

Izborni sistem Finske

ŠTEFICA DEREN-ANTOLJAK

Fakultet političkih nauka u Zagrebu

Sažetak

Proučavanje glasanja i izbora kao političkih institucija i političkih procesa ima dugu povijest u političkoj znanosti Finske, o čemu svjedoči obilje istraživačkih rezultata o raznim aspektima ove problematike. Autorica se u ovom radu zadržava samo na jednom i to vrlo značajnom i osjetljivom pitanju izbornog prava — sistemu proporcionalne reprezentacije u finskome političkom sistemu kao načinu distribucije parlamentarnih sjedišta političkim partijama i njegovim konzekvencijama za stabilnost i uspješnost djelovanja predstavničke vlade.

I. Uvod

Izbori i izborni sistemi u mnogim demokratskim državama u središtu su kritičke analize brojnih teoretičara. To je i razumljivo ako se zna da su izbori suvremenim demokratskim političkim sistemima ne samo općeprihvaćena institucija demokratskoga političkog predstavništva i osnova legitimnosti nosilaca političke moći, već služe i kao instrument posredovanja u obavljanju vlasti.

Izborima se ostvaruje komunikacija između onih koji vladaju i onih kojima se vlada. U kojoj će mjeri ta komunikacija biti demokratska i slobodna i da li će omogućiti stvarnu političku participaciju građana u upravljanju poslovima društvene zajednice umnogome zavisi od karaktera i sadržaja izbornog sistema kao bitnog elementa političkog sistema. »U tom smislu izborni sistem podrazumeva sredstva za ostvarivanje i potvrdu suštine društveno-političkog uređenja jedne zemlje i oblika pretvaranja tih sredstava u elemenat suštine političkog sistema. Sadržina izbornog sistema jeste jedinstvo, odnosno protivrečnost ustavnih postavki i političke vrednosti i primenivosti tih postavki.«¹

Kao element i izraz određenoga političkog sistema, izborni sistemi su to realniji što sadrže principe koji odgovaraju unutrašnjim društveno-političkim odnosima i političkim snagama, odnosno ako ne postoje suprotnosti između njihove normativne strukture i političkog ostvarivanja. U stvari, oni bi trebali biti istinski mehanizam za izražavanje volje naroda.

¹ Jovan Đorđević, *Politički sistem*, Beograd 1973, 858.

II. Osnovne karakteristike suvremenoga političkog sistema Finske

Suvremeni politički sistem Finske, koji se bazira na Ustavu iz 1919, ima nekoliko karakteristika na koje je potrebno ukazati prije no što izložimo parlamentarni i predsjednički izborni sistem.

(1) Taj je politički sistem nastao u dubokoj političkoj krizi nakon prekida odnosa s Rusijom i građanskog rata 1918. godine koji je dijelom proizašao iz nesuglasnosti o nekim osnovnim političkim pitanjima unutrašnjeg razvitka zemlje, u trenutku kad nijedna politička partija nije imala ni faktičku snagu ni jasnu viziju o organizaciji političke vlasti utemeljene na suradnji više političkih partija.

(2) Politički sistem suvremene Finske teško se može uvrstiti u tradicionalne modele i sisteme klasifikacije političkih režima u visokorazvijenim kompetitivnim parlamentarnim demokracijama prema organizacijskim i funkcionalnim elementima. Brojna i značajna ovlaštenja koja ustavne odredbe daju šefu države, njegov stvarni utjecaj na politički život zemlje te njegova uloga i položaj (ustavna i politička) upućuju na zaključak da se politički sistem Finske približava predsjedničkom sistemu vlasti, ali da istovremeno odstupa od klasičnog obrasca položaja šefa države u parlamentarnim sistemima.

(3) Prema Ustavu Finske postoje osnovne institucionalno-pravne pretpostavke za oblikovanje i funkcioniranje parlamentarnog sistema vlasti. Upravo zbog specifičnog odnosa između egzekutive i legislative, kao i položaja predsjednika republike moguće je ustavnopravno suvremenu organizaciju vlasti u Finskoj okarakterizirati kao specifičan sistem parlamentarizma poremećene ravnoteže u korist egzekutive, a koji se često naziva *polupredsjedničkim sistemom vlasti*.²

(4) Specifičnost institucija finskoga političkog sistema tolika je da bi svako tumačenje njegovih institucija analogijom s drugim sistemima bilo pogrešno. Neosporno je, međutim, da su švedska, a manje i ruska dominacija ostavile dubokog traga na organizaciju političke vlasti u Finskoj. Suvremena ustavnopravna rješenja primijenjena u finskom ustavu na jedan su ili drugi način došla do izražaja i u mnogim drugim visokorazvijenim kompetitivnim demokratskim političkim sistemima (SAD, Velika Britanija, V. Republika u Francuskoj od 1958). Međutim, specifičnost je Finske u povezanosti pojedinih institucionalnih nosilaca političke vlasti u ustavnopravni sistem i reguliranju odnosa među njima.

(5) Specifičnost političkog sistema Finske, osobito u poslijeratnom razdoblju, treba tražiti i u izuzetnoj ulozi i položaju koji je u političkom životu Finske četvrt stoljeća (1956-1981) imao predsjednik Urho Kekkonen. Svojim nastojanjima da stabilizira Finsku, prvenstveno na političkom (međunarodnom) planu kao i u

² Polazeći od specifičnog odnosa između egzekutive i legislative, Maurice Duverger je u svojoj komparativnoj studiji sedam evropskih zemalja koje imaju ustavni model polupredsjedničkog sistema vlasti Finsku rangirao na prvo odnosno drugo mjesto ovisno o tome da li se procjena bazira na formalnoj ili stvarnoj političkoj vlasti.

Ustavno gledajući: Finska (1919), Island (1944), Vajmarska republika (1919), Portugal (1976), Austrija (1920, 1945), Francuska (1958), Irska (1937)

U praksi: Francuska, Finska, Vajmarska republika, Portugal, Austrija, Island, Irska

Maurice Duverger, »A New Political System Model: Semi — Presidential Government«, *European Journal of Political Research*, Vol. 8. 1980, 165-187.

težnji da razvije i učvrsti dobrosusjedske i prijateljske odnose sa SSSR, predsjednik Kekkonen dao je dubok pečat funkcioniranju predsjedničke institucije vlasti. Njegov osobni autoritet i državnička mudrost znatno su pridonijeli stabilizaciji Finske kako na međunarodnom, tako i na unutrašnjem planu.

(6) S obzirom na položaj i organizaciju finskog parlamenta kao organa na koji biračko tijelo prenosi svoja suverena prava, finški politički sistem počiva na principu *parlamentarne reprezentativne ili predstavničke demokracije*.

III. Izborni sistem i parlament

U vrijeme prekida finških odnosa s Rusijom 1917. i stvaranja nezavisne i suverene demokratske države, koncipiranje i definiranje legislativne vlasti i strukture političke reprezentacije nije bilo toliko u centru interesa vladajuće klase odnosno odlučujuće političke grupe. Jer, položaj, uloga i organizacija parlamenta regulirani su u određenoj mjeri već u okviru dalekosežnih demokratskih parlamentarnih, političkih i izbornih reformi 1906. godine. Naime, nove parlamentarne i izborne reforme koje je ruski car Nikolaj II. nerado potvrdio 1906. imale su cilj da demokratiziraju politički život Finske. U tom razdoblju izvršen je radikalni pomak i transformacija strukture političke reprezentacije. Napušta se četverostaleška hijerarhizirana skupština i formira jednodomni parlament (Eduskunta). Ideja političkog predstavništva do tog vremena bila je vezana za pripadnost staležima. Novo jednodomno predstavničko tijelo sastavljeno je od 200 reprezentanata izabranih u izbornim jedinicama na osnovi općeg i jednakog prava glasa svih Finaca starijih od 24 godine.³ O dimenzijama promjene do koje je dovela izborna reforma u Finskoj 1906. govori podatak da se izborno tijelo na slijedećim izborima udeseterostručilo. Ogroman demokratski značaj ove reforme odnosi se ne samo na uvođenje demokratskoga političkog predstavništva umjesto predstavništva staleža, već i na slobodu govora, okupljanja i udruživanja.

Jedno od najvažnijih pitanja u izbornom pravu svakako je alokacija predstavničkih mjesta. Zato ne začuđuje to da se gotovo od sredine prošlog stoljeća već do danas u političkoj teoriji i praksi vode brojne rasprave o tome kako postići što pravedniju i primjereniju distribuciju predstavničkih mjesta i istovremeno osigurati stabilnu, djelotvornu i odgovornu predstavničku vladu. U traganju za takvim rješenjima, a pod utjecajem kritika većinskog sistema koji često dovodi do deformacija i disproporcija između osvojenih glasova birača i alociranih parlamentarnih sjedišta političkim partijama, Finska se već 1906. godine (dok je još imala status velikog vojvodstva u okviru ruskog carstva) opredijelila za izborni sistem *proporcionalnog predstavništva*. Kritičari većinskog principa, prema kome partija koja osvoji većinu u izborima odnosi sve mandate i formira vladu, isticali su kao jedino demokratski princip onu metodu izbora, odnosno alokacije mandata koja bi bila srazmjerna rezultatima koje je u izborima postigla pojedina politička partija. Usporedo sa širenjem izbornog prava, odnosno procesom demokratizacije društva, proporcionalna reprezentacija povezana je s idejom političke jednakosti

³ Izbornom reformom Finska postaje prva zemlja u Evropi u kojoj su 1906. žene dobile pravo glasa. Do tog vremena to je pravo bila privilegija najvišeg staleža, a za ostale staleže pravo glasa bilo je ograničeno imovinskim cenzusom.

i pravednosti, objedinjujući težnju za priznavanjem svim građanima s biračkim pravom jednakih zakonskih mogućnosti da u izbornom procesu izraze svoju volju i utječu na mehanizam političkog odlučivanja. Istovremeno, proporcionalna je reprezentacija počivala na shvaćanju da predstavničko tijelo, tj. parlament mora biti minijatura reprodukcija nacije, odnosno da treba reprezentirati različite interese biračkog tijela srazmjerno njegovoj snazi. S druge pak strane, protivnici primjene proporcionalne reprezentacije isticali su nesposobnost vlade formirane na tom principu da osigura stabilnu i djelotvornu legislativu, da podržava i manjinske partije od kojih ni jedna nije dovoljno snažna da formira većinsku i stabilnu vladu s vlastitim programom. Branitelji većinskog sistema temeljili su svoju kritiku na pretpostavci da funkcija predstavničkog tijela nije u tome da bude ogledalo izbornog tijela niti da ono reprezentira, već da određuje politiku zemlje i kontrolira vlast.⁴ Nisu rijetki ni oni istraživači koji su isticali da pravo glasa nije privatno pravo glasača, već funkcija građana prema državi čija je svrha osigurati legislativnu sposobnost države i stvoriti unutar nje sposobnu većinu da vlada.

Finska je, kako to ističe Klaus Törnudd, bila pionir u praktičnoj primjeni proporcionalne reprezentacije, jer finski politički krugovi s početka ovog stoljeća nisu pokazivali suviše mnogo sklonosti, želje ili entuzijazma za korištenje tuđih iskustava i ideja u razvijanju vlastitoga izbornog sistema.⁵ Pristaše sistema proporcionalne reprezentacije dokazivali su da je prvi zahtjev predstavničkog tijela da adekvatno reprezentira biračko tijelo i da funkcija upravljanja ili kontroliranja mora biti prilagođena karakteru legislative. Da bi vlada bila uspješna neophodno je ostvariti u sistemu proporcionalnog predstavnštva određen stupanj konsensusa i kompromisa unutar legislative.

Finski izborni sistem karakterizira vrlo izražena težnja za proporcionalnošću, i to ne samo pri alokaciji predstavničkih mjesta političkim partijama, već i pri izboru elektora koji su do 1988. birali predsjednika republike.

Proporcionalni izborni sistem ostao je u osnovi nepromijenjen gotovo od stjecanja nezavisnosti zemlje, iako je od tada do danas predloženo više amandmana za njegovu reviziju radi ostvarivanja veće proporcionalnosti i izborne pravednosti. Zahtjevi koji uglavnom dolaze od manjinskih partija nalaze se tek u fazi preliminarnih diskusija. Međutim, zakonski prijedlog za ustavnu izbornu reformu predsjedničkog sistema trenutno se nalazi u fazi parlamentarne rasprave i očekuje se, ako bude prihvaćen, da će 1994. predsjednika republike birati građani neposredno (umjesto dosadašnjeg posrednog izbora putem elektora).⁶

Osnovna načela finskoga izbornog sistema sadržana su u članu 4 Zakona o parlamentu donesenog 1928. u kojem se među ostalim, ističe da će »predstavnicima biti birani neposrednim i proporcionalnim izborima; u tu svrhu zemlja će biti podijeljena u najmanje 12, a najviše 18 izbornih distrikata«. Svi građani s biračkim pravom uživati će jednako pravo glasa. Ostale detaljnije odredbe u pogledu izbornih distrikata, te vremena i načina održavanja izbora sadržane su u posebnom zakonu.

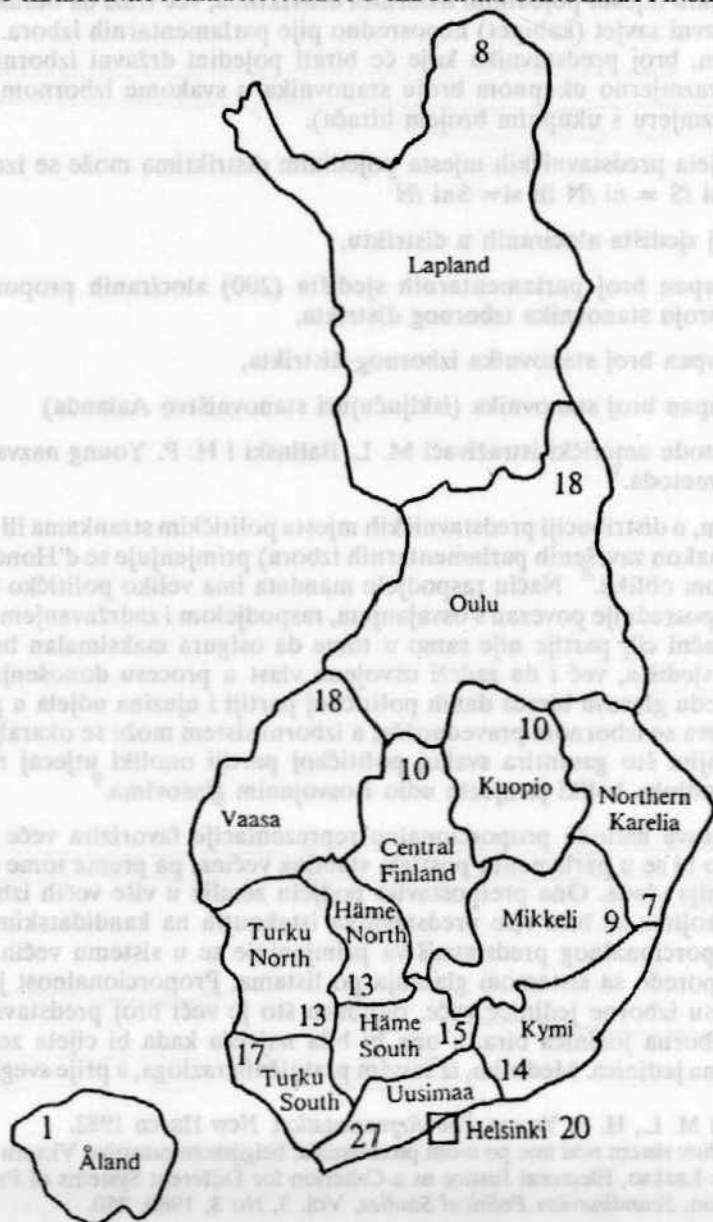
⁴ F. A. Hermens, *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*, New York (Reprinted), 1972, 8-9.

⁵ Klaus Törnudd, *The Electoral System of Finland*, London 1968, 134.

⁶ Izborni sistem za lokalne organe vlasti ne razlikuje se bitno od procedure parlamentarnih izbora.

Danas je Finska podijeljena u 15 izbornih distrikata u kojima se bira najmanje 17, a najviše 27 predstavnika za finski parlament. U 14 višćčlanih izbornih distrikata izbor članova parlamenta je proporcionalan, a u jednom distriktu, Aalandskom arhipelagu, bira se, bez obzira na njegovu populaciju, samo 1 predstavnik u finski parlament i to primjenom većinskog sistema

BROJ IZABRANIII PREDSTAVNIKA PO IZBORNIM OKRUZIMA FINSKE 1983.



Princip proporcionalnosti ima važnu ulogu na dvije razine izbornog procesa: prvo, u alokaciji parlamentarnih sjedišta izbornim distriktima i drugo, u alokaciji parlamentarnih sjedišta izbornim saveznim ili političkim partijama nakon završenog glasanja. Interesantno je istaknuti da se u ova dva slučaja primjenjuju različite proporcionalne metode. Naime, zakon koji se odnosi na izbor predstavnika u parlament nije eksplicitno naveo koja će se metoda primjenjivati u alokaciji predstavničkih mjesta pojedinim izbornim distriktima, već traži da odluku o tome donese državni savjet (kabinet) neposredno pije parlamentarnih izbora. U praksi se, međutim, broj predstavnika koje će birati pojedini državni izborni distrikti određuje srazmjerno ukupnom broju stanovnika u svakome izbornom distriktu (a ne u srazmjeru s ukupnim brojem birača).

Raspodjela predstavničkih mjesta pojedinim distriktima može se izraziti jednadžbom: $s_i/S = n_i/N$ ili $s_i = S n_i/N$

s_i = broj sjedišta alociranih u distriktu,

S = Ukupan broj parlamentarnih sjedišta (200) alociranih proporcionalno ukupnom broju stanovnika izbornog distrikta,

n_i = ukupan broj stanovnika izbornog distrikta,

N = ukupan broj stanovnika (isključujući stanovništvo Aalanda)

Ovu metodu američki istraživači M. L. Balinski i H. P. Young nazvali su Hamiltonova metoda.⁷

Međutim, u distribuciji predstavničkih mjesta političkim strankama ili izbornim savezima (nakon završenih parlamentarnih izbora) primjenjuje se d'Hondtova metoda u čistom obliku.⁸ Način raspodjele mandata ima veliko političko značenje, jer je najneposrednije povezan s osvajanjem, raspodjelom i zadržavanjem političke vlasti. Konačni cilj partije nije samo u tome da osigura maksimalan broj parlamentarnih sjedišta, već i da zadrži osvojenu vlast u procesu donošenja odluka. Odnos između glasova birača danih političkoj partiji i njezina udjela u političkoj vlasti izražava se izbornom pravednošću, a izborni sistem može se okarakterizirati to pravednijim što garantira svakoj političkoj partiji onoliki utjecaj na proces donošenja odluka koliki je njezin udio i osvojenim glasovima.⁹

D'Hondtova metoda proporcionalne reprezentacije favorizira veće političke partije kako bi se u parlamentu postigla stabilna većina, pa prema tome stabilnija i djelotvornija vlada. Ona pretpostavlja podjelu zemlje u više većih izbornih distrikata u kojima se bira više predstavnika istaknutih na kandidatskim listama. Sistem proporcionalnog predstavnništva primjenjuje se u sistemu većih izbornih jedinica usporedo sa sistemom glasanja po listama. Proporcionalnost je to potpunija što su izborne jedinice veće, odnosno što je veći broj predstavnika koje pojedina izborna jedinica bira, a ona bi bila najveća kada bi cijela zemlja bila jedna izborna jedinica. Međutim, iz sasvim praktičnih razloga, a prije svega potrebe

⁷ Balinski M. L., H. P. Young, *Fair Representation*, New Haven 1982.

⁸ D'Hondtov sistem nosi ime po svom pronalazaču, belgijskom pravniku Victoru d'Hondtu.

⁹ Markku Laakso, *Electoral Justice as a Criterion for Different Systems of Proportional Representation*, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 3, No 3, 1980, 250.

da se osigura reprezentacija različitih regija zemlje ili pak nastojanja da se isključe male političke partije iz legislative, Finska je podijeljena u više izbornih distrikata.

Za razliku od drugih proporcionalnih izbornih sistema koji primjenjuju sistem lista, u Finskoj glasač daje svoj glas za kandidata a ne za liste, iako je partijska pripadnost kandidata jasno naznačena.

Raspodjela mandata primjenom d'Hondtove metode¹⁰ prilično je složena. Da bismo je bolje razumjeli, prikazat ćemo ukratko njezinu proceduru. Prvo se, nakon završenih izbora, sumiraju glasovi kandidata određene političke partije ili izbornog saveza u danome izbornom distriktu, a zatim se utvrđuje biračka masa svake kandidatske liste. Da bismo točno utvrdili broj mandata koji dobiva svaka kandidatska lista, biračka masa svake kandidatske liste dijeli se sa 1, 2, 3, 4, 5, itd. odnosno onoliko puta koliko izborna jedinica bira predstavnika. Od svih rezultata koji se dijeljenjem dobivaju, izdvaja se onoliko najvećih koliko izborna jedinica bira ukupno predstavnika, te se rangiraju po veličini. Najslabiji rezultat predstavlja tzv. djelitelj. Svako kandidatskoj listi pripada onoliko predstavničkih mjesta koliko puta njezina biračka masa sadrži zajednički djelitelj. Ako jedna lista dobije više predstavničkih mjesta, tada se, budući da se u finskome izbornom sistemu primjenjuje sistem otvorene liste,¹¹ podjela mandata obavlja prema broju osvojenih glasova koje je kandidat pojedinačno osvojio. Kandidati s liste koji nisu izabrani proglašavaju se zamjenicima i to redosljedom prema broju osvojenih glasova.¹²

Istraživanja izbornih rezultata u parlamentarnim izborima pokazuju da se ni d'Hondtovom metodom ne postižu potpuna proporcionalnost i izborna pravednost u raspodjeli predstavničkih mjesta političkim partijama. Kada bi cijela zemlja bila jedan izborni okrug, tada bi partija koja osvoji barem 5% glasova dobila 10 mandata. Međutim, kako je zemlja podijeljena na veći broj izbornih distrikata, taj postotak glasova nije dovoljan ni za jedno predstavničko mjesto. D'Hondtova metoda proporcionalne reprezentacije, kao što smo to ranije istakli, favorizira velike partije dajući im disproporcionalno veliku reprezentaciju, dok je istovremeno taj sistem nepravedan prema malim političkim partijama. U primjeni ove metode ne uzimaju se u obzir glasovi koji preostanu nakon što se ukupan broj glasova liste podijeli zajedničkim djeliteljem.

Preostali glasovi za političke partije praktički su izgubljeni, a ukupan broj takvih glasova, uzimajući u obzir sve izborne jedinice, može biti veoma velik. Posljedica je znatno umanjeni kriterij pravednosti i adekvatne proporcionalnosti.

Norveška, Danska i Švedska u raspodjeli mandata također primjenjuju sistem proporcionalne reprezentacije, ali pritom koriste Sainte-Laguë metodu u čistom ili modificiranom obliku koja daje prednost manjim partijama (biračka masa se

¹⁰ Jaakko Nousiainen, *The Finnish Political System*, Cambridge, Massachusetts 1971, 164-166.

¹¹ Jan-Erik Svante O. Ersson, *Politics and Society in Western Europe*, London 1987, 212.

¹² Štefica Deren Antoljak, Politički aspekti sistema proporcionalne reprezentacije, *Naše teme*, 6/1990.

dijeli sa 1, 4, 3, 5, 7, itd. ili 1, 3, 5, 7 itd.) ali uz uvjet da postignu izborni prag čija je funkcija spriječiti političku fragmentaciju i ulazak malih partija u parlament.

Za razliku od finskoga izbornog sistema švedski izborni sistem teži da ostvari maksimalnu pravednost u raspodjeli mandata pomoću tzv. suplementarnih ili izjednačavajućih mandata. Da bi partija mogla računati na ulazak u Riksdag, mora prema Zakonu osvojiti barem 4% glasova na nacionalnoj razini ili 12% u jednome izbornom distriktu. Švedski parlament sastoji se od 349 predstavničkih mjesta, od čega su 310 fiksna mjesta koja se sistemom proporcionalne reprezentacije i metodom Sainte-Laguë dijele u proporciji s osvojenim glasovima, dok su 39 tzv. kompenzacijska ili suplementarna sjedišta. Alokacija suplementarnih sjedišta vrši se tako da se, nakon što se izvrši distribucija mandata pojedinim izbornim distriktima, pristupa ponovno distribuciji, ali ovog puta uzimajući cijelu Švedsku kao jedan nacionalni izborni okrug. Uspoređivanjem rezultata ovih dviju distribucija utvrđuje se razlika između ukupne distribucije sjedišta, uzimajući u obzir cijelu zemlju kao jedan nacionalni izborni distrikt, i ukupne distribucije sjedišta, gledano s aspekta podjele zemlje po izbornim distriktima. Kompenzirajuća sjedišta tada se proporcionalno alociraju neizabranim kandidatima u one izborne okruge koji su osvojili najveći broj glasova.

U Finskoj je bilo prijedloga da se 180 sjedišta srazmjerno broju osvojenih glasova distribuira političkim partijama po izbornim okruzima, a preostalih 20 da se alokira s nacionalne razine, uzimajući cijelu Finsku kao jedan izborni distrikt. Međutim, prijedlog nije naišao na podršku i odobravanje.

Istraživanja izbornih rezultata pokazala su da danas nigdje ne egzistira »puna« proporcionalna reprezentacija. No, ako se želi rekonstruirati izborni sistem u smislu veće pravednosti i proporcionalnosti, moraju se uzeti u obzir brojni faktori kao i priroda postojećih institucija, te opasnost od prevelike političke frakcionalizacije parlamenta. Prema mišljenju finskog profesora Hannu Nurmi s Turku Sveučilišta, proporcionalnost finskoga parlamentarnog izbornog sistema mogla bi se povećati: (1) modifikacijom sadašnje metode alokacije parlamentarnih sjedišta; (2) uvođenjem prilagođavajućih (izjednačavajućih) sjedišta i (3) promjenom veličine izbornih distrikata.¹³ Od nordijskih zemalja Finska i Island jedine primjenjuju d'Hondtovu metodu, dok ostale nordijske zemlje, kao što smo već spomenuli, koriste modificiranu ili nedomodificiranu Sainte-Laguë tehniku u alokaciji sjedišta političkim partijama. Teorijske i empirijske studije pokazuju da se primjenom Sainte-Laguë metode ostvaruje veća proporcionalnost nego d'Hondtovom metodom.¹⁴ Međutim, porast proporcionalnosti često je udružen s porastom političke fragmentacije. Da bi se to izbjeglo, zemlje koje primjenjuju Sainte-Laguë tehniku uvele su izborni prag kojim se smanjuje proporcionalnost i onemogućuje ulazak malih partija u parlament. Upravo iz tih razloga čini se nereálnim očekivati da bi se prihvaćanjem Sainte-Laguë tehnike i istovremenim uvođenjem izbornog praga povećala proporcionalnost u alokaciji sjedišta. Primjenom tzv. prilagođavajućih ili izjednačavajućih sjedišta po uzoru na švedsko iskustvo nesumnjivo bi se povećala

¹³ Hannu Nurmi, *A Theoretical Review of The Finnish Parliamentary and Presidential Electoral Systems*, University of Turku, 1990. 5.

¹⁴ J. Blondel, *Introduction to Comparative Government*, Boston 1969.

proporcionalnost izbornih rezultata u raspodjeli mandata između raznih političkih partija.

Devijacije finskoga proporcionalnog izbornog sistema dijelom proizlaze iz postojanja raznovrsnih distrikata. Procjenjuje se da bi povezivanjem ili ujedinjavanjem manjih distrikata, te porastom njihove prosječne veličine moglo doći do povećanja proporcionalnosti u distribuciji sjedišta političkim partijama. Kao što smo mogli uočiti, proporcionalni sistem u usporedbi s većinskim glasanjem ima dobru stranu u tome što omogućuje i manjinskim partijama ulazak u parlament i dodjelu mandata koja je proporcionalna osvojenim glasovima, a što je nedostatak oba tipa većinskog glasanja. Finska varijanta proporcionalne reprezentacije ne postavlja nikakve izborne barijere za ulazak u parlament, što olakšava pojavu i neprekidno podržavanje malih grupa u legislativi, djelujući tako kao značajna strukturna podrška multipartizmu. Šira proporcionalnost na parlamentarnoj razini naglašena je odsustvom izbornog praga. Zahvaljujući tome u razdoblju od 1983. do 1987. tri male partije — Finski kršćanski savez, Pokret zelenih i Partija za zaštitu ustavnih prava — bile su predstavljene u parlamentu s manje od 4% glasova birača. Oko poželjnosti uvođenja izbornog praga za koji se zalažu veće partije nije postignut neophodan konsenzus. Međutim, parlamentarna reprezentacija manjih partija u Finskoj omogućena je i stvaranjem izbornih saveza, kao i glasanjem za individualne kandidate.

Za razliku od Švedske koja ima stabilno biračko tijelo i partijski sistem, opća je karakteristika finskoga političkog života permanentna nestabilnost vlada (kao i glasačka nestabilnost).

Međutim, nestabilnost finskih vlada nije posljedica izbornog sistema proporcionalnog predstavnštva, kao što se to često želi prikazati. Naime, ističe se da proporcionalni sistem multiplicira političke partije i stvara nestabilne vlade. Tako poznati francuski politolog Maurice Duverger smatra da proporcionalna reprezentacija teži multipartizmu, a većinsko glasanje u jednom krugu bipartizmu.¹⁵ Izborne reforme same po sebi ne mogu dovesti do stvaranja novih partija, jer partije se ne radaju zakonskim odlukama već su izraz određenih društvenih snaga.

Po ocjeni Duvergera, određena metoda glasanja utječe na oblikovanje strukture svake partije, kao i na njihov broj, veličinu i stvaranja saveza, te na njihovu reprezentaciju. Međutim, i partijski sistem vitalno utječe na izborni režim. No odnos izbornog sistema i sistema partija nije mehanički i automatski. Da li će u jednom političkom sistemu dominirati dvopartijski ili višepartijski sistem, prema našem mišljenju, ne zavisi od određenoga oblika izbornog sistema, već prije svega od društveno-ekonomskih, historijsko-kulturnih, nacionalnih, ideoloških i drugih faktora. No izborni sistem samo je tehnički faktor institucionalne prirode koji podržava već zatečene dvopartijske ili višepartijske odnose (ali ih ne stvara). Izborna praksa mnogih zemalja potvrđuje našu tezu da sistem proporcionalne reprezentacije ne uzrokuje multipartizam već ga samo podržava.¹⁶ Političko iskustvo

¹⁵ Maurice Duverger, *Political Parties. Their Organization and Activity in The Modern State*, London (Reprinted), 1965, 205.

¹⁶ Vidjeti više o tome: Štefica Deren Antoljak, *cit. dj.*; Arend Lijphart, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, London 1984.

i izborna praksa mnogih demokracija razbili su mit prisutan u komparativnim analizama suvremenih političkih sistema da nestabilnost vlada proizlazi iz višepartizma. Visokorazvijene kompetitivne demokracije kao što su zemlje Skandinavije, Beneluksa i Švicarska imaju dugu povijest stabilnih i uspješnih demokratskih političkih sistema. Polazeći od analize političkih sistema ovih zemalja pogrešno bi bilo višepartijske sisteme smatrati uzrokom nestabilnosti vlada, a dvopartijske sisteme jedinom praktičnom metodom vladanja koja pruža nedvojbenu garanciju za formiranje stabilne i djelotvorne vlade i stvara optimalne uvjete za uspješno funkcioniranje političkih sistema. Nestabilnost finskih vlada najvećim je dijelom povezana sa specifičnim historijskim razvojem te zemlje. U Finskoj je polarizacija političkih snaga, za razliku od drugih nordijskih zemalja, zbog građanskog rata izvršena na znatno oštrijoj osnovi. Građanski rat iz 1918. ostavio je duboke ožiljke koji se čak i danas osjećaju u oštroj podjeli između lijevice i desnice. Istraživači finskoga višepartijskog sistema naglašavaju da duboki raskol koji karakterizira finški partijski sistem rezultira i oštrom međupartijskom borbom koja se vodi za osvajanje političke vlasti. Prostor za razvijanje socijaldemokratskih ideja u pravcu stvaranja države blagostanja za finsku socijaldemokratsku partiju nikada nije bio tako velik kao u drugim nordijskim zemljama. Upravo stoga je socijaldemokratska partija Finske znatno slabija u odnosu na švedsku socijaldemokraciju koja se na vlasti nalazi više od pedeset godina i koja formira vlade sama ili u suradnji s drugim partijama (ranije s partijom centra, a danas joj podršku pružaju lijevi komunisti). Finski socijaldemokrati nikada nisu uspjeli osigurati apsolutnu većinu u vladi i samostalno vođenje zemlje na duži rok, a zbog različitog stava oko pitanja suradnje s lijevima izbilo je u redovima socijaldemokracije više sukoba. Pojava komunističke partije, ideološki znatno različite od SDP, te dugogodišnja snažna pozicija partije centra, uz postojanje drugih jakih građanskih partija, učinile su političku strukturu Finske prilično heterogenom, što otežava stvaranje potrebne većine u parlamentu, a naročito suverene pozicije jedne političke partije u vladi. Zanimljivo je da je od izbora 1919. do ožujka 1966. Finska imala 47 vlada čije je prosječno trajanje bilo neznatno više od jedne godine, a neposredno nakon drugog svjetskog rata čak i nešto kraće.

Da bi vlada bila uspješna u svom radu ona mora uživati podršku barem 2/3 članova parlamenta. Međutim, od 15 vlada formiranih između 1919. i 1930. sve su vlade, osim dviju bile manjinske sa slabom parlamentarnom podrškom. Samo u jednom slučaju od drugog svjetskog rata Sorsina IV. koalicija (1983-1987) imala je vladu koja je nadživjela puni izborni mandat. Pokazatelj slabosti finskih vlada izražen je i u relativno velikom broju (ukupno 13%) tzv. civilnoslužbeničkih odnosno nepolitičkih vlada koje se formiraju u osobito kriznim situacijama kada je proces izgradnje koalicijskih vlada vrlo težak i dugotrajan. Članove takve vlade nominira predsjednik republike i one su za svoj rad isključivo odgovorne predsjedniku. Trajanje mandata takvih vlada relativno je kratko, manje od jedne godine.

Heterogena struktura finskoga partijskog sistema, pa i nepostojanje bipolarnog mehanizma, te djelovanje antisistemskih grupa na lijevici i desnici desetljećima su otežavali proces formiranja stabilnih vlada. Od stjecanja nezavisnosti Finske do danas gotovo 90% svih finskih vlada bile su koalicije što je relativno visok postotak u usporedbi s Norveškom ili Švedskom u istom razdoblju (u Norveškoj 1/3, a u Švedskoj jedva 1/4 svih vlada bile su koalicijske vlade).

Nestabilnost finških vlada mora se tražiti i u njihovoj strukturi. Za razliku od drugih nordijskih zemalja u kojima su koalicije pretežno sastavljene od buržoaskih partija (uz neke iznimke), nukleus finških koalicijskih vlada sve do 1987. činile su ideološki različito orijentirane partije — snažna partija centra koja je desetljećima imala najviše pristaša na finškom selu i socijaldemokratska partija s još nekoliko drugih političkih partija kao, primjerice i sa švedskom Narodnom partijom, što je otežavalo suradnju i tješnje povezivanje socijaldemokrata s lijevim snagama. Osim toga, nakon drugoga svjetskoga rata i njegovih posljedica za Finsku svaki finški predsjednik i prvi ministar morao je da vodi računa pri sastavu vlada o razvijanju dobrosusjedskih veza i odnosa sa SSSR-om, što je i podrazumijevalo i spremnost koalicijskih partija na sudjelovanje komunista u koalicijskoj vladi.

Osnovne karakteristike finških vlada ukazuju na to da su finške vlade tradicionalno slabe i kratkotrajne bez zajedničke čvrste parlamentarne osnove. Međutim, u posljednja dva desetljeća dolazi do značajnih promjena u pogledu stabilnosti vlada. Položaj vlade u odnosu na druge političke aktore ojačao je preuzimanjem legislativnih ovlasti koje su ranije dane parlamentu i predsjedniku. Relativno veliki broj poslova koje je nametnula poslijeratna rekonstrukcija zemlje kao i potreba za brзом koordinacijom različitih, vrlo razgranatih državnih aktivnosti, posebno razgranati sistem države blagostanja, doveli su do jačanja uloge vlade. Stabilnosti vlada pridonio je i izvanredan ekonomski razvoj zemlje. Naime, u posljednjih nekoliko desetljeća Finska je od tradicionalne i izrazito poljoprivredne zajednice prerasla u vrlo modernu, industrijski razvijenu zemlju koja je početkom 80-tih godina postupno ušla u postindustrijsko društvo. Impresivan ekonomsko-socijalni razvoj odrazio se na politički život suvremene Finske, kao i na stabilnost koalicijskih vlada (centar-ljevicica od 1966-1978).

Kako u Finskoj ne postoji pojedinačna većinska partija koja bi osigurala stabilnu i odgovornu vladu, jedina logična konzekvencija jest parmanentna koalicija sviju ili većine političkih partija. Da bi vlada u takvim uvjetima bila stabilna i da bi mogla uspješno funkcionirati, međusobna suradnja koalicijskih partnera mora biti prožeta duhom kompromisa, međusobnim razumijevanjem i tolerancijom. A takav se trend danas može zapaziti u suvremenom finškom društvu.

Višepartijski sistem s koalicijskim vladama ima duboke korijene u tradiciji finškoga političkog života. Postizavanje veće stabilnosti, u smislu dužeg trajanja pojedinih vlada, nitko u Finskoj ne povezuje s promjenama izbornog sistema koji, kao što smo već istaknuli, može podržavati veći ili manji broj političkih partija. Oni koji se zalažu za veću stabilnost vlasti i kontinuitet politike u unutrašnjim i vanjskim poslovima ukazuju na potrebu smanjivanja podjela i rascjepa te porast konsenzusa o temeljnim vrijednostima, a on se može postići većim obrazovanjem birača, boljom socijalnom i ekonomskom politikom koja će pridonositi izjednačavanju životnog standarda ljudi u raznim dijelovima zemlje, ublažavanjem razlika između urbanih i ruralnih regija zemlje te širom suradnjom različitih političkih organizacija.

Od radikalne reforme 1906. izborni sistem Finske vrlo se malo mijenjao i od tada do danas nije donesen nijedan amandman koji bi izravnije utjecao na snagu partija u parlamentu. Izborni sistem može se smatrati stabilnim faktorom u političkom životu Finske. Pitanje promjena oblika izbornog sistema vrlo je složeno,

jer zadire u samu suštinu političkih snaga, a svaka njegova izmjena znači i promjene u odnosima političkih snaga, u odnosima između različitih centara i moći.

Političko iskustvo i izborna praksa Finske, koja kontinuirano primjenjuje d'Hondtovu metodu proporcionalne reprezentacije za alokaciju parlamentarnih sjedišta, pokazuje da ta metoda ne uzrokuje ni prekomjernu multiplikaciju političkih partija niti političku nestabilnost njezinih vlada. Razlozi te nestabilnosti, kao što smo pokazali, najvećim su dijelom bili uzrokovani specifičnim historijskim razvojem ove nordijske zemlje.

LITERATURA

- Balinski M. L. and H. P. Young, Stability, Coalitions and Schisms in Proportional Representation Systems, *The American Political Science Review*, No. 3, Vol 72, 1978.
- Berglund Sten, The 1978 Eduskunta, Election in Finland, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 11, No 1, 1988.
- Duverger Maurice, *Political Parties*, London (reprinted), 1956.
- Eckstein Harry and David E. Apter, *Comparative Politics*, London 1963.
- Hague Rod and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics An Introduction*, London 1988.
- Lakeman Enid, *Power for Proportional Representation*, London 1982.
- Lane Jan—Erik /Svante O. Ersson, *Politics and Society in Western Europe*, London 1987.
- Laakso Markku, Proportional Representation in Scandinavia: Implications for Finland, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 1, No.1, 1978.
- Laakso Markku, Electoral Justice as a Criterion for Different Systems of Proportional Representation, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 3, 1980.
- Lijphart Arend, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven/London 1984.
- Lipset M. Seymour /Stein Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*, New York 1967.
- Nousiainen, Jaakko: *The Finnish Political System*, Cambridge Massachusetts 1971.
- Nurmi Hannu, *The Finnish Electoral System from a Theoretical Point of view*, University of Turku 1990.
- Nurmi Hannu, *Theoretical Study of Voting Systems*, University of Turku 1989.
- Nurmi Hannu, Problems of finding optimal Voting and representation systems European, *Journal of Operational Research*, 24, 1986, North Holland
- Sorining A. James, *Norwegian Democracy*, Oslo 1963.
- Törnudd Klaus, *The Electoral System of Finland*, London 1968.
- Constitution Act of Finland, Parliament Act, Procedure of Parliament*, Helsinki 1984.
- Swedish Election Guide* 1988.

Političko mišljenje Finjske škole

Štefica Deren-Antoljak

UDK 32.01 + 32.02 + 32.03

THE ELECTORAL SYSTEM OF FINLAND

Summary

The study of voting and elections as political institutions and political processes has had a long history in the political science of Finland. This can be testified by a plethora of results concerning various aspects of this research topic. The author discusses only one yet important and delicate question concerning election law, namely the system of proportional representation in the Finnish political system. It involves the manner in which parliamentary seats are distributed among political parties and its consequences for the stability and effectiveness of the representative government's activity.

Uvod

Uz dugotrajno istraživanje političkih procesa i političkih institucija u Finskoj, autorica se bavi jednom od najdelikatnijih i najvažnijih pitanja u ovom području, a to je sustav proporcionalnog predstavljanja u finskih parlamentarnim izborima. Ovo istraživanje uključuje pitanje kako se raspoređuju parlamentarna sjedišta među političkim strankama i kakve su posljedice toga za stabilnost i učinkovitost predstavničkog sustava.

U ovom radu istražuje se jedna od najdelikatnijih i najvažnijih pitanja u području političke znanosti, a to je sustav proporcionalnog predstavljanja u finskih parlamentarnim izborima. Ovo istraživanje uključuje pitanje kako se raspoređuju parlamentarna sjedišta među političkim strankama i kakve su posljedice toga za stabilnost i učinkovitost predstavničkog sustava.

U ovom radu istražuje se jedna od najdelikatnijih i najvažnijih pitanja u području političke znanosti, a to je sustav proporcionalnog predstavljanja u finskih parlamentarnim izborima. Ovo istraživanje uključuje pitanje kako se raspoređuju parlamentarna sjedišta među političkim strankama i kakve su posljedice toga za stabilnost i učinkovitost predstavničkog sustava.

U ovom radu istražuje se jedna od najdelikatnijih i najvažnijih pitanja u području političke znanosti, a to je sustav proporcionalnog predstavljanja u finskih parlamentarnim izborima. Ovo istraživanje uključuje pitanje kako se raspoređuju parlamentarna sjedišta među političkim strankama i kakve su posljedice toga za stabilnost i učinkovitost predstavničkog sustava.