

---

## Prijevod

---

Prijevod  
UDK 324+342.8

### Većinski izbori i razmjerni izbori\*

DIETER NOHLEN

Savezna Republika Njemačka

#### PROBLEMI DEFINICIJE I KLASIFIKACIJE

Dosad smo naglasili da rasprava o izbornim sistemima i njihovim političkim učincima ne teče bez poznavanja tehničkih pojedinosti o oblikovanju izbornih sistema. Mnoga nerazumijevanja i razlike u ocjeni rezultiraju pak iz nedostatka općeprihvatljiva konceptualnog okvira i jedinstvenog pojmovlja. Arend Lijphart (1987:101) s pravom govori o »terminolojskoj zbrci što karakterizira radove o izbornim sistemima«. Postoji, istina, temeljno razlikovanje između većinskih izbora i razmjernih izbora, ali je nejasno upravo to što treba razumjeti pod tim terminima. K tomu, uvedena je još i kategorija tzv. mješovitih izbornih sistema, rezidualna kategorija, koja po autoru može poprimiti najrazličitiji opseg.

Većinski izbori i razmjerni izbori tradicionalno se definiraju na slijedeći način: izbori su većinski kad je izabran kandidat koji postigne (apsolutnu ili relativnu) većinu. Izbori su razmjerni kad političko predstavništvo što je moguće egzaktnije odražava raspodjelu glasova na stranke.

Obje su definicije, uzete za sebe, posve točne, ali se ne slažu. Jedanput se upućuje na pravila odlučivanja, a drugiput na rezultat izbora, na model predstavnštva.

Drugačiji pokušaj definicije u jednoj čileanskoj studiji upućuju — oslanjajući se na Blondela 1969 — na razlikujuće obilježje, izborni okrug: »U sistemima većinskih izbora bira se samo jedan zastupnik po izbornom krugu, dok se u sistemima razmjernih izbora bira više od jednog zastupnika po izbornom okrugu« (Ferrer/Russo 1984:142). Tu je tehnički element, veličina izbornog okruga, pretvoren u kriterij definicije, što je preusko izbornosistemski i historijski, budući da se izborni okrug s jednim mandatom vrlo vjerojatno pojavljuje u razmjernim izbornim sistemima (primjerice u izbornom sistemu Savezne Republike Njemačke), a izborni okruzi s više mandata nalaze se, sa svoje strane, u većinskim

\* Prevedeno iz: Nohlen, Dieter 1990: *Wahlrecht und Parteiensystem*, Leske Verlag + Budrich GmbH, Opladen, pogl. 5 (prim. prev.).

izbornim sistemima. Izbori u izbornim okruzima s dva ili tri mandata čak u većinski izbori. Pomislimo tek na historijski razvoj britanskoga izbornog sistema. Tu je izborni okrug s jednim mandatom potpuno ostvaren tek 1948. Nitko neće tvrditi da je u 19. stoljeću, kad je izborni okrug s jednim mandatom još bio u manjini, britanski izborni sistem bio razmjerni izborni sistem. I izborni sistemi s ograničenim glasovanjem (kakav je primijenjen u Španjolskoj u 19. stoljeću i pod II. republikom) temelje se na izbornom okrugu s više mandata i jesu većinski izborni sistemi koji dopuštaju predstavljanje manjine.

Klasifikacijske poteškoće nastupaju prvenstveno onda kada se izborni sistemi sastoje od protuslovnih elemenata, kada su na bilo koji način elementi većinskih izbora spojeni s elementima razmjernih izbora. Savezna Republika pruža za to sada najpoznatiji primjer. Personalizirani razmjerni izbori nisu pak singularni slučaj. Slično su »protuslovno« konstruirani izborni sistemi u kojima se mandati dijele razmjerno u mnogo malih izbornih okruga. Faktička, prirodna prepreka u malim je izbornim okruzima toliko visoka da nastaje znatna disproporcionalnost između glasova i mandata. Rezultat izbora tada zapravo ne odgovara više razmjernom predstavnštvu.

Ako se mandati, istina, dijele razmjerno, ali ne slijedi razmjerno predstavnšтво, postoje li onda još razmjerni izbori? Koja su obilježja definicije većinskih izbora i razmjernih izbora?

Odgovor na to pitanje jest fundamentalan za raspravu na ravni tipova izbornih sistema i odluke između većinskih izbora i razmjernih izbora. Jer, s definicijom su povezane određene funkcije, koje su opet usko spojene s vrijednostima i ocjenama. U definiciji razmjernih izbora možda može biti suodređujuća funkcija po kojoj se teži za razmjernim predstavnštvom političkih snaga. Stav u prilog razmjernih izbora može biti povezan s tim funkcionalnim očekivanjem ili može ovisiti o njemu ukoliko konkretni razmjerni sistem ispunjuje predodžbu o cilju razmjernog predstavnštva.

Prilična nejasnoća vlada i u pogledu pridodavanja pojedinih elemenata izbornih sistema obama temeljnim tipovima i značenja što im pripada. Da li je prohibitivna klauzula od 5% u izbornom sistemu Savezne Republike »strongly non-proportional« i time opasna za razmjerni izborni sistem, kao što je mislio Giovanni Sartori (1984:16), ili je ona — kako bih ja kazao — funkcionalni ekvivalent za (nedostatnu) podjelu na izborne okruge te i posve spojiva s načelom razmjernih izbora? Mogu li se razmjerni izborni sistemi s prohibitivnom klauzulom utemeljiti kao proporcionalni sistemi?

Dobar primjer za to da su pitanja vrednovanja temelj klasifikacijske sheme jest najnoviji Sartorijev pokušaj razlikovanja »jakih« i »slabih« izbornih sistema. Već izabrana terminologija (*strong vs. feeble*) implicitno pretpostavlja vrednovanje koje, doduše, nisam pretvorio u srž svoje kritike. Sartori razlikuje izborne sisteme po njihovu manipulativnom učinku na birače koji može biti ili *constraining* ili *unconstraining*.

»Izborni sistem koji neupitno proizvodi manipulativni utjecaj bit će smatran jakim izbornim sistemom. Odnosno, ako izborni sistem ne proizvodi takav ut-

jecaj ili samo minimalno, predlažem da ga klasificiramo kao slab izborni sistem.« (1984:16).

Većinski izbori pripadaju, prema tome, klasi »jakih« izbornih sistema, a razmjerni izbori čine općenito »slabe« izborne sisteme, »a pure PR system is a no-effect system«(isto). U pogledu učinaka izbornih sistema važna je k tome još i Sartorijeva temeljna postavka da svi izborni sistemi općenito imaju reducirajući učinak na broj stranaka. On izvodi »multiplicirajući efekt razmjernog predstavnštva je optička iluzija potaknuta historijskim slijedom izbornih sistema« (1984:21).

Sartori tako opet prihvaća predodžbu o unipolarnom kontinuumu na kojemu se mogu prikazati svi izborni sistemi, a koju su u evropskoj raspravi o izbornim sistemima zastupali Wildemann/Kaltefleiter/Schleth (1965) i Meyer (1973, ponovno izloženo 1987). Sukladno tome, egzaktno proporcionalno predstavnštvo jest ishodište (nulta točka) od kojega se kreću svi čisti razmjerni izborni sistemi. Od te nulte točke kontinuumu najviše su udaljeni većinski izborni sistemi. Kod Meyera se tako čita: »Utjecaj izbornih sistema na šanse stranaka kreću se u više ili manje kontinuiranu nizu od zamišljene najtočnije proporcije između osvojenih glasova i udjela u parlamentarnim mjestima preko sve veće restrikcije u odnosu na šanse trenutačno manjih stranaka...do stanja koje praktički omogućuje samo još dvjema strankama šansu da osvoje mjesta u parlamentu«.

Prema tome, bitno je razlikovanje između čistih razmjernih izbora, s jedne strane, i svih drugih izbornih sistema, s druge strane. Potonje je Sartori podijelio na »strong electoral systems« i »strong-feeble electoral systems«, mješovitu kategoriju koja sadrži neproporcionalne i slabo proporcionalne izborne sisteme.

Kritična je točka te konceptualizacije, dakle, to što su temeljne kategorije klasifikacije utvrđene samo na jednoj funkciji, naime na odstupanju od zamišljene nulte točke egzaktno proporcije između glasova i mandata, izazvane posredstvom *constraining effect* na birače (što Sartori strogo razdvaja) ili *reductive effect* na broj stranaka (1984:17). Kako za predstavničko načelo važi postavka da ono nema učinaka, razmatranje i vrednovanje cijelog spektra stavlja se pod kriterij odstupanja od situacije u kojoj izborni sistemi ne pokazuju učinke.

Ta predodluka logično vodi k jednodimenzionalnoj ocjeni: što je jače odstupanje od nulte točke, to je izborni sistem *stronger*, tj. to se jače ispunjuje utemeljujući kriterij cjelokupne konceptualizacije.

No što govori u prilog postavci da postoji samo unipolarni kontinuum? Neosporno pak postoje dva predstavnička načela. Većinski izbori i razmjerni izbori suprotstavljeni su idejnopovijesno, politički i sistemski kao dva antitetična načela političkog predstavnštva. Iz tih je razloga primjereno početi od dvopolnog modela. Većinski izbori i razmjerni izbori pokazuju čak vlastite predodžbe o cilju i tvore uzajmno protivne polove koji su razdvojeni nultom točkom u sredini.

Idejnopovijesno valja utvrditi da su načela predstavnštva bitno starija od izbornih sistema. To osobito vrijedi za razmjerne izbore, razvoj kojih su nosile dvije temeljne ideje: Mirabeauova predodžba o zrcalu nacije (Oeuvres Com-

plètes, 1934, sv. 1:7), s jedne strane, i prdodžba o najboljim izborima, stupnjevanim preferencijalnim izborima, koji treba da služe posredovanju *véritable voeu de la nation* (zbiljske volje većine), s druge strane. Potonju su predodžbu zastupali francuski racionalisti 18. stoljeća. Te su se ideje razvijale dugo vremena prije nego što su pronađeni sistemi koji su ih donekle zadovoljavajuće mogli pretvoriti u praksu.

Druga pretpostavka za provedbu načela predstavništva u razmjernim izborima bila je sociopolitičke prirode. Zahtjev za razmjernim izborima istaknut je u svezi s društvenom promjenom, usponom radničkih stranaka i proširenjem općega izbornog prava. Razmjerni izbori, prema tome, nisu historijski promatrani kao bezučinkovit fenomen, nego kao politički instrument boljeg ostvarenja društvenih interesa.

S obzirom na izbornosistemsku nužnost da se većinski izbori i razmjerni izbori shvate kao načela po kojima se obavljaju funkcije izbornih sistema, moram otići nešto dalje. Time dolazim do konstruktivnog dijela svoje kritike predodžbe o unipolarnom kontinuumu sve veće disproporcionalnosti između glasova i mandata, a koji polazi od čistih razmjernih izbora (v. nedavno Meyer 1987). Taj dio sadrži konceptualizaciju na temelju fundamentalnog razlikovanja dvaju alternativnih načela predstavništva (funkcionalno/političko predstavništvo versus socijalno/proporcionalno predstavništvo), s jedne strane, i dviju metoda pretvaranja glasova u mandate (načelo većine versus načelo razmjernosti), s druge strane. U analizi izbornih sistema često se previda razlikovanje između načela predstavništva i pravila odlučivanja, što vodi k gravirajućim nesporazumima i problemima u klasifikaciji izbornih sistema.

O pitanju primjerene konceptualizacije dopuštena je još jedna primjedba. U kontroverziji o unipolarnom ili bipolarnom modelu nije riječ o sporu po kategorijama točno ili krivo, nego o tome da li je jedna ili druga predodžba, koja treba da potakne uvid u problem tumačenja, korisnija.

### O PRAVILIMA ODLUČIVANJA I NAČELIMA PREDSTAVNIŠTVA

Većinski izbori i razmjerni izbori mogu se definirati po dva kriterija: po načelu predstavništva i po pravilu odlučivanja. Razmotrimo najprije oba tipa pravila odlučivanja.

U većinskim izborima podjela mandata ovisi o tome da kandidat ili stranka privuku traženu većinu glasova. U izbornim zakonima to znači: izabran je kandidat ili stranka koji dobiju relativnu ili apsolutnu većinu glasova danih u jednome izbornom okrugu.

U razmjernim izborima kao pravilo odlučivanja raspodjela mandata po pravilu se zbiva prema udjelu glasova koje različiti kandidati ili stranke postižu. Izabrani su natjecatelji ili stranke koji su osvojili određeni izborni broj. Neka stranka zadržava onoliko dodijeljenih mandata koliko je izborni broj u kojemu je sadržan broj glasova što ih je ona osvojila.

Definiramo dakle: pravilo odlučivanja (kao metoda pretvaranja glasova u mandate) sadrži metodu po kojoj se odlučuje u izborima o pobjedniku i po-

raženome. Protivno predstavničkom načelu, koje smjera na nacionalne rezultate, pravilo odlučivanja tiče se dezaagreriranog stanja u izbornim okruzima.

Apsolutna većina znači da kandidat ili stranka, koji su zajedno postigli više glasova od protukandidatâ i rivalskih stranaka, osvajaju mandat. Relativna većina znači da mandat osvajaju kandidat ili stranka koji postižu više glasova od protukandidata koji je drugi po jakosti. U razmjernim izborima broj mandata što ih stječe svaka stranka odgovara dostignutom udjelu u glasovima.

Razmotrimo sada načela predstavništva u većinskim izborima i razmjernim izborima. U definiciji predstavničkih načela postavlja se pitanje političkih ciljeva političkog predstavništva na ravni agreriranih, nacionalnih izbornih rezultata.

Što je politički cilj većinskih izbora? U većinskim izbornim sistemima teži se parlamentarnoj većini jedne stranke ili saveza stranaka. Pritom je riječ o tome da stranka (savez stranaka) koja nije osvojila apsolutnu većinu u glasovima bude sposobna za stranačku većinu po mandatima. Tako Hans Meyer (1987:37) dopušta također da svrha većinskih izbora »nije danas primarno u tome da se (relativna) većina birača neke stranke u jednome izbornom okrugu pretvori u jedan mandat, nego u tome da se omogući mandatna većina neke stranke u parlamentu, i to upravo onda kada ne postoji biračka većina«. Željeni politički cilj predstavničkog načela u većinskim izborima jest: jednostranačka vlada koja se oslanja na glasovnu manjinu. Glavna funkcija (i mjerilo vrednovanja) većinskoga izbornog sistema jest njegova sposobnost da stvori vladinu većinu.

Što je politički cilj razmjernih izbora? U razmjernim izbornim sistemima teži se što vjernijem predstavljanju socijalnih snaga i političkih grupa što postoje u puku. Udjeli u glasovima i udjeli u mandatima treba da se otprilike poklapaju. To je glavna funkcija načela predstavništva i mjerilo vrednovanja razmjernih izbornih sistema.

#### ŠTO SU VEĆINSKI IZBORI, A ŠTO RAZMJERNI IZBORI?

Prije nego što se upitamo o političkim učincima pravilâ odlučivanja i načelâ predstavništva, želimo objasniti po čemu su definirani tipovi izbornih sistema. Naime, samo jasna definicija dopušta da se poredbeno analiziraju politički učinci većinskih i razmjernih izbora.

Imamo (sažeto) sljedeću situaciju:

Temeljni tip	pravilo	pravilo odlučivanja	cilj predstavništva
većinski izbori		pobjeđuje većina	obrazovanje većine
razmjerni izbori		odlučuje udio	preslik biračkog tijela

Kao kriterij definicije možemo istaknuti ili pravilo odlučivanja ili cilj predstavništva, ali ne i miješati kriterije kao što se često događa u literaturi.

Pitanje rješavamo s gledišta relevantnosti. Politički veće značenje nedvojbeno ima načelo predstavništva, ili: manje pravilo po kojemu se odlučuje nego rezultat koji načelno valja očekivati.

Izborni sistemi klasificiraju se, dakle, po načelima predstavništva. Pravila odlučivanja su podređena i ne tiču se pitanja definiranja izbornog sistema. Načela predstavništva i pravila odlučivanja uzajamno se odnose poput ciljeva i sredstava, pri čemu u sredstvima postoji veća širina variranja, a u ciljevima pak samo jedna alternativa.

Tvrđnja da se temeljni tipovi, većinski i razmjerni izbori, razlikuju po načelima predstavništva tim je opravdanija ako se pravilo odlučivanja i cilj predstavništva mogu kombinirati, ako se dakle većinsko pravilo odlučivanja može povezati s načelom predstavništva razmjernih izbora. Pojedinačna kandidatura (kao u Finskoj, Danskoj i Savenoj Republici), odlučivanje većinom, mogu se stoga pojaviti mješovito s drugim elementima u proporcionalnim sistemima. S druge strane, mandati se mogu podijeliti proporcionalno, po kvoti kao u *single transferable vote*, a da ukupni učinak izbornog sistema bude orijentiran na cilj predstavništva većinskih izbora.

U konkretnim izbornim sistemima uglavnom su sukladni pravilo odlučivanja i načelo predstavništva: u relativnim većinskim izborima u izbornim okruzima s jednim mandatom odlučuje se većinom i teži se predodžbi o predstavništvu većinskih izbora. U razmjernim izborima u velikim izbornim okruzima odlučuje se proporcionalno i omogućuje proporcionalno predstavništvo političkih stranaka u parlamentu. U nekim izbornim sistemima primijenjeno pravilo odlučivanja ipak ne utječe na vrstu predstavništva. Dakle: u određenim uvjetima pravilo odlučivanja većinom vodi k predstavničkom cilju razmjernih izbora. Pravilo odlučivanja proporcijom u određenim uvjetima vodi k predstavničkom cilju većinskih izbora.

U »razmjernim izborima u malim izbornim okruzima« nailazimo na te određene uvjete. U malim izbornim okruzima udjelu primjereno uvažavanje svih političkih stranaka u mandatima uspijeva tek nepotpuno, budući da se dijeli ipak malo mandata. Velike su stranke u izbornim okruzima jako povlaštene, tako da nastupaju znatne razlike između udjela u glasovima i udjela u mandatima što se odnose na cijelu zemlju, a na teret malih stranaka. Proporcionalno pravilo odlučivanja, primijenjeno u malim izbornim okruzima, ne vodi stoga k predstavničkom cilju razmjernih izbora, nego predstavničkom cilju većinskih izbora.

Tip »mješovitog sistema« ili »mješovitoga izbornog sistema«, koji miješa temeljne izborne sisteme, ne postoji. Postoje većinski izborni sistemi i razmjerni izborni sistemi, a unutar tih dvaju temeljnih tipova oni koji više odgovaraju respektivnom načelu i oni koji to manje ispunjuju.

Naredni pragmatični argument — pored argumenta korisnosti — za tu konceptualizaciju jest da ustavi često utvrđuju načelo predstavništva. To pitanje ima stoga ustavni rang, dok se odredbe o pojedinostima, poput one o tome kako treba da izgleda izborni sistem, prepuštaju izvedbenim zakonima. Ponekad se već i u ustavu postavljaju okvirni uvjeti o tome da li određene administrativne

jedinice služe kao izborni okruzi ili da li sudjelovanje stranaka u podjeli mandata ovisi o dosezanju određenoga procentualnog udjela u glasovima birača. Temeljna je odluka, dakako, ona koja se tiče načela predstavništva. Njome se izražava određeno socijalno i/ili funkcionalno razumijevanje nacionalnog predstavništva koje je ili historijski naslijeđeno ili su ga tvorci ustava podredili političkom sistemu.

#### NAČELO PREDSTAVNIŠTVA I IZBORNI SISTEM USTAVNOPRAVNI I ZAKONSKI TEMELJI U 18 ZAPADNOEVROPSKIH ZEMALJA

Zemlje s ustavnopravnom obvezom načela predstavništva	član ustava	zemlje s izbornozakonskom odredbom izbornog sistema
Austrija	26, od. 1	Finska
Belgija	48, od. 2	Francuska
Danska	31, od. 2	Grčka
Irska	16, od. 2	Italija
Island	31, od. 1	Savezna Republika
Luxemburg	51, od. 5, 6	Švedska
Nizozemska	92, od. 2	Velika Britanija
Norveška	59, od. 3	
Portugal	151-154	
Švicarska	73	
Španjolska	68, od. 3	

#### ZAKLJUČCI ZA VREDNOVANJE I ANALIZU IZBORNIH SISTEMA

Konceptualizacija koja je ovdje iznešena, a koju sam iscrpno obrazložio na drugom mjestu (Nohlen 1978:57 i d.), postavlja vrednovanje izbornih sistema na drugu osnovu. Kako su izborni sistemi usmjereni na dva načela predstavništva koja se uzajamno jasno razlikuju, vrednovanje se više ne obavlja po jednome jedinom kriteriju, nego prvenstveno i primarno po kriteriju vlastitoga izbornog sistema. Vrednovanje razmjernih izbora ne događa se, prema tome, više samo i prvenstveno po kriteriju većinskih izbora (otprilike: »Razmjerni izbori ne pridonose obrazovanju parlamentarne većine«), a većinskih izbora ne više po kriteriju razmjernih izbora (otprilike: »Većinski izbori ne ostvaruju pravedno predstavništvo«).

Primjena vlastitih mjerila, koja su u stanovitom trenutku oprečna načelu predstavništva, u stvarnosti daje slabo signifikantne rezultate, budući da je očekivano da se u sistemu razmjernih izbora lošije ispunjuju funkcionalna očekivanja što su postavljena sistemu većinskih izbora. U *constraining* ili *reductive effect* većinski su izborni sistemi po svim pravilima nadmoćni razmjernim izbornim sistemima. Oni su u tome (u Sartorijevoj terminologiji) »jači«. No oni to upravo i nisu ako (ustavno) utvrđeni cilj glasi razmjerno predstavništvo. Tada su u

pravilu »jači« razmjerni izborni sistemi. U pogledu analitičkih zadaća što se postavljaju istraživanju izbornih sistema, iz toga se nadaju dvije konzekvencije:

1. Izborni sistemi treba da se vrednuju prije svega po tome u kojoj mjeri udovoljavaju zadanim načelima predstavništva, a ne primarno po tome da li ispunjuju funkcije konkurentskog načela predstavništva. Pritom, dakako, postoji prostor za poredbeno vrednovanje, ali ne i za isključivo vrednovanje po krivom mjerilu.

U tom okviru mogu se voditi i plodne rasprave, poput rasprave o prohibitivnim klauzulama u razmjernim izbornim sistemima — da li one općenito ili od određene visine tangiraju načelo predstavništva u razmjernim izborima, općenito izraženo da li izborni sistemi sadrže u sebi odlučno utvrđeno načelo predstavništva.

Savezni ustavni sud Njemačke ispitao je pitanje da li je prohibitivna klauzula što je sadržana u njemačkome izbornom sistemu još spojiva s načelom predstavništva razmjernih izbora. Pitanje je bilo potvrdno, ali sadašnje rješenje statuiru gornju granicu tako da reforme izbornog sistema, koje bi ojačale *constraining effect*, ne bi više bile spojive s načelom predstavništva razmjernih izbora, a time bi bile i protuzakonite. Zakonodavac bi se, prema tome, morao izjasniti za drugačije načelo predstavništva, te bi tada imao slobodne ruke za elemente koji tvore većinu u izbornom sistemu (usp. BVerfG, E 1, 208, 246—248; kritički o tome: Meyer 1987:258 i d.).

\*\* Poradi jasnoće kontroverzije čitatelj bi mi mogao dopustiti nekoliko pojašnjenja: Eckhard Jesse nije mogao izvući tu prvu konzekvenciju, mijenjajući dakako uvid, budući da moj zahtjev da se sistemi većinskih izbora i razmjernih izbora »prvenstveno« mjere po načelima predstavništva što su utemeljena u njima reducira na »samo« jedno (v. Jesse 1988:61).

Jesse, k tomu, odvaja svoj citat moga teksta od iskaza u kojemu je usporedno razmatranje pokazao kao »prirodno«. Kako proizlazi iz konteksta, okrećem se protiv isključiva ili prvenstvena vrednovanja temeljnih tipova izbornih sistema po jednome jedinom mjerilu, koje i samo potječe iz jednoga od dva načela predstavništva. Sukladno unipolarnom modelu, konceptualizacija izbornih sistema potiče takav vrednujući stav. Za to je simptomatičan Sartorijev pokušaj definiranja »jakih« i »slabih« izbornih sistema. Nasuprot tome, prediram za ispitivanje konkretnih izbornih sistema na ustavnopravnim, zakonskim ili definicijskim pretpostavkama. U kojoj mjeri takozvani razmjerni izborni sistemi odgovaraju razmjernim izborima kao načelu? U ispitivanju tog pitanja nadaje se da postojeći razmjerni izborni sistemi tek vrlo različito udovoljavaju predstavničkom cilju (proporcionalnost glasova i mandata/jednaka učinkovitost glasova). Stoga je analitički nužno razlikovati različite tipove razmjernih izbora (v. pogl. 5.5.). Na to se nadovezuje pitanje da li određeni izborni sistemi, koji su označeni kao razmjerni izbori, uopće odgovaraju predstavničkom cilju. U slučaju Grčke i Irske iznešene su bar sumnje. Neki autori ubrajaju »razmjerne izborne sisteme« u tim zemljama u većinske izbore. Implicitno se, dakle, pita o tome da li i u kojoj mjeri izborni sistemi odgovaraju snazi što je namijenjena načelu predstavništva koje im se pripisuje. Potom se pita kako stoji sa slabostima što su im pripisane. To je pitanje na smislen način već dotaknuto time što se pita u kojoj mjeri konkretni razmjerni izborni sistem (poput personaliziranih razmjernih izbora) može izravnati, kompenzirati odnosno na približan način doseći snagu protumodela većinskih izbora (poput relativnih većinskih izbora u izbornim okruzima s jednim mandatom). Usporedba stoga ima različite dimenzije; u analizi se preporučuje određeni redoslijed u njihovu razmatranju, a u vrednovanju, napokon, određeni rang kriterija. Kao primjer v. usporedbu između izbornih sistema što ih je spomenula Royal Commission on the Electoral System 1986. Ulomak pogl. 5.8.2.

Korisnost predloženog postupka osobito se razabire ako se zamisli da temeljite reforme izbornih sistema nisu tek rezultat promjene predodžbi o predstavništvu, nego i dovodenja u pitanje učinkovitosti postojećega izbornog sistema, određena po snazi načela predstavništva. Tako se za Veliku Britaniju može ustvrditi da su tamo razmjerni izbori odgođeni manje kao posljedica dobro znane (i dosad nedostatno istražene) snage razmjernih izbora, nego kao posljedica anomalija u izbornim rezultatima po izborima relativnom većinom: propadanja dvostranačkog sistema, problema tvorbe većine (ili ekstremnih većina), kao i alterniranja u vladi. Kritika koja je imanentna predstavničkom odnosno izbornom sistemu uvodi u igru alternativno načelo predstavništva.



Uostalom, disproporcijski učinci koji nastupaju u tzv. poboljšanim razmjernim izborima u Grčkoj jedva da su još spojivi s načelom predstavništva razmjernih izbora. Za reformska razmišljanja, koja žele izbjeći sumnju o manipulaciji, osobito su važna ta upozorenja na ustavnopravna i izbornosistemska ograničenja.

2. Rasprava o načelima predstavništva trebala je biti vođena u teoriji demokracije određito, pri čemu su trebali biti uvaženi respektivni historijsko-sociopolitički odnosi. Mali je, naprotiv, smisao u tome da se o prednostima i nedostacima izbornih sistema govori potpuno neovisno o tim dvama odnosima. Oni su čak ovisni o demokratsko-teorijskom stajalištu razmatranja, te ovisni o prostoru i vremenu. Ti odnosi često se poriču, svjesno ili nesvjesno prigušuju. Ako je rasprava smještena na ravan načelâ predstavništva, ti teorijski i historijski preduvjeti treba da se bezuvjetno razmotre.

#### TIPOVI RAZMJERNIH IZBORNIIH SISTEMA

Prethodna razmatranja o razmjernim izborima i njima pripadnim izbornim sistemima, u koje su ugrađeni elementi s neproporcionalnim učincima, pretpostavljaju razmišljanje o tome kako razlikovati razmjerne izborne sisteme po podtipovima.

Time se postavlja problem pronalaženja prikladnih kriterija za takvo nužno razlikovanje. U okviru rasprave o prohibitiivnim klauzulama Sartori se pokazao sklonim da kao kriterij tehničke elemente (1984:16), bez obzira na to da li izborni sistemi, usporede li se glasovi i udjeli u mandatima, proizvode relativno proporcionalne rezultate. Rose (1982:411), naprotiv, svojim indeksom razmjernosti utvrđuje ocjenu razmjernih izbornih sistema po relaciji glasovi/mandati.

#### INDEKS RAZMJERNOSTI<sup>a)</sup> PREMA RICHARDU ROSEU

Zemlja		Zemlja	
Austrija	99	Finska	95
SR Njemačka	98	Italija	95
Švedska	98	Izrael	94
Danska	97	Portugal	94
Nizozemska	96	Belgija	91
Irska	96	Norveška	91
Island	96	Luxemburg	90
Švicarska	96	Grčka	88
		Španjolska	83

a) Indeks se izračunava adicijom razlika u udjelu svake stranke u glasovima i mandatima, podijeljeno s dva ili odbijeno od 100.

Izvor: Mackie/Rose 1982:411

Iz toga rezultiraju posve različite ocjene izbornih sistema: dok su za Sartorija personalizirani razmjerni izbori u Saveznoj Republici »visoko neproporcional-

ni«, isti se izborni sistem po indeksu razmjernosti u Rosea pojavljuje na drugom mjestu ljestvice proporcionalno/disproporcionalno (v. tabelu 9). Taj indeks mjeri samo stanje kad su male stranke isključene, ali ne obuhvaća cjelokupno stranačko nadmetanje i učinke izbornog sistema na političko predstavništvo koji se ne odražavaju u relaciji glasovi/mandati.

Kako ni jedan ni drugi kriterij nisu dostatni po sebi, jer ne mogu udovoljiti traženim rezultatima u stanovitom trenutku, nastaje nužnost da se primijeni više kriterija za razlikovanje razmjernih izbora u različitim podtipovima. Pitamo se, s jedne strane, o specifičnim gradbenim elementima razmjernim izbornih sistema (o prirodnim ili umjetnim preprekama, tj. o veličini izbornih okruga odnosno o prohibitivnim klauzulama) a, s druge strane, o pet različitih učinaka koje razmjerni izborni sistemi postižu ili ne postižu: 1. isključenje malih stranaka, 2. prednosti za velike stranke, 3. prednosti za najveću stranku, 4. koncentrirajući učinak na stranački sistem, 5. poticanje obrazovanja stranačke većine od strane jedne stranke.

Razlikujemo tri podtipa razmjernih izbornih sistema:

1. razmjerne izborne sisteme koji teže što egzaktnijoj razmjernosti (»čisti razmjerni sistemi«) bez prirodnih ili umjetnih prepreka (veličina izbornih okruga odnosno prohibitivne klauzule);

2. razmjerni izborni sistemi koji po pravilu otežavaju pristup mandatima prirodnim preprekama (mali izborni okruzi) te uzrokuju disproporcionalne izborne rezultate u obliku u kojem su, među strankama koje su osvojile parlamentarne mandate, velike stranke povlaštene u odnosu na male stranke (»nepotpuni razmjerni izbori«);

#### FUNKCIJE I UČINCI RAZMJERNIH POLITIČKIH SISTEMA

Funkcija/ učinak <sup>a)</sup>	1 isključenje malih stranaka	2 prednosti za velike stranke	3 prednosti za najveću stranku	4 koncentriraju- ći učinak na stranački sistem	5 poticanje obrazovanja stranačke većine	primjeri
1. tip	ne ne	ne ne	ne ne	ne ne	ne ne	Izrael Nizozemska
2. tip	da da <sup>b)</sup>	da da <sup>b)</sup>	da da	da da <sup>b)</sup>	ne da	Portugal Španjolska
3. tip	da da	ne ne	ne ne	da da	ne ne	SR Njemačka Švedska

<sup>a)</sup> Od preko 2 i 3 do 4 i 5 opada značenje izbornog sistema kao uzroka navedenog učinka. Tako je isključenje malih stranaka istodobno i funkcija i neposredni učinak uzroka »izborni sistem« (prepreka izbornog okruga ili 5% klauzula). O strukturama stranačkih sistema ovisi pak jako to da li izborni sistem uzrokuje fabricirane većine neke stranke. To je rezultat mnoštva činilaca. O tome usporediti slučajeve Španjolske i Portugala. V. b.

<sup>b)</sup> U slučaju Španjolske opća tendencija učinaka izbornog sistema, koja je jednaka i u Portugalu, probija se kroz regionalne stranke. Te stranke, premda male, izborni sistem ne isključuje (1) niti ih oštećuje (2). Učinak koncentracije izbornog sistema na stranački sistem ograničuje se na male opće španjolske stranke.

3. razmjerni izborni sistemi koji po pravilu otežavaju stjecanje mandata prohibitivnim klauzulama ili mandatskim preprekama, a nakon isključivanja sitnih stranaka mandati se ipak raspodjeljuju na preostale stranke proporcionalno.

Tabela ukazuje na različite, čak oprečne učinke što ih mogu imati različiti razmjerni izborni sistemi. Ta se činjenica bezuvjetno može uvažiti u raspravi o političkim učincima većinskih izbora i razmjernih izbora. Isključeno je da se u raspravi o razmjernim izborima prednosti jednog podtipa suprotstave nedostacima drugog podtipa. Besmisleno je ako se prednosti razmjernih izbora u Saveznoj Republici argumentativno potisnu nedostacima razmjernih izbora u Italiji (v. Norton 1984:101). Morali bi se uvažiti podtipovi, te se na toj ravni mora voditi i rasprava o učincima razmjernih izbora.

### *O POLITIČKIM UČINCIMA PRAVILÁ ODLUČIVANJA*

#### *Politički učinci većinskog pravila*

Primjena pravila većine ili majorizacije povlači za sobom to da se politički broje samo glasovi pobjedničkog kandidata. Glasovi koji su dani poraženom natjecatelju padaju pod stol. Stoga se kaže da načelo većine vodi k različitoj vrijednosti uspješnosti glasova: uspjehu vode samo glasovi što su dani pobjedničkom kandidatu.

To politički može imati posljedicu u tome da se u izbornim okruzima u kojima je apsolutno dominantna jedna stranka politička opozicija obeshrabri pri primjeni pravila većine za sudjelovanje u izborima. U stranačkim utvrdama postoji opasnost od pustošenja političkog krajolika i opadanja sudjelovanja u izborima.

S druge strane, glasovi što ih osvoji neki kandidat ili neka stranka i što nadilaze traženu većinu ne donose ništa. »Suvišak potrebnih glasova«, koji je uvijek tipičan za utvrde stranaka, politički ima konzekvenciju u tome da stranke rasipaju glasove s obzirom na ukupni nacionalni račun. To može oštetiti stranku, birači koje nisu jednakomjerno raspoređeni po zemlji, nego su koncentrirani u utvrdama.

Za većinu govore jasna odlučivačka situacija pred kojom je birač i neposredno spoznatljiva sveza između glasovanja i rezultata izbora.

#### *Politički učinci razmjernog načela*

Politički učinci razmjernog načela jesu, za razliku od većine, u rezultatima izbora u kojima političke stranke sudjeluju primjereno svojem razmjeru u glasovima birača. I glasovno podređena stranka po pravilu ima udjela u mandatima. Uspostavljena je *jednakost u učinkovitosti glasova* (u onoj mjeri u kojoj je ona uopće i može zajamčiti). Značajno veći udio birača vidi svoje sudjelovanje u izborima okrunjeno uspjehom ukoliko su glasovi pridonijeli izbornom uspjehu neke stranke (tj. stjecanju mandata). Svaki je glas važan u konačnom obračunu tako da se od strane stranaka i nagrađuje borba za svaki glas. To može voditi k većem sudjelovanju u izborima (v. pogl. 10.9).

Primjena razmjernog načela iziskuje utvrđivanje postupaka po kojima se određuje izborni broj. Historijski gledano, bilo je potrebno gotovo stotinu go-

dina da se od ideje o razmjernosti (svršetkom 18. stoljeća) dođe do donekle upotrebljivih postupaka preračunavanja glasova (svršetkom 19. stoljeća). Danas postoji golemo mnoštvo postupaka preračunavanja koji su djelomice vrlo komplicirani te je biraču teško iskazati što se zapravo događa s njegovim glasom.

Bitni dio političkih konzekvencija primjene pravila razmjernosti jest ipak u oblikovanju razmjernih izbora u pojedinostima. Dok pravilo većine poznaje samo dva podtipa (relativnu i apsolutnu većinu), na području razmjernosti postoji cijeli raspon veće ili manje razmjernosti. Stoga su politički učinci katkad drugačiji, te je nužno detaljno istražiti varijante unutar pravila razmjernosti.

### *Politički učinci većine i razmjernosti kao pravila odlučivanja: usporedba*

Poredbena literatura o većini i razmjernosti vrlo je jako naglašavala opreku između izbora ličnosti i izbora lista, te većinu povezivala s izborom »ličnosti« (prije »honoracije«), a razmjernost spajala s »neosobnom« listom.

Većinski izbori = izbor ličnosti

Razmjerni izbori = izbor lista

To oštro suprotstavljanje nije pak točno i ne priznaje, s jedne strane, (gledano izbornosistemske) da postoje oblici liste koji biraču daju mogućnost da izrazi preferencije među kandidatima stranke koju je izabrao — mogućnost koja nije postojala kod većine. Ako birač nije suglasan s kandidatom koje je prezentirala njegova stranka, mora ga, unatoč tome, ili izabrati ako želi birati svoju stranku, ili odmah promijeniti stranku ako želi uskratiti glas kandidatu svoje stranke, ili ne birati.

S druge strane, oštro suprotstavljanje izbora ličnosti i izbora lista ne vidi da se (gledano u sociologiji izbora) stranačka pripadnost kandidata pokazuje uvijek bitnom za ponašanje birača u glasanju. Ličnosti su sekundarne ako izbor između njih istodobno znači i odluku između dviju ili više stranaka. Ličnosti, vodeći političari, njihova kompetentnost u rješavanju problema, njihov image itd. imaju odlučujuće značenje u izborima samo na nacionalnoj ravni, a po pravilu ne više i »ličnost« u natjecanju u izbornom okrugu.

Naredna razlika često se utvrđuje u različitoj važnosti koju stranka i zastupnik imaju u većini i razmjernosti. U većini je vezanost zastupnika uz izborni okrug odnosno vezanost između birača i izabranoga veća. Zastupnik je neovisniji o svojoj stranci nego u slučaju razmjernih izbora, tj. preko liste, na postavljanje koje su određujuće utjecale stranke. Zastupnik »stranke« koji je izabran preko liste ovisniji je o stranci. U tom je smislu nedavno argumentirao Karl Popper (v. *The Economist*, 23. 4. 1988).

Veća ili manja ovisnost zastupnika o njegovoj stranci može se, istina, povezati s oba načela odlučivanja, ali se vjerojatno teško može svesti na njih. Ovdje vrijedi to da valja uzeti u obzir druge činioce poput političkog sistema, unutarnje strukture političkih stranaka, općih predodžbi o predstavništvu i uloge političkih stranaka u procesu tvorbe političke volje. Ipak je točno da na danim pretpostavkama utjecaj stranke na izbor kandidata može biti veći odnosno jači pomoću pravila razmjernosti. Pritom se pretpostavlja da pri primjeni pravila većine o kandidaturi odlučuje stranački germij koji je smješten na istoj ravni: dakle u izbornom okrugu saveza izbornih okruga neke stranke. To je

pak zajamčeno samo tamo gdje stranke pokazuju odgovarajuću organizacijsku strukturu i gdje su im dane odgovarajuće kompetencije. U mnogim zemljama kandidate u izbornim okruzima ipak određuje centar moći u glavnom gradu. Tom se diktatu donji odlučivački gremiji stranaka ne potčinjavaju nerado, ako osoba što je dezinirana odozgo može osigurati predstavništvo izbornog okruga, obećati dobiti za izborni okrug, po prilici tako što izborni okrug preuzima vodeći član frakcije ili čak vlade. U tom je slučaju očito da nema velike razlike u tome koje se pravilo odlučivanja primijeni.

Ako, naprotiv, postoje pretpostavke da oba pravila odlučivanja mogu postići spomenute točke u pogledu veće ili manje ovisnosti zastupnika o svojoj stranci, onda se nadaje pitanje o tome kakva se prednost stvara. Odgovor na to ovisi o općim predodžbama o predstavništvu i o posebnim funkcijama stranaka u političkom sistemu. U sistemima parlamentarnih vlada, u kojima je stvaranje parlamentarne većine nužno za vladino vodstvo, značenje stranke, tj. orijentacije zastupnikâ na program i vodstvo bit će veće nego u sistemima predsjedničke vlade. Valja podsjetiti na Waltera Bagehota od kojega potječe rečenica: *Parliamentary government is obedience to leaders* (The English Constitution, 1867). Empirijski se pak mora u odnosu na sisteme predsjedničke vlade izvidjeti slučaj SAD sa slobom stranačkom organizacijom i stranačkom povezanošću predstavnika. U Latinskoj Americi, gdje demokracije na tradicionalni način imaju predsjedničku strukturu, zastupnici po pravilu ovise o stranci kojoj pripadaju, a još više o stranačkom vrhu oko predsjednika odnosno predsjedničkog kandidata.

Razmjerni izbori s krutim listama potiču takvo stanje stvari, tako da se u raspravi o reformi, u kojoj su utužive »reprezentativnost reprezentacije« i odgovornost izabranih prema njihovim biračima, kritika upućuje (umjesto strankama) izbornom sistemu. Nedvojbeno su opasna iskustva, poput »voto de arrastre«, u kojima birač samo jednim križićem na glasačkom listiću istodobno u glasovanju za predsjedničkog kandidata bira Senat, Predstavnički dom, općinsko predstavništvo itd. U Dominikanskoj Republici to je 1986. dovelo do toga da su se nakon toga izbori u nekoliko izbornih okruga zamijenile kandidatske liste. Birač, dakle, ne zna koga bira, a ipak kruta lista, u usporedbi s drugim činiocima moći, jača slabe stranke, fundamente demokracije u Latinskoj Americi. Krute liste čine i bedem spram klaudilijizma (lokalnog i regionalnog vodstva) i klijentelizma. U tako različitim kontekstima kakvi su britanski, što ga je Bagehot imao u vidu, ustavnopolitički i latinskoamerički sociopolitički govore, prema tome, normativno uvjerljiviji razlozi više za dominantnu ulogu stranke u odnosu spram zastupnika.

Ta je konzekvencija povučena u ustavnoj reformi u Sri Lanki 1979. kojom je određeno da zastupnik koji želi istupiti iz svoje stranke i promijeniti frakciju gubi svoj mandat. Nasuprot tome, britanska tradicija pokazuje da je razumijevanje predstavništva, koje oduvijek počiva na predodžbi o »slobodnom mandatu«, posve spojivo s *party government*.

Sažmimo. Većina i razmjernost jesu pravila odlučivanja koja se uglavnom razlikuju po tome da li rezultat izbora u izbornom okrugu određuju većina ili razmjerni udio.

Politički učinci različitih pravila odlučivanja jesu, prije svega, na sljedećim područjima s naznačenim tendencijama:

Učinci u pogledu	većina	razmjernost
uspješnosti glasova	nejednaka	jednaka
odnosa glasovanje / rezultat izbora	jednostavan	težak
sklonosti utvrdama	visoka	niska
neovisnosti zastupnika	uvjetno veća	uvjetno niža
interne širine varijacija izbornog sistema	niska	visoka

Ti učinci povezuju se s onima koji polaze od načela predstavništva većinskih izbora i razmjernih izbora, a kojima pripada znatno veća važnost u pitanjima političke moći.

#### NEPOSREDNI UČINCI VEĆINSKIH IZBORA I RAZMJERNIH IZBORA KAO PREDSTAVNIČKA NAČELA

Prema našim izvođenjima o načelima predstavništva većinski izbori treba da pomognu obrazovanju većine jedne stranke ili stranačke skupine dok razmjerni izbori, naprotiv, što egzaktnijem predstavništvu koje zrcali društvene snage.

To željeno, definicijski naznačeno djelovanje najbolje se može pokazati na relaciji glasovi/mandati. Tipični izborni rezultati po većinskim izborima jesu oni koji bilježe veliku disproporciju između glasova i mandata različitih stranaka. Neka stranka koja je sebi privukla tek oko 35% glasova može, možda, osvojiti apsolutnu većinu mandata, dok druga stranka koja ipak dosegne 15 do 20% glasova osvaja malo mandata ili ih čak i ne osvaja.

U razmjernim izborima moguće je, naprotiv, da mala stranka koja možda stekne 3% glasova još i uđe u parlament, dok neka druga velika stranka kojoj izmakne apsolutna većina glasova za koji postotak, ostane unutar apsolutne većine mandata. To mogu dokazati neki markantni primjeri:

#### RELACIJA GLASOVI/MANDATI U ISTRAŽIVANIM SLUČAJEVIMA

Zemlja	godina	izborni sistem*	stranka	glasovi	mandati
Velika Britanija	1983.	VI	konzervativna	42,2	61,6
Kanada	1984.	VI	konzervativna	50,0	74,8
Sri Lanka	1970.	VI	SLFP	36,9	60,2
Turska	1954.	VI	republikanska	36,4	5,7
Velika Britanija	1983.	VI	aljansa liberala i SDP	25,4	3,5
Kanada	1984.	VI	liberalna	28,0	14,2
Savezna Republika	1983.	RI	CDU/CSU	48,8	49,0
Italija	1883.	RI	Sardinijska stranka akcije	0,2	0,2
Nizozemska	1982.	RI	Evangelistička narodna stranka	0,7	0,7
Švicarska	1983.	RI	Autonomna socijalistička stranka	0,5	0,5

\*VI = većinski izbori, RI = razmjerni izbori

*POLITIČKI UČINCI VEĆINSKIH IZBORA I RAZMIJERNIH IZBORA: USPOREDBA*

Polazeći od neposrednih učinaka različitih izbornih sistema na relaciju glasovi/mandati formuliraju se postavke o političkim konzekvencijama izbornih sistema koje pogađaju tvorbu političke volje, strukturu stranačkog natjecanja, stranački sistem i politički sistem općenito. Te političke konzekvencije izbornih sistema, koje su kao takve sporne i koje različite društvene i političke skupine ocjenjuju različito, tvore jezgru političke rasprave o izbornom sistemu.

U toj se raspravi grubo razlikuju dva pravca:

(a) stariji pravac koji još prevladava u općim i političko-znanstvenim radovima, a koji raspravlja na ravni teorijskih prednosti većinskih izbora i razmjernih izbora. Lijep je primjer za to esej Karla Poppera (1987) u obranu izbora relativnom većinom.

(b) mladi pravac koji je stekao premoć u specijaliziranim radovima od spisa Douglasa W. Raea (1967) i bavi se empirijskim porcednjem konkretnih izbornih sistema i učinaka pojedinih elemenata (podjele na izborne okruge, metoda pre-računavanja, prohibitivne klauzule itd).

*Teorijske prednosti većinskih izbora i razmjernih izbora*

U nastavku navodimo političke učinke oba temeljna tipa izbornih sistema, što ih očekuje respektivne pristaše većinskih izbora i razmjernih izbora, a koji se u gledanju dviju škola katkad pojavljuju kao prednosti jednoga ili drugoga izbornog sistema.

Prednosti većinskih izbora:

1. Sprečavanje cijepanja stranaka. Male stranke imaju male šanse da osvoje parlamentarne mandate.

2. Poticanje koncentracije stranaka u pravcu obrazovanja dvostranačkog sistema.

3. Poticanje stabilnih vlada u obliku stranačkih većinskih vlada.

4. Poticanje političke umjerenosti, budući da se političke stranke, koje konkuriraju jedne drugima, bore za umjerene birače sredine, te se uzajamno moraju osporavati, a izbornom pobjedom moraju preuzeti i političku odgovornost. Stranke moraju, dakle, usmjeriti svoj program na umjereno biračko tijelo i ono što je ostvarivo.

5. Poticanje izmjene vlade, budući da male promjene u odnosima jakosti među strankama po glasovima birača mogu izazvati velike promjene po mandatima.

6. Uvođenje odlučivanja o vodstvu vlade izravno od strane birača u izborima, a ne od strane stranaka u postupcima koaliranja nakon izbora.

Prednosti razmjernih izbora:

1. Predstavništvo, po mogućnosti, svih mišljenja i interesa u parlamentu razmjerno njihovoj snazi među biračima.

2. Sprečavanje odveć umjetnih političkih većina koje ne odgovaraju zbiljskoj većini među biračima i koje predstavljaju tek rezultat institucionalnih zahvata u proces tvorbe političke volje.

3. Poticanje spojivih većina pogodbama i kompromisima u kojima sudjeluju različite društvene snage, etničke/religijske skupine.

4. Sprečavanje ekstremnih političkih preokreta koji su manje rezultat temeljitih promjena političkih stavova birača, a više posljedica »učinka iskrivljavanja« izbornog sistema.

5. Uvažavanje društvenih promjena i novih političkih struja u postizanju parlamentarnog predstavnštva.

6. Sprečavanje kartela etabliranih stranaka ili tzv. dominantnih stranačkih sistema u kojima neka stranka zahvaljuje svoju dominantnu poziciju u biti izbornom sistemu, te otežava demokratsku promjenu, ako je čak i ne sprečava.

Prednosti većinskih izbora i razmjernih izbora višestruko su određene upravo na podlozi usporedbe dvaju temeljnih tipova izbornih sistema. Događa se to da prednosti jednoga često čine nedostatke drugoga. Shema suprotstavlja neke očekivane, tendencijske učinke većinskih izbora i razmjernih izbora.

Tendencijski učinci	većinski izbori	razmjerni izbori
dvostranački sistem	da	ne
tvorba stranačke većine	da	ne
stabilne vlade	da	ne
koalicijske vlade	ne	da
jednoznačna mogućnost pripisivanja političke odgovornosti	da	ne
pravedno predstavnštvo	ne	da
šanse za nove političke struje	ne	da

Mnogi učinci što su pripisani temeljnim tipovima izbornih sistema ipak se ne mogu suprotstavljati na tako jednostavan način. Mora se misliti i na to da ono što je nazvano prednošću nekoga izbornog sistema svi ne shvaćaju kao prednost. U pitanju vrednovanja ulaze različita razmatranja sa stajališta teorije demokracije i političke vlasti tako da se već spomenuti koncepti dvostranačkog sistema, stabilne vlade, pravedno predstavnštvo itd. različito razumiju i osobito kontroverzno ocjenjuju.

Da li se naznačene teorijske prednosti doista shvaćaju kao prednosti, to podliježe političkim mjerilima. Posve općenito govoreći, postoje dobri argumenti kako za većinske izbore, tako i za razmjerne izbore. Kontroverzije među onima koji plediraju za većinske izbore i onima koji pristaju uz razmjerne izbore stoga se nikad ne okončavaju.



Argumenti su jednom na ravni teorije demokracije. Nije na njoj da odlučuje o tome da li sposobnosti neke stranke za većinu (i s time izjednačeno uvođenje stabilnih, alternirajućih vlada) treba dati prednost u odnosu na političko predstavništvo, po mogućnosti, svih relevantnih društvenih snaga. Funkcionalna teorija demokracije jednoznačno favorizira većinske izbore, a participativna teorija demokracije ustrajava na razmjernim izborima (v. Alemann 1973).

Argumenti za ili protiv predstavničkih načela jesu, drugi put, na ravni političke vlasti. Ti se ralози često nastoje prilično prikriti time što posežu za obrazloženjima teorije demokracije. Odluka ipak slijedi iz konkretnih interesa neke stranke.

Bitno gledište jest veličina neke stranke. Mala stranka rijetko će se moći prepustiti luksuzu da bude za većinske izbore, jer će je oni po pravilu isključiti iz političkog života ili toliko desetkovati da praktički neće više biti značajna. Iznimke potvrđuju pravilo: u Sri Lanki male komunističke stranke mogle su 1970. dobiti viši udio u mandatima od udjela u glasovima jer su mogle stupiti u savez s SLFP gospode Bandaranaike koji im je prepustio nekoliko izbornih okruga. Pored izbornozemljopisne koncentracije glasova birača, izborni savezi jedina su šansa maloj stranci da preskoči barijere izbornog sistema većinskih izbora.

Velike stranke koje posredstvom većinskih izbora imaju izgleda da steknu parlamentarnu većinu ili da u vladi bolje obrane političku vlast više optiraju za većinske izbore. I tu postoje iznimke. U nekim skandinavskim zemljama većinske socijaldemokratske stranke bile su pripravne da unutar postojećih sistema razmjernih izbora razmjernost usavrše toliko da su na koncu izgubile sposobnost da, unatoč glasovnim gubicima, zadrže parlamentarnu većinu. Onaj tko prednost izbornog sistema vidi u određenim stranačkopoličkim učincima, vrednovanje temeljnih tipova izbornih sistema zasniva na mjerilima političke vlasti.

Kako su učinci što su pripisani temeljnim tipovima izbornih sistema tek uvjetno točni, upravo se nužno nadaje to da se prednosti (i nedostaci) većinskih izbora i razmjernih izbora ne vrednuju dulje na načelnoj i općenitoj ravni, nego na podlozi širokih historijskih iskustava. Ako u nizu zemalja, uz razmjerne izbore ili unatoč njima, postoje dvostranački ili dvoipolstranački sistemi koji omogućuju stabilne vlade, onda se bar za te zemlje ne može više tvrditi, prvo, da razmjerni izbori vode upravo suprotnome, a prednosti većinskih izbora ne mogu se više, dugo, vezati uz nešto što postoji upravo uz razmjerne izbore. U prilog razmjernim izborima tada, naime, jedanput govore njihove vlastite prednosti. U prilog njima, drugi puta, govori neutraliziranje prednosti većinskih izbora.

Vrednovanje izbornih sistema trebalo je, k tome, uzeti u obzir konkretne društvene i političke uvjete neke zemlje. Potom je trebalo pitati kakve su političke posljedice, u širem smislu, pretpostavljenih prednosti izbornih sistema. Vodi li koncentracija u stranačkom sistemu k polarizaciji (i građanskom ratu)? Najnoviji razvoj u istraživanju stranačkih sistema pripremao je podlogu za to. Vodi li pravedno predstavništvo do nemogućnosti vladanja? Postoje li društvene i političke pretpostavke za uspješnu primjenu predstavničkih načela?

### *Empirijska usporedba izbornih sistema*

Pitanja kojima završava prethodni odjeljak nužno vode k studiju konkretnih izbornih sistema i respektivne društvene i političke okoline u kojoj oni djeluju. Kako cijeli spis ovisi o toj postavci, i sâm je za takav način gledanja izborne problematike.

Sukladno tome, u usporedbi što se vrednuje nije riječ više o tradicionalnoj konfrontaciji većinskih izbora i razmjernih izbora, nego o poredbenoj analizi učinaka (prednosti i nedostataka) određenih izbornih sistema, poput relativnih većinskih izbora u izbornim okruzima s jednim mandatom i personaliziranih razmjernih izbora u respektivnom slučaju.

*PRIMJER:* takvu usporedbu na ravni konkretnih izbornih sistema izvela je Royal Commission of the Electoral Reform Novog Zelanda 1986. kad je ispitala pitanje koji je za Novi Zeland danas izborni sistem bolji. Tamo se kaže (Report: 63 i d.):

»Na onim područjima gdje postoje relativni većinski izbori s jednim mandatom za izborni okrug postaje krupne slabosti, dok personalizirani razmjerni izbori rezultiraju u značajnim poboljšanjima. On osigurava pravednost među političkim strankama jer postoji jasan glas za stranku a mjesta su razmjerno raspoređena prema razini nacionalne podrške svakoj stranci. Ne postoji bias prema malim strankama sve dok one dostižu granicu od 4%. Ne postoje slučajne prednosti ili ograničenja zavisno o podršci stranci u raznim dijelovima zemlje. Glede sudjelovanja birača, taj sistem predstavlja značajno poboljšanje nad većinskim jer dva glasa omogućuju biraču koncentraciju pažnje na izbor vlade kao i izbor najboljeg predstavnika izborne jedinice. Što više, s obzirom na ukupni rezultat većine glasova se broji i jasno se vidi njihov utjecaj. Na područjima reprezentacije Maora, gdje je većinski izbor jasno nedostatan, srazmjerni omogućava Maorima da realiziraju stvarni utjecaj zajedničkim listama bez posebnih maorskih lista i mogućnost da izaberu kandidate koji će zastupati njihova gledišta. Nacionalne liste vjerojatnije će osigurati efektivnu reprezentaciju i utjecaj manjina i specijalnih interesnih grupa nego većinski izbori. Konačno, glede legitimnosti razmjerni se čini mnogo pošteniji nego većinski u osiguranju predstavnika strankama i drugim interesnim grupama. Vjerujemo da je to značajno za očuvanje povjerenja u izborni proces u složenijim društvima.

Na onim mjestima gdje se smatra da većinski ima prednosti mi smatramo da razmjerni izbori imaju usporedive premada ponekad drugačije prednosti. U smislu efektivne vlade vidimo da razmjerni izbori dovode do promjena jer koalicijske ili manjinske vlade postaju vjerojatnije premda ne i nužne. Dokazuju to i primjeri iz drugih demokracija s razmjernim izborima u kojima razumna granica onemogućava širenje minornih stranaka, vlade ostaju djelatne, a još i više ako razmjernost dovodi do usvajanja cjelovitih, dogovorenih i široko podržanih politika. Nadalje, glede efikasne reprezentacije izbornog tijela, razmjerni izbori podjednaki su većinskim i ne vidimo ni u jednom izrazitih prednosti. Slično vrijedi i za njihovu sposobnost da pomognu političkoj integraciji, premda smo skloniji tvrditi da promjene u društvu Novog Zelanda pokazuju prednosti

razmjernosti jer svi značajni dijelovi zajednice imaju djelotvoran udio u političkom procesu, a stranke sa značajnijom podrškom birača osiguravaju i predstavnštvo. Budući da jednostavno ne mogu odraziti složenost našeg društva većinski izbori na duži rok mogu biti manje integrativni. S obzirom na efektivne stranke vjerujemo da su sistemi podjednaki, premda razmjerni ima prednosti zbog pomoći koju liste daju stvaranju ravnoteže između interesa koji teže reprezentaciji. Konačno, smatramo da razmjerni izbori imaju i prednost nad većinskim s obzirom na efektivni parlament zato jer podstiču izbore onih članova koji će se koncentrirati na policy probleme. Općenito, smatramo da je razmjerni izborni sistem najbolji za sadašnjost i buduće potrebe Novog Zelanda.»

#### PRETPOSTAVKE USPJEŠNE PRIMJENE NAČELA VEĆINE

Alexis de Tocqueville vezao je uspješnu primjenu načela većine uz tri pretpostavke:

1. široka jednakost životnih prilika ili vrlo homogeno društvo;
2. temeljni politički konsenzus pučanstva o pravilu većine;
3. mogućnost da i sama manjina jednom postane većinom (Oeuvres Complètes, 1951, sv. 1:257 i d.).

Tri pretpostavke što ih je formulirao Tocqueville pokazale su se točnim u modernome ustavnom svijetu. Funkcionalni većinski izbori trebaju homogene društvene odnose. Prvo, društveni antagonizmi moraju se jasno i jednoznačno svrstati uz jednu ili najviše dvije dimenzije sukoba. Pretpostavka je, dakle, odsutnost tzv. *cross-cutting cleavages*, poput etničkih, religijskih, jezičnih sukoba. Pretpostavci socioekonomijske homogenosti pripada i odsutnost snažnih ekonomijsko-industrijskih razvojnih razlika unutar države.

Takvo jasno razdvajanje uzduž jedne dimenzije sukoba činilo je, primjerice, u Velikoj Britaniji podlogu za polarizaciju biračkog ponašanja i stranačkih sistema između *working class* i *middle class*. Ta polarizacija vodila je — naočigled izbornozemljopisnoj podjeli *working class* i *middle class* što nastaje u društvenoj zbilji — velikoj većini (za jednu ili obje velike stranke) sigurnih izbornih okruga i mnoštvu utvrda.

Za Veliku je Britaniju, primjerice, pronađeno:

- da između 1955. i 1970. u pet izbora u 3/4 od 630 izbornih okruga nije se dogodila promjena stranke,
- da je u izborima od 1951. do 1983. u prosjeku u svakim izborima u otprilike 50 izbornih okruga mandat prešao u neku drugu stranku.

Da bi se ostvarila promjena na nacionalnoj ravni potreban je, dakle, određeni, premda mali broj tzv. *marginal seats*, izbornih okruga u kojima živi sociostrukturno relativno homogeno biračko tijelo. Tocquevilleovu zahtjevu za homogenošću mora se odgovoriti u tih nekoliko izbornih okruga, koji time stječu enormno političko značenje. U njima se odlučuju izbori. Na njih stranke koncentriraju svoje napore.

Oba zahtjeva za homogenošću ne postoje u etnički fragmentiranim društvima. Njihovo ispunjenje nije očekivano ni u zemljama sa znatnim, teritorijalno ukotvljenim razvojnim disparitetima. U političkim sistemima u kojima socioekonomska opreka između *Center* i *Periphery* ili između etnički/religijski definiranih skupina igra važnu ulogu većinski izborni sistemi zaoštruju centrifugalne odnosno dezintegracijske snage. Tada uglavnom nedostaje otpočetak temeljni konsenzus pučanstva o pravilu većine. Ako se ono zadrži, kao u slučaju Kanade ili Nigerije, politički učinci uopće nisu slični onima koje pravilo većine postiže u homogenim zemljama. Dok u Kanadi britanska politička kultura nadomješćuje nedostatak homogenosti, eksperiment s većinskim izborima u Nigeriji završio je u građanskom ratu. U Maleziji je primjeni pravila većine priključen proces pogađanja iproporcionalnog predstavnštva, te je time otupljena razorna snaga načela većine. U Sri Lanki relativni većinski izbori, naslijeđeni od bivše kolonijalne vlasti, ukinuti su 1977. kao posljedica znatnih disproporcija u parlamentarnom predstavnštvu koje su oni prouzročili.

#### PRIMJERI:

##### (a) Učinci relativnih većinskih izbora u Nigeriji

U Nigeriji su se relativni većinski izbori u izbornim okruzima s jednim mandatom namjerili na krajnje kompleksnu etničku strukturu. Političke stranke obrazovale su se na temelju velikih etničkih skupina (Hausa, Yoruba, Ibo) i dominirale su na odgovarajućim područjima naseljenosti. Kako je izborni sistem jedva davao šansu za predstavnštvo etničko-političkim manjinama, praktički su u tri regije nastali stabilni jednostranački sistemi. Na ravni savezne države susrele su se regionalističke stranke koje nisu mogle obrazovati stranački sistem usmjeren na nacionalna pitanja. Premda je samo nekoliko stranaka osvojilo parlamentarne mandate, nije došlo do nacionalne integracije. Štoviše, izborni je sistem djelovao centrifugalno.

Njegovi su učinci pridonijeli građanskom ratu (1967—1970). Za doba nakon prve vojne vladavine (1966—1979) poduzete su mjere kako bi se spriječila ponovna obnova stranaka po etničkim kriterijima (povećanje broja saveznih pokrajina, zakon o strankama). Izborni je sistem ipak zadržan.

##### (b) Mehanizmi razmjernosti u većinskome izbornom sistemu Malezije

U izbornom sistemu Federativne Republike Malezije prirodni učinci relativnih većinskih izbora u izbornim okruzima s jednim mandatom potiskuju se sporazumom etnija (Malajaca, Kineza, Indijaca) odnosno njihovih političkih stranaka o razmjernoj raspodjeli mandata. Etničke opreke ne rješavaju se, dakle, otvorenom konkurencijom stranaka u izborima po većinskom pravilu, nego se nastoji obrazovati interkomunalni savez stranaka, alijansa. U izbornim krugovima s jednim mandatom kandidira se samo jedan izgledni, ako ne i jedini kandidat uopće. Savez postiže oko dvije trećine glasova.

Povezivanje razmjernog udjela u vlasti i većinskog odlučivanja čini bitnu pretpostavku mirnoga zajedničkog života skupina pučanstva u društvu s više rasa.

## (c) Učinci relativnih većinskih izbora u Sri Lanki

U Sri Lanki su relativni većinski izbori u izbornim okruzima s jednim mandatom doveli do ekstremnih iskrivljavanja političkog predstavnštva. U izborima 1970. glasovno najjača stranka izgubila je od stranke koja je bila druga po glasovnoj anketi.

SLFP (Sri Lanka Freedom party) sklopila je izborne sporazume s malim komunističkim strankama LSSP i CCP 1970. i pristala na klizavu pobjedu protiv UNP (United National Party), koja je s 37,9% glasova osvojila samo 11,2% mandata.

U izborima 1977. UNP je s 50,9% glasova stekla više od 3/4 mandata, dok je opozicija bila desetkovana. Uslijedila je, doduše, promjena u vladi, ali u ekstremnim razmjerima.

RELACIJA GLASOVI/MANDATI U SRI LANKI

Stranke	1965.		1970.		1977.		u %	zas. u %
	glasovi u %	mandati zas.	glasovi u %	mandati u %	glasovi zas.	mandati u %		
UNP	39,3	66	43,7	37,9	17	11,2	50,9	140
SLFP	30,2	41	26,4	36,9	91	60,2	29,7	8
LSSP	7,5	10	6,6	8,7	19	12,6	3,6	-
FP/TULF	5,4	14	9,3	4,9	13	8,6	6,4	18
CCP	2,7	4	2,6	3,4	6	4,0	3,1	-
druge	14,9	16	10,7	8,2	5	3,3	6,3	2
ukupno		151			151			168

Ograničenost načela većine pokazuje se pak i s onu stranu nacionalnodržavnih razloga. Ono slijedi, također, iz sve veće društvene diferencijacije i povećana stupnja kompleksnosti političkog odlučivanja, što se očituje u: 1. provedbi razmjernih izbora kao predstavničkog načela u većini zapadnih demokracija; 2. promijenjenim procesima odlučivanja u obliku obnove načela većine ili priključenih postupaka i kompromisa na najrazličitijim područjima (među ustavnim organima, među različitim razinama političkog sistema, u odnosu među političkim strankama, među vladama i organiziranim interesima), o čemu se raspravlja u konkordacijskoj demokraciji, isprepletenosti politike i korporativizmu.

Granice načela većine danas se razmatraju u svezi s odlukama o sklopovima društvenih problema, ireverzibilni karakter kojih je priznat (atomska energija, tehnologija gena, tehnologija naoružanja, prikupljanje podataka itd.). Predstavnici novih socijalnih pokreta, ali socijalznanstveni kritičari društva (Guggenberger<sup>2</sup>1984; Guggenberger/Offe 1984) naglasili su — nadovezujući se na Lockeja i druge liberalne teoretičare ugovora — da je u pitanjima preživljavanja riječ o političkim odlukama koje se ne pokrivaju obrazloženjem načela većine u teoriji ugovora.

Tu kritiku ne treba tumačiti kao načelno odbacivanje načela većine te je krivo razumjeti; ona, štoviše, pledira za diferenciranu primjenu načela većine, a time i za njegovo trajno važenje.

Prevela s njemačkoga:

Mirjana Kasapović

## LITERATURA

- Alemann, U. von. 1973: *Parteiensysteme im Parlamentarismus*, Düsseldorf.
- Blondel, J. 1969: *Introduction to Comparative Government*, New York.
- Ferre, C./Russo, J. 1984: Sistemas electorales parlamentarios alternativos: Un análisis para Chile, u: *Estudios Públicos* 13, 141—152.
- Guggenberger, B. 1984: Krise der repräsentativen Demokratie, u: Guggenberger, B./Kempf, U. (Hrsg.), *Bürgerinitiativen und repräsentatives System*, Opladen, 23—56.
- Guggenberger, B./Offe, C. 1984: *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie, Politik und Soziologie der Mehrheitsregel*, Opladen.
- Jesse, E. 1988: *Wahlen. Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*, Berlin.
- Lijphart, A. 1987: The Demise of the Last Westminster System? Comments on the Report of New Zealand's Royal Commission on the Electoral System, u: *Electoral Studies* 6 (2), 97—103.
- Mackie, T. H./Rose, R. 1982: *The International Almanac of Electoral History*, London (prvotno 1974).
- Meyer, H. 1973: *Wahlssystem und Verfassungsordnung. Bedeutung und Grenzen wahlssystematischer Gestaltung nach dem Grundgesetz*, Frankfurt.
- Meyer, H. 1987: Demokratische Wahl und Wahlssystem, u: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, sv. 2, Heidelberg, 249—267.
- Mirabeau, Comte de 1834: Sur la representation illégale de la nation dans ces états actuels et sur la nécessité de convoquer une assemblée générale des trois ordres, u: Merilhou, M. (Hrsg.), *Oeuvres de Mirabeau*, Pariz, 8 svezaka, sv. 1.
- Nohlen, D. 1978: *Wahlssysteme der Welt. Daten und Analysen. Ein Handbuch*, u suradnji s R.O. Schultzeom, München/Zürich.
- Norton, P. 1984: *The British Polity*, New York.
- Popper, K. R. 1987: Zur Theorie der Demokratie, u: *Der Spiegel*, god. 41, br. 32, 54 i d.
- Rae, D. W. 1971: *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven/London.
- Rose, R. 1982: *Choice in Electoral Systems. The Political and Technical Alternatives, Studies in Public Policies*, 108, Strathclyde/Glasgow.
- Sartori, G. 1986: The Influence of Electoral Systems. Faulty Laws or Faculty Method?, u: Grofman, B./Lijphart, A. (Hrsg.) 1986: *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York.
- Wildenmann, R./Kaltfleiter, W./Schleth, U. 1965: Auswirkungen von Wahlssystemen auf das Parteien — und Regierungssystem der Bundesrepublik, u: Scheuch, E./Wildenmann, R. (Hrsg.) 1965: *Zur Soziologie der Wahl*, Köln/Opladen, 74—112.