

# *O izbornim sustavima za lokalna predstavnička tijela*

## *Jasna Omejec\**

UDK 342.8  
352/353

Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: 20. 11. 2000.  
Prihvaćeno: 21. 2. 2001.

Postojeći izborni sustav za lokalna predstavnička tijela (županijske skupštine, Gradsku skupštinu Grada Zagreba, gradska vijeća i općinska vijeća), uveden 1992. godine, poznat je pod nazivom paralelni ili mješoviti razmjerno-većinski izborni sustav. U radu se razmatra potreba njegove zamjene uvođenjem dvaju novih, različitih izbornih sustava, ovisno o veličini i tipu lokalnih teritorijalnih jedinica. Za predstavnička tijela županija te velikih i - ovisno o odluci zakonodavca - većih gradova predlaže se razmjerni personalizirani mješoviti izborni sustav (R-PM). Za općine i - ovisno o odluci zakonodavca - manje gradove predlaže se uvođenje razmjernog izbornog sustava s otvorenim kandidacijskim listama (R-O list.). Alternativno, u slučaju odluke zakonodavca o uvođenju samo jedne vrste izbornog sustava za predstavnička tijela svih lokalnih teritorijalnih jedinica, predlaže se modificirani razmjerni personalizirani mješoviti izborni sustav s otvorenim listama u razmjernom dijelu izbora.

*Ključne riječi: lokalna predstavnička tijela, izborni sustav*

## I. O paralelnom izbornom sustavu za lokalna predstavnička tijela

Postojeći se izborni sustav za izbor članova lokalnih predstavničkih tijela, to jest za izbor članova županijskih skupština odnosno Gradske skupštine Grada Zagreba, te za izbor vijećnika gradskih i općinskih vijeća naziva *paralelnim* ili *mješovitim razmjerno-većinskim* izbornim sustavom. Osim navedenih, za njegovo označavanje u upotrebi su još i nazivi *segmentirani* odnosno *rovovski* izborni sustav.<sup>1</sup>

Paralelni izborni sustav primjenjuje se u Hrvatskoj od 1992. godine za izbor članova predstavničkih tijela lokalnih teritorijalnih jedinica, neovisno o tome radi li se o različitim tipovima lokalnih teritorijalnih jedinica iste razine (općine i gradovi), odnosno o različitim razinama lokalnih jedinica (općine/gradovi - županije).<sup>2</sup>

### 1. Obilježja paralelnog izbornog sustava

Paralelni izborni sustav mješavina je razmjernog izbornog sustava temeljenog na kandidacijskim listama i izbornog sustava relativne većine u kojemu se u uninominalnoj (jednomandatnoj) izornoj jedinici bira jedan kandidat prema načelu "pobjednik uzima sve".

Prema važećem hrvatskom zakonu o lokalnim izborima, od ukupnog broja vijećnika koji se bira u predstavničko tijelo, 3/4 vijećnika bira se temeljem kandidacijskih lista u razmjernom dijelu izbora, a 1/4 bira se po izbornim jedinicama većinskim sustavom.

U razmjernom dijelu izbora cjelokupno područje županije/grada/općine čini jednu izbornu jedinicu, a u većinskom dijelu izbora županija/grad/općina podijeljena je na onoliko broj izbornih jedinica koliko se vijećnika bira većinskim sustavom, jer se iz svake jedinice bira po jedan vijećnik. U razmjernom dijelu izbora kandidacijske liste su zatvorenog tipa, što znači da birači ne

<sup>1</sup> U ovom radu koristit će se termin "paralelni izborni sustav" jer, prema mišljenju autorice, najbolje izražava bitne značajke te vrste izbornog sustava.

<sup>2</sup> Paralelni izborni sustav za lokalna predstavnička tijela uveden je *Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave*, Narodne novine, broj 90/92, 69/95, 59/96. - dalje: *Zakon o lokalnim izborima*). Budući da se za članove lokalnih predstavničkih tijela koriste različiti nazivi, u ovom će se radu termin "vijećnik" koristiti kao zbirni pojam za označavanje članova županijskih skupština, članova Gradske skupštine Grada Zagreba te članova gradskih i općinskih vijeća.

mogu glasovati za nominalno određene osobe s lista, nego samo za političke stranke koje su listu kandidata predložile ili pak za nezavisnu listu. Kandidacijske liste moraju dobiti 5% (lista jedne političke stranke i nezavisna lista), 8% (lista dviju političkih stranaka) ili 11% glasova (lista triju ili više političkih stranaka). Među listama koje su prešle izborni prag mandati se dijele D'Hondtovom metodom preračunavanja glasova u mandate.

U većinskom dijelu izbora vijećnikom postaje onaj kandidat koji je dobio najveći broj važećih glasova birača.

Sa stajališta birača, postupak glasovanja obavlja se tako da birači dobivaju dva glasačka listića, jedan na kojem zaokružuju jednog nominalno određenog kandidata u uninominalnoj izbornoj jedinici (većinski dio izbora) i jedan na kojem zaokružuju određenu političku stranku ili koaliciju odnosno nezavisnu listu (razmjerni dio izbora).

U paralelnom izbornom sustavu ne postoji nikakva međuovisnost između razmjernog i većinskog dijela jedinstvenog izbornog sustava. Predstavnička tijela popunjavaju se provedbom dvaju doslovno odvojenih, zasebnih i samostalnih izbornih sustava, koji - u utvrđenom omjeru - teku paralelno jedan pored drugoga. Time svaki sustav za sebe proizvodi svoje dobre i loše učinke, a da jedan na drugoga ne utječu ni u jednoj fazi izbornog procesa, pa ni u fazi preračunavanja glasova u mandate. Ipak, velika je prednost tog hibridnog izbornog sustava što, barem teorijski, fragmentira stranački sustav u predstavničkom tijelu manje negoli čisti razmjerni izborni sustav.<sup>3</sup>

Jedan od najvećih nedostataka paralelnog izbornog sustava, s druge strane, sastoji se u tome što on ne može osigurati razmjernost u konačnim rezultatima izbora. Stoga pojedine stranke mogu ostati bez mandata u predstavničkom tijelu, unatoč tome što su na izborima dobile dovoljan broj glasova za osvajanje jednog ili više vijećničkih mjesta. Konačno, ponekad se čuju i zamjerke da taj sustav stvara dvije grupacije vijećnika: jednu grupaciju čine vijećnici koje je u uninominalnim izbornim jedinicama neposredno izabralo

<sup>3</sup> Usp. Reynolds, Andrew: *Parallel - Advantages*. u: Administration and Cost of Elections (ACE) Electronic Publication. (ed.) International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) & International Foundation for Election Systems (IFES) & United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN-DESA). ACE Project Website Version Ø.1. Stockholm-Washington-New York, 1999. (<http://www.aceproject.org/default.htm>). Part: Electoral Systems. filename ese01a od 17.9.1998.

njihovo lokalno biračko tijelo, a drugu grupaciju čine vijećnici koji su izabrani sa stranačkih lista, na koje ih je uvrstila (središnja ili lokalna) vrhuška njihove političke stranke.<sup>4</sup>

## 2. Učinci paralelnog izbornog sustava primijenjenog na lokalnim izborima u Hrvatskoj

Učinci paralelnog izbornog sustava mogu se najbolje sagledati na rezultatima konkretnih izbora u određenoj županiji, gradu ili općini. Analiza izbornih rezultata u ovome radu provedena je na primjeru izvanrednih (prijevremenih) izbora za Gradsko vijeće Grada Vrbovca, koji su održani 21. svibnja 2000.

### REZULTATI IZBORA ZA GRADSKO VIJEĆE GRADA VRBOVCA održani 21. svibnja 2000.

#### Opći podaci

Tablica 1.

Ukupno birača	12.002	100,00 %
Glasovalo birača	5.034	41,94 %
Nevažećih listića	95	1,89 %
Važećih listića	4.939	98,11 %
Ukupno vijećnika:	26	100 %
Razmjerni dio - liste	20	76,9 %
Većinski dio - jedinice	6	23,1 %

<sup>4</sup> Usp. Reynolds, Andrew: *Parallel - Disadvantages*. u: Administration and Cost of Elections (ACE) Electronic Publication, Part: Electoral Systems, filename ese01b od 17.9.1998.

### Rezultati razmjernog dijela izbora - liste

Tablica 2.

Liste	Broj dobivenih glasova	Postotak dobivenih glasova	Broj osvojenih mandata
HDZ	701	14,19 %	3
HNS	656	13,28 %	3
Hrvatska pučka stranka	134	2,71 %	-
HSS	1917	38,81 %	9
HSLŠ	631	12,78 %	3
HSP-LS	284	5,75 %	-
SDP	616	12,47 %	2
Ukupno	4.939	100%	20

### Rezultati većinskog dijela izbora - izborne jedinice

Tablica 3.

Kandidati	Broj osvojenih izbornih jedinica	Kandidati	Broj osvojenih izbornih jedinica
HDZ	1	HSP	-
HNS	-	HSP 1861.	-
Hrvatska pučka stranka	-	LS	-
HSS	5	SDP	-
HSLŠ	-	Nezavisni kandidati	-

## KONAČNI (ZBIRNI) IZBORNI REZULTATI ZA GRAD VRBOVEC

Tablica 4.

Stranke	Postotak dobivenih glasova - za liste	Ukupan broj osvojenih mandata	Postotak zastupljenosti u Gradskom vijeću	Razlika između dobivenih glasova i broja mandata
HDZ	14,19 %	4	15,38%	+ 1,19 %
HNS	13,28 %	3	11,54%	- 1,74 %
HPS (pučka)	2,71%	nema prag -	nema prag -	(- 2,71 %)
HSS	38,81 %	14	53,85%	+ 15,04 %
HSLŠ	12,78 %	3	11,54%	- 1,24 %
HSP-LS	5,75%	nema prag -	nema prag -	(- 5,75 %)
SDP	12,47 %	2	7,69%	- 4,78 %
UKUPNO	100,00%	26	100,00%	0,00%

Konačni izborni rezultati za izbor članova Gradskog vijeća Grada Vrbovca, koje čini mehanički zbroj rezultata dobivenih u razmjernom i većinskom dijelu izbora, pokazuju izrazitu nerazmjernost u odnosu prema iskazanoj volji biračkog tijela.

U Gradskom vijeću Grada Vrbovca HSS je nadzastupljen s više od 15% vijećnika u odnosu prema broju glasova koji je stvarno dobio na izborima. Nadzastupljenost HSS-a neposredna je posljedica primjene paralelnog izbornog sustava. Naime, već u razmjernom dijelu izbora, u kojem je dobio 38,81% glasova, HSS je, zahvaljujući primjeni D'Hondtove metode preračunavanja glasova u mandate, osvojio 9 vijećničkih mjesta (45%), što znači da je već u tom dijelu izbora osvojio preko 6% više mandata no što je na izborima dobio glasova.

S druge strane, u većinskom dijelu izbora HSS je osvojio 5 od ukupno 6 izbornih jedinica (83,33%), jer je u svakoj od njih HSS-ov pojedinačni kandidat dobio najviše glasova birača.

Mehaničkim zbrojem 9 mandata iz razmjernog dijela izbora i 5 mandata iz većinskog dijela izbora, HSS je s ukupno 38,81% potpore birača osvojio 53,85% mandata, to jest natpolovičnu većinu mjesta u Gradskom vijeću Grada Vrbovca (14).

Nasuprot HSS-u, vijećnici SDP u istom su vijeću podzastupljeni s gotovo 5% vijećničkih mjesta u odnosu prema broju glasova koji su dobili na izborima.

Nadalje, koalicija HSP-LS uopće nije sudjelovala u postupku raspodjele mandata, iako je osvojila 5,7% glasova birača. To je posljedica zakonske odredbe prema kojoj koalicije dviju stranaka moraju osvojiti najmanje 8% glasova da bi sudjelovale u postupku diobe mandata u predstavničkom tijelu. Ipak, potrebno je istaknuti da ta koalicija ne bi osvojila nijedan vijećnički mandat ni da je prešla izborni prag od 8% i time sudjelovala u postupku raspodjele mandata, jer bi primjena D'Hondtove metode za preračunavanje glasova u mandate svojim učincima spriječila dodjelu mandata toj koaliciji, na štetu te koalicije, a u korist onih stranaka koje su dobile veći broj glasova.

Od ostalih triju stranaka koje su osvojile mandate u Gradskom vijeću Grada Vrbovca, dvije stranke (HNS i HSLŠ) također su podzastupljene u vijećničkim mandatima u odnosu prema broju glasova koji su na izborima dobile. Uz HSS, na tim je izborima samo HDZ zabilježio neznatnu nadzastupljenost u predstavničkom tijelu u odnosu prema broju glasova dobivenih na izborima (+1,19%).

Konačno, vrijedno je zapaziti da broj bačenih glasova na ovim izborima nije bio izrazito velik (8,5%).

Promotri li se opći učinci paralelnog izbornog sustava primjenjivanog na izborima za predstavnička tijela svih lokalnih teritorijalnih jedinica u Hrvatskoj od 1992. godine neprekidno, može se ustvrditi da taj sustav potencira izrazito naglašeno "strančarenje" i u najmanjim općinama, koje su opterećene sukobima među političkim strankama, neprekidnim problemima funkcioniranja (u pravilu, predizborno stvorenih) stranačkih koalicija u lokalnom parlamentu, stalnim krizama lokalnih predstavničkih tijela, a time i neizvjesnim i nestalnim položajem gradonačelnika/ općinskog načelnika i gradskog/općinskog poglavarstva.

Izraziti "stranačko-politički" karakter lokalnih izbora djelomice izvire i iz činjenice da se lokalni izbori u Hrvatskoj u najvećoj mjeri doživljavaju samo kao "pripadak" nacionalnih izbora. Glasujući za članove lokalnog predstavničkog tijela u svojoj županiji, gradu ili općini, birači u pravilu izražavaju svoj stav prema stranačkim politikama na nacionalnoj razini. Na taj njihov

stav u pravilu ne utječu konkretni politički događaji i konkretni stranački kadrovi u njihovim lokalnim sredinama.

Utjecaj nacionalne politike na stranačke odnose i političku situaciju u lokalnim jedinicama postao je osobito razvidan nakon provedenih nacionalnih izbora i promjene vlasti u Zastupničkom domu Hrvatskog sabora u siječnju 2000. godine. Nakon pobjede šesteročlane koalicije na nacionalnoj razini, naime, u velikom broju općina i gradova zaredale su "umjetno stvorene" krize lokalnih predstavničkih tijela i njihovo raspuštanje, sve radi provociranja prijevremenih (izvanrednih) lokalnih izbora i pokušaja promjene stranačke strukture u lokalnim parlamentima, odnosno radi njihova usklađivanja s onom stranačkom strukturom koja je dobila većinu u nacionalnom parlamentu i koja je formirala Vladu na nacionalnoj razini.

Lokalna samouprava i uprava u Hrvatskoj, dakle, pod snažnim je pritiscima i utjecajima stranačkih politika, pretežito formiranih na nacionalnoj razini, a refleksno preslikavanih u lokalnim jedinicama. Svi poslovi lokalne samouprave i uprave, kao i cjelokupni javni život stanovnika županija, gradova, pa i najmanjih općina, izrazito su politizirani i opterećeni strančarenjem. Sukladno tome, u Hrvatskoj je od samog početka uvedena i poslije razvijana tzv. "stranačko-politička" lokalna samouprava, u kojoj se lokalni izbori - čiji su rezultati u velikoj mjeri ovisni o političkim događanjima na nacionalnoj razini i povezani s njima - ne mogu u cijelosti smatrati autonomnim političkim procesom, izvorno vezanim uz određeno lokalno podneblje.

Uvažavajući takvo stanje, cjelovito preusmjeravanje razvitka lokalne samouprave u Hrvatskoj prema "nestranačkoj", "ne-političkoj" komunalnoj upravi u ovom trenutku ne smatram ostvarivim procesom, jer tom procesu mora prethoditi opsežna, cjelovita i potpuna decentralizacija javne uprave u Hrvatskoj, što je dugotrajan i spor proces, koji u Hrvatskoj još uvijek nije započeo.

Zbog svega navedenog smatram da bi se opći lokalni izbori, koji će se održati u lipnju 2001. godine, trebali provesti primjenom novog izbornog sustava, koji će uvažiti postojeće stanje, ukloniti nedostatke još uvijek važećeg paralelnog izbornog sustava, a u određenoj mjeri i otvoriti mogućnost za postupno osamostaljivanje, odnosno za smanjenje utjecaja rezultata nacionalnih izbora na političko-stranačke i druge odnose u lokalnim teritorijalnim jedinicama.



## II. Odabir primjerenog izbornog sustava za lokalna predstavnička tijela

Prema postojećem, paralelnom izbornom sustavu, 196 birača u općini Zadvarje, primjerice, *na isti način i po istom izbornom postupku* bira svoje predstavničko tijelo kao i 380.000 birača Splitsko-dalmatinske županije ili pak 700.000 birača glavnog grada. Jedina je razlika među njima u broju vijećnika koji se bira. S izuzetkom Grada Zagreba, čiji se točan broj članova predstavničkog tijela određuje zakonom (50), ukupan broj članova predstavničkog tijela određuju svojim statutima županije, gradovi odnosno općine prema broju svoga stanovništva, u granicama koje propisuje zakon. Sukladno odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi,<sup>5</sup> općinsko vijeće može imati najmanje 16, a najviše 32 vijećnika, gradsko vijeće najmanje 20, a najviše 50, a županijska skupština najmanje 30, a najviše 50 članova. Samo u slučaju da pojedina županija, grad odnosno općina nema statut, ili svojim statutom ne odredi točan broj članova svoga predstavničkog tijela, odnosno u slučaju ustrojavanja novih općina i gradova, zakonom je propisan točan broj njihovih članova.<sup>6</sup> Uzme li se u obzir, dakle, da se, primjerice, u Gradsku skupštinu Grada Zagreba ili pak u Županijsku skupštinu Splitsko-dalmatinske županije bira 50 članova, a da broj vijećnika u predstavničkom tijelu općine Zadvarje, koja ima ukupno 196 birača, ne može biti manji od 16, proizlazi da je taj broj vijećnika nerazmjernan broju stanovnika te općine, ali i broju članova Gradske skupštine koji se bira u glavnom gradu odnosno pojedine županijske skupštine.

To je jedan od razloga zbog kojega bi se izborni sustav za lokalna predstavnička tijela morao prilagoditi prosječnoj veličini odnosno prosječnom broju birača u pojedinim tipovima lokalnih teritorijalnih jedinica. Tu tvrdnju potvrđuje i opće pravilo prema kojemu se, s obzirom na upravno-teritorijalno

<sup>5</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, Narodne novine, broj 90/92, 94/93, 117/93, 128/99.

<sup>6</sup> Članak 63. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne uprave i samouprave propisuje: "U predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave, odnosno jedinica lokalne uprave i samouprave koje nemaju statutom utvrđen broj članova predstavničkog tijela, kao i u predstavnička tijela novoustrojenih jedinica lokalne samouprave, odnosno jedinica lokalne uprave i samouprave, birat će se broj članova, kako slijedi: - gradovi i općine do 10.000 stanovnika, 20 članova; - gradovi i općine do 20.000 stanovnika, 25 članova; - gradovi do 40.000 stanovnika, 30 članova; - gradovi do 100.000 stanovnika, 40 članova; - gradovi preko 100.000 stanovnika, 45 članova; županije, 45 članova."

ustrojstvo zemlje, mogu razlikovati lokalni izbori "višeg stupnja" i lokalni izbori "nižeg stupnja". Oni se ne moraju nužno provoditi prema istovjetnom izbornom sustavu, a diferencijalni pristup smatram korisnim za primjenu i na lokalnim izborima u Hrvatskoj. Prethodno bi, međutim, trebalo odgovoriti na pitanje: koji bi se lokalni izbori u Hrvatskoj smatrali izborima višeg, a koji nižeg stupnja?

Prema hrvatskom upravno-teritorijalnom ustroju, izbori za predstavnička tijela županija i Grada Zagreba (to jest za županijske skupštine i Gradsku skupštinu Grada Zagreba) predstavljali bi izbore višeg stupnja,<sup>7</sup> a izbori za gradska i općinska vijeća predstavljali bi lokalne izbore nižeg stupnja. Ipak, zbog važnosti velikih (i većih) gradova u Hrvatskoj, kao i zbog posebnog upravnog statusa koji bi im se trebao dati predstojećom reformom lokalne samouprave i uprave, izbornim bi se zakonom i za velike (i veće) hrvatske gradove mogao utvrditi istovjetan izborni sustav kao što je onaj za županijske skupštine odnosno Gradsku skupštinu Grada Zagreba.

Alternativno, zbog velikog značenja gradova za Hrvatsku neovisno o njihovoj veličini, ali i zbog izuzetne brojnosti, razmrvljenosti i usitnjenosti područja današnjih općina, jedan izborni sustav mogao bi se uvesti za sve županije i za sve gradove, s jedne strane, a drugi izborni sustav za sve općine, s druge strane (u tom bi se slučaju i razlika među njima temeljila na mjerilima drugačijim no što su hijerarhijski stupnjevi njihova ustroja).

Ipak, neovisno o tome koje bi mjerilo zakonodavac izabrao za povlačenje demarkacijske linije između lokalnih teritorijalnih jedinica u kojima bi se primijenio jedan izborni sustav od onih jedinica u kojima bi se primijenio drugi, nekoliko je razloga zbog kojih smatram opravdanim izbjegavanje obaju većinskih izbornih sustava na svim stupnjevima lokalnih teritorijalnih jedinica u Hrvatskoj.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Iako se za lokalne izbore "višeg stupnja" uobičajio termin *regionalni izbori*, izbori za predstavnička tijela županija i Grada Zagreba (to jest za županijske skupštine i Gradsku skupštinu Grada Zagreba) ne bi se mogli smatrati "regionalnim", jer hrvatske županije nemaju sva bitna obilježja regija, a osobito ih nema Grad Zagreb. Stoga i naziv "regionalni izbori" primijenjen na hrvatske županije i na Grad Zagreb ne bi bio primjeren, osobito stoga što postoji mogućnost da pod te izbore potpadnu i drugi hrvatski gradovi.

<sup>8</sup> Za potrebe ovoga rada, pod većinskim izborima smatram izbore u jednom krugu glasovanja, koji se provode u uninominalnim izbornim jedinicama u kojima pobjednički kandidat mora osvojiti najveći broj glasova birača koji su pristupili glasovanju (sustav relativne većine), te izbore u dva kruga glasovanja, koji se provode u uninominalnim izbornim jedinicama u kojima pobjednički kandidat mora osvojiti apsolutnu većinu glasova birača koji su pristupili glasovanju (dvokružni sustav apsolutne većine).

Predstavnička tijela svih lokalnih teritorijalnih jedinica u Hrvatskoj vrlo su velika po broju članova. Kao što je prethodno već rečeno, u predstavničkom tijelu općine ne može biti manje od 16, u gradu manje od 20, a u županiji manje od 30 članova. Hrvatska ima nekoliko stotina općina čija su područja vrlo usitnjena, a broj birača malen, s tim da u najvećem broju općina živi od 1.000 do 4.000 birača.<sup>9</sup> S druge strane, Hrvatska ima preko stotinu gradova od kojih samo četiri imaju više od 100.000 stanovnika (Zagreb, Split, Rijeka i Osijek), dok prosječni hrvatski grad ima od 20.000 do 40.000 stanovnika. Sve te činjenice govore protiv uvođenja onih izbornih sustava koji pretpostavljaju diobu područja na velik broj uninominalnih izbornih jedinica. To su upravo većinski izborni sustavi u obje svoje varijante, to jest i sustavi relativne većine i dvokružni sustavi apsolutne većine.

Primjerice, dioba područja grada Visa s ukupno 1.681 biračem na 20 izbornih jedinica dovela bi do toga da bi jednog vijećnika u izornoj jedinici birala samo 84 gradska birača. U ekstremnoj varijanti, dioba područja općine Zadvarje na 16 izbornih jedinica dovela bi do toga da bi jednog vijećnika u izornoj jedinici biralo samo 12 birača! Eventualna apstinencija birača u praktičnoj bi provedbi tog izbornog sustava, dakle, mogla dovesti do toga da vijećnika u izornoj jedinici izabere samo jedan birač - koji bi, teorijski, ujedno mogao biti i sam kandidat! Organizacija dvokružnog izbornog sustava u takvim bi se okolnostima pokazala gotovo neprovedivom, a institucija apsolutne većine birača izašlih na izbore u izornoj jedinici, kao jamac izbornog legitimiteta, faktički bi bila pretvorena u farsu. Osim toga, osnovano se može pretpostaviti da bi u takvoj situaciji u manjim sredinama obiteljske, rodbinske, susjedske, prijateljske i slične "klanovske" veze, povezane sa stranačkim interesima, postale presudan faktor lokalnih izbora, a izborna podmićivanja raznih vrsta i sadržaja (tzv. kupnja glasova) posve realna mogućnost.

Zbog svega navedenog, čak i pod pretpostavkom smanjenja broja vijećnika u lokalnim predstavničkim tijelima u Hrvatskoj (a time i povećanja područja

<sup>9</sup> Određeni broj općina nema ni 1.000 birača. Primjerice, općine Novi Golubovec, Saborsko, Ribnik, Lokve, Brod Moravice, Karlobag, Vrhovine, Ližane Ostrovičke, Kukuljica, Poveljana, Tkon, Ervenik, Sućuraj, Zadvarje, Lečevica, Primorski Dolac, Prgommet, Sutivan, Bale, Lanišće, Opatalj, Sv. Petar u šumi, Motovun, Lupoglav, Grožnjan, Smokvica, Lastovo, Zažablje, Janjina, Lumbarda, Trpanj, Dekanovec, itd. imaju od 196 do 983 birača. Usp. Popis birača - stanje na dan 30. 4. 1999., Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, Zagreb, svibanj 1999.

izbornih jedinica odnosno povećanja broja birača u njima), većinski izborni sustavi ne bi mogli dobiti prednost pred određenim vrstama razmjernoga. Najveća prednost većinskih izbora - personalizacija odnosno orijentacija k izboru osobe - može se postići i u određenim vrstama razmjernog izbornog sustava, a da se istodobno izbjegnu mnoge negativnosti većinskih izbornih sustava, osobito visok stupanj bačenih glasova birača nastao kao posljedica pravila "pobjednik uzima sve".

Sukladno tome, dvije su vrste razmjernog izbornog sustava koje bi bile optimalne za primjenu na izborima za lokalna predstavnička tijela u Hrvatskoj, jer otklanjaju većinu nedostataka, a zadržavaju određene prednosti većinskih izbora. To su:

- za predstavnička tijela većih lokalnih teritorijalnih jedinica (županija i - ovisno o odluci zakonodavca - velikih, većih ili svih gradova): razmjerni personalizirani mješoviti izborni sustav (R-PM),
- za predstavnička tijela manjih lokalnih teritorijalnih jedinica (općina i - ovisno o odluci zakonodavca - manjih gradova): razmjerni izborni sustav s otvorenim kandidacijskim listama (R-O list.).

### III. Razmjerni personalizirani mješoviti izborni sustav za izbor članova predstavničkih tijela većih lokalnih teritorijalnih jedinica

U razmjernom personaliziranom mješovitom izbornom sustavu (u daljnjem tekstu: R-PM), koji je u svijetu znan kao *mixed member proportional system*, kombinira se primjena dviju glavnih tipova izbornih sustava: većinskih i razmjernih, ali na taj način da krajnji rezultat izbora (to jest broj osvojenih mjesta u predstavničkom tijelu) bude razmjeran broju dobivenih glasova.

Za razliku od paralelnog izbornog sustava, najvažnije je obilježje R-PM sustava to što se kandidacijske liste političkih stranaka u razmjernom dijelu izbora koriste kako bi se broj zastupničkih mjesta dobiven po izbornim jedinicama u većinskom dijelu izbora nadopunio (*top-up*) do broja vijećnika koji je pojedina politička stranka stvarno zaslužila po broju glasova koje su joj birači poklonili.

Primjerice, ako bi određena politička stranka u jednoj od plurinominalnih izbornih jedinica imala prema rezultatima izbora pravo na 9 vijećničkih

mjesta sa svoje kandidacijske liste, a već je prema rezultatima izbora u uninominalnim izbornim jedinicama relativnom većinom osvojila 3 vijećnička mjesta, s kandidacijske liste u plurinominalnoj izbornoj jedinici pripalo bi joj samo 6 dopunskih mandata. Obrnuto, ako bi određena politička stranka u jednoj od plurinominalnih izbornih jedinica imala prema rezultatima izbora pravo na samo 3 vijećnička mjesta sa svoje kandidacijske liste, ali je prema rezultatima izbora u uninominalnim izbornim jedinicama relativnom većinom osvojila čak 5 mandata (dakle više od broja glasova što ih je dobila na razini cijele županije ili grada), imala bi pravo zadržati ta dva mjesta više koje je osvojila u većinskom dijelu izbora, premda bi na taj način došlo do određene nadzastupljenosti te stranke u predstavničkom tijelu.<sup>10</sup>

Temeljna pravila izbornog postupka u predloženom R-PM izbornom sustavu bila bi sljedeća:

1. Zbog međuovisnosti većinskog i razmjernog dijela izbora, koja zahtijeva istovjetnost izbornih natjecatelja u oba ta dijela izbora, ne bi postojala mogućnost prijeizbornog koaliranja političkih stranaka. Svaka stranka ili građanin koji se želi natjecati na izborima nastupao bi kao samostalan i zaseban izborni subjekt. Koalicije bi bile isključivo poslijeizborne. (To ne znači da pojedina stranka ili građanin ne bi smio istaknuti svoju kandidaturu samo u većinskom odnosno samo u razmjernom dijelu izbora.)
2. Birač bi imao dva glasačka listića. Jedan bi služio provedbi razmjernih izbora, a drugi provedbi većinskih izbora. Na jednom listiću bile bi navedene političke stranke, a birač bi zaokruživao naziv jedne od političkih stranaka ili naziv nezavisne liste prema svom opredjeljenju. Na drugom listiću bila bi navedena osobna imena pojedinačnih kandidata, koji bi se natjecali u dotičnoj izbornoj jedinici (područje županije odnosno grada bilo bi podijeljeno na onoliki broj jednomandatnih izbornih jedinica koliko bi se vijećnika ukupno biralo u većinskom dijelu izbora).<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Radi poništavanja disproporcijskih učinaka koji nastaju u slučaju kad politička stranka osvoji više mandata u izbornim jedinicama negoli što dobije glasova u razmjernom dijelu izbora, pojedina zakonodavstva (primjerice, njemačko) propisuju institut tzv. prekomjernih mandata (*excessive mandates*). Primjerice, ako određena politička stranka u jednoj od plurinominalnih izbornih jedinica ima prema rezultatima izbora pravo na samo 3 vijećnička mjesta sa svoje kandidacijske liste, ali je prema rezultatima izbora u uninominalnim izbornim jedinicama relativnom većinom osvojila čak 5 mandata, imat će pravo zadržati ta dva mjesta više koja je osvojila u većinskom dijelu izbora, ali će se ukupan broj članova u predstavničkom tijelu istodobno povećati za dva mjesta kako nijedna druga stranka u izbornom procesu ne bi bila oštećena. Mandati dobiveni na taj način nazivaju se prekomjernim mandatima.

<sup>11</sup> Ukidanje paralelnog i prelazak na R-PM izborni sustav na predstojećim lokalnim izborima hrvatski birači uopće ne bi osjetili, jer se s njihova stajališta ništa ne mijenja u postupku glasovanja. Kao i dosada, birači bi dobili dva

3. U razmjernom dijelu izbora primjenjivao bi se sustav zatvorenih kandidacijskih lista.<sup>12</sup> To znači da bi se glasovalo samo za političku stranku (ili nezavisnu listu), a ne bi se smjelo glasovati za pojedinačne kandidate s lista. Redoslijed kandidata na listi/listama bio bi u nadležnosti predlagatelja lista.<sup>13</sup>
4. Prvu fazu preračunavanja glasova u mandate predstavljalo bi utvrđivanje broja mandata koji je pojedina stranka dobila u većinskom dijelu izbora. U tom dijelu izbora izabranim bi se smatrao kandidat koji je dobio najviše glasova birača u svakoj pojedinoj uninominalnoj izbornoj jedinici (sustav relativne većine).
5. Drugu fazu preračunavanja glasova u mandate predstavljao bi postupak raspodjele onih vijećničkih mjesta koja se dodjeljuju s kandidacijskih lista političkih stranaka ili nezavisnih lista u razmjernom dijelu izbora.
6. Početno bi se eliminirale sve liste koje nisu prešle izborni prag od 5% dobivenih važećih glasova.
7. Između lista koje su prešle izborni prag izabranim bi se smatrao vijećnik s one liste koja bi nakon svake pojedine kalkulacije imala najveći rezultat, redom do posljednjeg vijećnika koji bi se birao s dotične liste. Preračunavanje bi se provodilo za svaku stranku pojedinačno po formuli:

---

glasačka listića, jedan na kojem zaokružuju jednog nominalno određenog kandidata u uninominalnoj izbornoj jedinici (većinski dio izbora) i jedan na kojem zaokružuju određenu političku stranku ili koaliciju (razmjerni dio izbora).

<sup>12</sup> U škotskom izbornom sustavu, koji se u ovom radu prikazuje u modificiranom sadržaju, stranka ili građanin ima pravo u razmjernom dijelu izbora na kandidacijsku listu kandidirati onoliko kandidata koliko želi (pa i samo jednoga), što znači da podnositelji kandidatura nisu obavezni prijaviti onoliki broj kandidata koliko se u dotičnoj regiji ukupno bira vijećnika s liste (u slučaju da u tijeku mandata na takvoj listi ponestane kandidata, pa nema tko zamijeniti izabranog vijećnika, to mjesto u predstavničkom tijelu ostaje nepopunjeno do novih izbora). Usp. The Scottish Parliament, Factsheet 1: *Explains the Voting System for the Scottish Parliament*. Scottish Office by The Stationery Office, J21773, Edinburgh, February 1999.; *The Scottish Parliament Guide*. The Herald in association with Educational Institute of Scotland & Centre for Scottish Public Policy, Edinburgh, Thursday, March 25, 1999.

<sup>13</sup> Neomogućavanje biračima da sami određuju pojedinačne kandidate (s liste ponuđenih kandidata) i na taj način utječu na personalni sastav budućeg saziva predstavničkog tijela iznimno je negativan aspekt izbora temeljem zatvorenih lista. Budući da kandidate i njihov redoslijed na zatvorenim listama određuju same političke stranke ili drugi ovlašteni predlagatelji lista, "sustav razmjernog predstavnštva, za razliku od sustava većine, u pravilu rezultira izborom u predstavničko tijelo ponajprije članova najužeg stranačkog vodstva koji su istaknuti kao kandidati na prvim mjestima na listi. Ovaj učinak razmjernog predstavnštva djelomice ograničuje, posebno kad je primijenjena tehnika vezane liste, stvarnu slobodu izbornog opredjeljivanja birača." U: Sokol/Smerdel, *Ustavno pravo*. Školska knjiga, Zagreb, str. 103. Ipak, u R-PM izbornom sustavu negativnosti zatvorenih lista neutralizirane su većinskim izborima, u kojima se bira nominalno određeni kandidat u uninominalnoj izbornoj jedinici, te se na taj način osigurava nužna personalizacija lokalnih izbora. Usp. i Reilley, Ben: *Open, Closed and Free Lists*, u: Administration and Cost of Elections (ACE) Electronic Publication, Part: Electoral Systems, filename esg03 od 22.9.1998.

ukupan broj glasova dobivenih u razmjernom dijelu izbora  
= osvojeno mjesto s liste  
(broj vijećničkih mjesta osvojenih u izbornim jedinicama + 1)

Sukladno navedenom, razlika između važećeg paralelnog i predloženog R-PM izbornog sustava postojala bi samo u postupku preračunavanja glasova u mandate. Nasuprot paralelnom sustavu, u kojem se većinski dio ni u jednoj točki ne dodiruje s razmjernim dijelom izbora, nego se konačni rezultati dobiveni u jednom odnosno u drugom dijelu na kraju samo mehanički zbrajaju, u predloženom R-PM sustavu ukupan broj glasova koji je svaka lista dobila u razmjernom dijelu izbora dijelio bi se s brojem vijećnika koji bi svaka stranka dobila temeljem većinskih izbora u uninominalnim izbornim jedinicama uvećanim za jedan (1). Povećanje je potrebno da bi i stranka koja nije dobila nijednog vijećnika u izbornim jedinicama (ili se pak uopće nije ni kandidirala u većinskom dijelu izbora) mogla sudjelovati u razdiobi preostalih mjesta s lista.

U nastavku slijedi prikaz izbornih rezultata koji bi bili postignuti da se na izborima za Gradsko vijeće Grada Vrbovca, održanima 21. svibnja 2000., primijenio opisani R-PM izborni sustav.

SIMULACIJA IZBORNIH REZULTATA - RAZMJERNI PERSONALIZIRANI MJEŠOVITI IZBORNI SUSTAV  
na primjeru izbora za Gradsko vijeće Grada Vrbovca

## Postupak preračunavanja glasova u mandate

Tablica 5.

Liste	HDZ	HNS	HSS	HSLs	HSP-LS	SDP
Ukupan broj glasova koj su dobile liste stranaka	701 dijeli se s:	656 dijeli se s:	1917 dijeli se s:	631 dijeli se s:	284 dijeli se s:	616 dijeli se s:
Ukupan broj vijećnika izabranih u izbornim jedinicama	1 (+ 1)	0 (+ 1)	5 (+ 1)	0 (+ 1)	0 (+ 1)	0 (+ 1)
1. mjesto s liste	350,5	656 (: 2)	319,5	631	284	616
2. mjesto s liste	350,5	328	319,5	631 (: 2)	284	616
3. mjesto s liste	350,5	328	319,5	315,5	284	616 (: 2)
4. mjesto s liste	350,5 (: 3)	328	319,5	315,5	284	308
5. mjesto s liste	233,6	328 (: 3)	319,5	315,5	284	308
6. mjesto s liste	233,6	218,6	319,5 (: 7)	315,5	284	308
7. mjesto s liste	233,6	218,6	273,8	315,5 (: 3)	284	308
8. mjesto s liste	233,6	218,6	273,8	210,33	284	308 (: 3)
9. mjesto s liste	233,6	218,6	273,8	210,33	284 (: 2)	205,3
10. mjesto s liste	233,6	218,6	273,8 (: 8)	210,33	142	205,3
11. mjesto s liste	233,6	218,6	239,6 (: 9)	210,33	142	205,3



Nastavak tablice 5.

Liste	HDZ	HNS	HSS	HSLs	HSP-LS	SDP
Ukupan broj glasova koj su dobile liste stranaka	701 dijeli se s:	656 dijeli se s:	1917 dijeli se s:	631 dijeli se s:	284 dijeli se s:	616 dijeli se s:
Ukupan broj vijećnika izabranih u izbornim jedinicama	1 (+ 1)	0 (+ 1)	5 (+ 1)	0 (+ 1)	0 (+ 1)	0 (+ 1)
12. mjesto s liste	233,6 (: 4)	218,6	213	210,33	142	205,3
13. mjesto s liste	175,3	218,6 (: 4)	213	210,33	142	205,3
14. mjesto s liste	175,3	164	213 (: 10)	210,33	142	205,3
15. mjesto s liste	175,3	164	191,7	210,33 (: 4)	142	205,3
16. mjesto s liste	175,3	164	191,7	157,75	142	205,3 (: 4)
17. mjesto s liste	175,3	164	191,7 (: 11)	157,75	142	154
18. mjesto s liste	175,3 (: 5)	164	174,27	157,75	142	154
19. mjesto s liste	140,2	164	174,27 (: 12)	157,75	142	154
20. mjesto s liste	140,2	164	159,75	157,75	142	154
UKUPNO S LISTE	3	4	6	3	1	3
SVEUKUPNO	4	4	11	3	1	3

## Konačni rezultati izbora za Gradsko vijeće Grada Vrbovca

Tablica 6.

Liste	Broj dobivenih glasova	Postotak dobivenih glasova	Broj osvojenih mandata	Postotak zastupljenosti u Vijeću	Razlika između broja glasova i broja mandata
HDZ	701	14,19 %	4	15,38 %	+ 1,19 %
HNS	656	13,28 %	4	15,38 %	+ 2,10 %
Hrvatska pučka stranka	134	2,71 %	nema prag -	-	(- 2,71 %)
HSS	1917	38,81 %	11	42,31 %	+ 3,50 %
HSLŠ	631	12,78 %	3	11,54 %	- 1,24 %
HSP-LS	284	5,75 %	1	3,85 %	- 1,90 %
SDP	616	12,47 %	3	11,54 %	- 0,93 %
Ukupno	4.939	100,00 %	26	100 %	0,00 %

Konačni izborni rezultati za izbor članova Gradskog vijeća Grada Vrbovca dobiveni primjenom R-PM izbornog sustava pokazuju visok stupanj razmjernosti u odnosu prema iskazanoj volji biračkog tijela.

Da se na tim izborima primijenio R-PM izborni sustav, HSS bi u Gradskom vijeću Grada Vrbovca - umjesto sadašnjih 15% - bio nadzastupljen za samo 3,5% vijećnika u odnosu prema broju glasova koji je stvarno dobio na izborima, što znači da bi umjesto sadašnjih 14 osvojio ukupno 11 vijećničkih mjesta. Smanjenje broja osvojenih vijećničkih mjesta s 14 na 11 bila bi neposredna posljedica drugačijeg preračunavanja rezultata glasovanja dobivenih u oba dijela izbora, to jest stavljanja u ovisnost ukupnog broja glasova birača dobivenih za liste razmjerno prema rezultatima dobivenim u većinskom dijelu izbora. Tako bi nerazmjerno velik broj osvojenih mandata u izbornim jedinicama (83,33%) u odnosu prema broju dobivenih glasova birača (38,81%) utjecao na to da bi u razmjernom dijelu izbora HSS osvojio samo 6 umjesto 9 vijećničkih mjesta, koliko ih je HSS stvarno osvojio na izborima primjenom paralelnog izbornog sustava.

Sa 6 mandata iz razmjernog dijela izbora i 5 mandata iz većinskog dijela izbora, HSS bi s ukupno 38,81% potpore birača osvojio 42,31%, to jest

relativnu, umjesto stvarno osvojenu apsolutnu (natpolovičnu) većinu mjesta u Gradskom vijeću Grada Vrbovca.<sup>14</sup>

Nasuprot HSS-u, vijećnici SDP u istom bi vijeću, umjesto stvarno osvojena 2, osvojili zaslužena 3 mandata, čime bi se njihova sadašnja podzastupljenost od gotovo 5% vijećničkih mjesta u odnosu prema broju glasova koji su dobili na izborima - smanjila na zanemarivih 0,93%.

Nadalje, koalicija HSP-LS, koja uopće nije sudjelovala u postupku raspodjele mandata iako je osvojila 5,7% glasova birača, primjenom R-PM izbornog sustava s jedinstvenom pragom od 5% važećih glasova birača osvojila bi jedno vijećničko mjesto.

Od ostalih triju stranaka koje su osvojile mandate u Gradskom vijeću Grada Vrbovca, dvije stranke (HDZ i HSLS) osvojile bi jednak broj mandata primjenom R-PM sustava koji su osvojile i primjenom paralelnog izbornog sustava. HNS bi primjenom R-PM izbornog sustava, međutim, umjesto stvarno osvojena 3 mandata, s 13,28% dobivenih glasova osvojio 4 mandata. Time bi u Gradskom vijeću Grada Vrbovca umjesto sadašnjeg podzastupljenog položaja od 1,74% mandata HNS postao nadzastupljen za 2,10% mandata u odnosu prema stvarno dobivenom broju glasova.

Primjena opisanog R-PM izbornog sustava na predstojećim lokalnim izborima u Hrvatskoj ne bi zahtijevala nikakvu prethodnu edukaciju birača (jer hrvatski birači već devet godina glasuju na istovjetan način). Isto tako, prethodna edukacija tijela nadležnih za provedbu izbora ne bi bila zahtjevna, jer se radi o samo jednoj izmjeni u odnosu prema dosadašnjem izbornom sustavu, to jest o drugačijem postupku preračunavanja glasova u mandate. Stoga R-PM u ovom trenutku predstavlja optimalan izborni sustav za članove predstavničkih tijela većih lokalnih teritorijalnih jedinica u Hrvatskoj. Ostaje otvoreno pitanje prihvatljivosti tog sustava s političkog stajališta, jer on, kao što je rečeno, onemogućava prijeizborna koaliranja.

<sup>14</sup> Izborni rezultati HSS-a na izborima za Gradsko vijeće Grada Vrbovca "školski" su primjer osvajanja većeg broja mandata u izbornim jedinicama od stvame potpore koju ta stranka ima među biračima na cjelokupnom području Vrbovca. Nadzastupljenost HSS-a od 3,5% u Gradskom vijeću Vrbovca i u slučaju primjene R-PM izbornog sustava bila bi posljedica nemogućnosti da se ta prednost, dobivena u većinskom dijelu izbora, u cijelosti ispravi u postupku preračunavanja glasova u mandate.

#### IV. Razmjerni izborni sustav s otvorenim kandidacijskim listama za izbor članova predstavničkih tijela manjih lokalnih teritorijalnih jedinica

Iako je broj uninominalnih izbornih jedinica na koji se dijeli područje svake lokalne jedinice znatno manji no što bi bio isključivom primjenom većinskog izbornog sustava, prethodno opisani R-PM sustav ipak zahtijeva diobu područja lokalne jedinice na nekoliko manjih područja, to jest na uninominalne izborne jedinice u kojima se bira po jedan vijećnik. Budući da su područja hrvatskih općina - za razliku od područja županija te velikih i većih gradova - vrlo mala te da u njima prosječno živi mali broj birača, R-PM za njih ne bi predstavljao najprikladniji izborni sustav, jer se dijelom provodi i primjenom većinskog izbornog sustava.

Za izbor članova predstavničkih tijela malih lokalnih teritorijalnih jedinica (općina, a ovisno o odluci zakonodavca - i manjih gradova), bio bi prikladniji razmjerni izborni sustav s kandidacijskim listama političkih stranaka ili nezavisnim kandidacijskim listama (R-list.), u svijetu najčešće znan kao *list proportional system*.

R-list. sustav dijeli se unutar sebe na tri temeljna podtipa, ovisno o obliku liste, to jest o tome imaju li birači utjecaja na izbor pojedinačnih kandidata s kandidacijskih lista. Sukladno tome, kandidacijske liste u razmjernom izbornom sustavu dijele se na:

- zatvorene, vezane ili krute liste, u kojima se redosljed kandidata na listi ne može promijeniti,
- otvorene, nevezane ili slabo strukturirane liste, u kojima se redosljed kandidata na listi može promijeniti bilo preferencijalnim glasovima, bilo novim redosljedom, te
- slobodne liste, u kojima su dopuštene slobodne promjene unutar lista i između njih.<sup>15</sup>

Za provedbu izbora za članove predstavničkih tijela malih lokalnih teritorijalnih jedinica u Hrvatskoj najprikladnijim smatram razmjerni izborni sustav s otvorenim, nevezanim ili slabo strukturiranim kandidacijskim listama (u daljnjem tekstu: R-O list.), koji ne zahtijeva nikakvu diobu postojećeg

<sup>15</sup> Usp. Nohlen. Dietrich: *Izborni pravo i stranački sustav*. Biblioteka Alternative. Školska knjiga, Zagreb. 1992., str. 60.

područja općina, odnosno nikakav postupak krojenja posebnih izbornih jedinica na području općina, a istodobno u velikoj mjeri omogućuje personalizaciju lokalnih izbora.

U R-O list. izbornom sustavu, na glasačkom listiću nalazi se naziv političke stranke, ali i imena kandidata sa stranačke ili nezavisne liste. Birač ima pravo dati svoj glas ili političkoj stranci odnosno nezavisnoj listi u cijelosti ili pojedinom kandidatu s određene liste.<sup>16</sup>

Ako je birač zaokružio broj ispred naziva političke stranke ili nezavisne liste, smatra se da je suglasan s rasporedom kandidata kakav je predložila politička stranka odnosno predlagatelj nezavisne liste. U postupku brojanja glasova koje je dobio pojedini kandidat s liste, u tom se slučaju svakom kandidatu na listi pribraja jedan glas.

Suprotno tome, ako je birač dao svoj glas pojedinom kandidatu s liste, smatra se da je taj glas istodobno i glas koji je birač poklonio samoj stranci na čijoj se listi zaokruženi kandidat nalazi. Međutim, činjenica da je birač dao svoj glas upravo jednom, nominalno određenom kandidatu s liste, znači da će se u postupku brojanja glasova koje je dobio pojedini kandidat, taj glas pribrojiti samo dotičnom kandidatu, ali ne i ostalim kandidatima s liste. Takav postupak može dovesti do preraspodjele mjesta unutar same liste, pa se kandidat koji je bio, primjerice, na petom mjestu na listi može, s obzirom na broj dobivenih glasova, popeti na više mjesto na listi i na taj način osvojiti vijećnički mandat.<sup>17</sup>

Uvođenje ovog sustava predstavljalo bi posvemašnju novost u Hrvatskoj. Cjelokupno područje općine (i manjeg grada) bila bi jedna plurinominalna izborna jedinica, a birač bi dobio samo jedan glasački listić. Na njemu bi bili navedeni nazivi političkih stranaka (ili naznake "nezavisna lista"), a ispod svake pojedine od njih bila bi navedena imena svih kandidata koje politička stranka ili građani na nezavisnoj listi predlažu za vijećnike.

<sup>16</sup> Iako se ne smatra pogreškom ako birač na glasačkom listiću istodobno zaokruži i redni broj ispred naziva stranke ili nezavisne liste i redni broj ispred osobnog imena jednog kandidata s iste te liste, izborna praksa pokazuje da je propisivanje alternative kao pravila (u smislu: glasuj ili za stranku ili za osobu) bolje rješenje, jer se time smanjuje postotak pogrešaka koje birači čine tijekom glasanja. Naime, propisivanje prava birača da glasuju i za stranku i za jednu osobu s liste vrlo često dovodi do toga da birači zaokruže stranku X, ali konkretnu osobu iz stranke Y, čime glasački listić postaje nevažeci.

<sup>17</sup> Detaljnije u: Reilley, Ben: *Open, Closed and Free Lists*, u: Administration and Cost of Elections (ACE) Electronic Publication, Part: Electoral Systems, filename esg03 od 22.9.1998.

Birač bi imao pravo izbora:

1. zaokružiti samo redni broj ispred naziva političke stranke, što znači da glasuje za nju i da se u cijelosti slaže s rasporedom kandidata kakav je predložila politička stranka odnosno građani na nezavisnoj listi, ili
2. zaokružiti redni broj ispred imena određenog kandidata na listi, što znači da birač glasuje za političku stranku koja je tog kandidata istaknula, ali da istodobno želi da upravo kandidat kojeg je zaokružio bude izabran u predstavničko tijelo, neovisno o mjestu na listi na koje ga je rasporedila politička stranka.

Obrazac glasačkog listića u razmjernom izbornom sustavu s otvorenim kandidacijskim listama prikazan je na sljedećoj stranici.

DRŽAVNO IZBORNO POVJERENSTVO  
 IZBORI ZA GRADSKO VIJEĆE GRADA VRBOVCA - 21. SVIBNJA 2000.  
 BIRAČ ZAOKRUŽUJE (Ø= O):  
 BROJ ISPRED NAZIVA JEDNE POLITIČKE STRANKE  
 ili  
 BROJ ISPRED IMENA JEDNOG KANDIDATA

1 Hrvatska demokratska zajednica (HDZ)	2 Hrvatska narodna stranka (HNS)	3 Hrvatska pučka stranka	4 Hrvatska socijalno- liberalna stranka (HSLŠ)	5 Hrvatska seljačka stranka (HSS)	6 Hrvatska stranka prava - liberalna stranka (HSP-LS)	7 Socijal- demokratska partija Hrvatske (SDP)
1 Ime i prezime	1 Ime i prezime	1 Ime i prezime	1 Ime i prezime	1 Ime i prezime	1 Ime i prezime	1 Ime i prezime
2 Ime i prezime	2 Ime i prezime	2 Ime i prezime	2 Ime i prezime	2 Ime i prezime	2 Ime i prezime	2 Ime i prezime
3 Ime i prezime	3 Ime i prezime	3 Ime i prezime	3 Ime i prezime	3 Ime i prezime	3 Ime i prezime	3 Ime i prezime
4 Ime i prezime	4 Ime i prezime	4 Ime i prezime	4 Ime i prezime	4 Ime i prezime	4 Ime i prezime	4 Ime i prezime
5 Ime i prezime	5 Ime i prezime	5 Ime i prezime	5 Ime i prezime	5 Ime i prezime	5 Ime i prezime	5 Ime i prezime
6 Ime i prezime	6 Ime i prezime	6 Ime i prezime	6 Ime i prezime	6 Ime i prezime	6 Ime i prezime	6 Ime i prezime
7 Ime i prezime	7 Ime i prezime	7 Ime i prezime	7 Ime i prezime	7 Ime i prezime	7 Ime i prezime	7 Ime i prezime
8 Ime i prezime	8 Ime i prezime	8 Ime i prezime	8 Ime i prezime	8 Ime i prezime	8 Ime i prezime	8 Ime i prezime
9 Ime i prezime	9 Ime i prezime	9 Ime i prezime	9 Ime i prezime	9 Ime i prezime	9 Ime i prezime	9 Ime i prezime
10 Ime i prezime	10 Ime i prezime	10 Ime i prezime	10 Ime i prezime	10 Ime i prezime	10 Ime i prezime	10 Ime i prezime
11 Ime i prezime	11 Ime i prezime	11 Ime i prezime	11 Ime i prezime	11 Ime i prezime	11 Ime i prezime	11 Ime i prezime
12 Ime i prezime	12 Ime i prezime	12 Ime i prezime	12 Ime i prezime	12 Ime i prezime	12 Ime i prezime	12 Ime i prezime
13 Ime i prezime	13 Ime i prezime	13 Ime i prezime	13 Ime i prezime	13 Ime i prezime	13 Ime i prezime	13 Ime i prezime
14 Ime i prezime	14 Ime i prezime	14 Ime i prezime	14 Ime i prezime	14 Ime i prezime	14 Ime i prezime	14 Ime i prezime
15 Ime i prezime	15 Ime i prezime	15 Ime i prezime	15 Ime i prezime	15 Ime i prezime	15 Ime i prezime	15 Ime i prezime
16 Ime i prezime	16 Ime i prezime	16 Ime i prezime	16 Ime i prezime	16 Ime i prezime	16 Ime i prezime	16 Ime i prezime
17 Ime i prezime	17 Ime i prezime	17 Ime i prezime	17 Ime i prezime	17 Ime i prezime	17 Ime i prezime	17 Ime i prezime
18 Ime i prezime	18 Ime i prezime	18 Ime i prezime	18 Ime i prezime	18 Ime i prezime	18 Ime i prezime	18 Ime i prezime

HRVATSKA JAVNA UPRAVA

Osnovna pravila izbornog postupka u R-O list. izbornom sustavu bila bi sljedeća:

1. Cjelokupno područje općine bila bi jedna plurinominalna izborna jedinica u kojoj bi se, prema važećem zakonodavstvu, biralo najmanje 16, a najviše 32 vijećnika (ovisno o statutu svake pojedine općine).
2. Birač bi dobio samo jedan glasački listić, na kojem bi zaokružio ili redni broj ispred naziva stranke odnosno nezavisne liste ili redni broj ispred osobnog imena jednog kandidata.
3. Da bi sudjelovala u postupku preračunavanja glasova u mandate, lista bi morala dobiti najmanje 5% važećih glasova birača koji su pristupili glasovanju.
4. Postupak preračunavanja glasova u R-O list. izbornom sustavu odvijao bi se u dvije faze. U prvoj bi se fazi zbrajali svi važeći glasovi koje su dobile liste pojedinih političkih stranaka, a u obzir bi se uzimali i oni glasovi koji su dani samoj političkoj stranci i oni koji su dani pojedinom kandidatu s liste te političke stranke. Na taj se način dobiva broj mandata koji pripada svakoj političkoj stranci u predstavničkom tijelu.
5. Umjesto D'Hondtove, na lokalnim izborima za predstavnička tijela bila bi prikladnija Hare-Niemeyerova metoda preračunavanja glasova u mandate. Broj mandata računa se tako da se ukupan broj glasova koji je jedna lista dobila množi s ukupnim brojem vijećnika koji se bira i dijeli s brojem ukupno danih važećih glasova na izborima. Primjer: HSS (1917 x 26) : 4.939 = 10,092. Preostali mandati dijele se metodom najvećeg decimalnog ostatka.
6. U drugoj bi se fazi provodio postupak određivanja kandidata s liste koji će biti izabrani u predstavničko tijelo. U tu bi se svrhu zbrajali glasovi koje su dobili pojedini kandidati s liste političkih stranaka (kao što je prethodno već napomenuto, u slučaju da je glas dobila stranka, a ne pojedinačni kandidat, svakom kandidatu s liste pribraja bi se po jedan glas). Nakon provedenog postupka, sastavljao bi se novi raspored kandidata na listi, tako da kandidat s najvećim brojem dobivenih glasova ide na prvo mjesto, kandidat iza njega na drugo mjesto, itd.<sup>18</sup> Vijećnicima bi

<sup>18</sup> Kad su u pitanju parlamentarni izbori, za pomicanje na više mjesto na listi u pravilu se zahtijeva određeni postotak dobivenih glasova. Najčešće se zahtijeva da kandidati s liste, neovisno o tome na kojem su mjestu na listi, dobiju više od 5% ili 8% (u svakom slučaju ne više od 10%) važećih glasova, računajući one glasove birača koji su dani



postali kandidati koji su dobili najveći broj glasova, do broja koliko je pojedina stranka osvojila mandata. Ostali kandidati na listi, raspoređeni prema broju dobivenih glasova, predstavljali bi zamjenike izabranih vijećnika, koji popunjavaju ispražnjena vijećnička mjesta prema formuli "sljedeći po redu" ("next-in-line" candidate).

U nastavku slijedi prikaz izbornih rezultata koji bi bili postignuti da se na izborima za Gradsko vijeće Grada Vrbovca, održanima 21. svibnja 2000., primijenio opisani R-O list. izborni sustav. Da bi se jasnije sagledao utjecaj primijenjene formule za preračunavanje glasova u mandate na konačne izborne rezultate, simulacija je provedena i uz primjenu Hare-Niemeyerove i uz primjenu D'Hondtove formule.

SIMULACIJA IZBORNIH REZULTATA - RAZMJERNI  
IZBORNI SUSTAV S OTVORENIM KANDIDACIJSKIM LISTAMA  
na primjeru rezultata izbora za Gradsko vijeće Grada Vrbovca

Konačni rezultati izbora za Gradsko vijeće Grada Vrbovca  
HARE-NIEMEYEROVA METODA

Tablica 7. (prvi dio)

Liste	Broj dobivenih glasova	Postotak dobivenih glasova	Broj osvojenih mandata	Postotak zastupljenosti u Vijeću	Razlika između broja glasova i broja mandata
HDZ	701	14,19 %	4	15,38 %	+ 1,19 %
HNS	656	13,28 %	4	15,38 %	+ 2,10 %
Hrvatska pučka stranka	134	2,71 %	nema prag -	-	- 2,71 %
HSS	1917	38,81 %	10	38,46 %	- 0,35 %
HSLŠ	631	12,78 %	3	11,54 %	- 1,24 %
HSP-LS	284	5,75 %	2	7,69 %	+ 1,94%
SDP	616	12,47 %	3	11,54 %	- 0,93%
Ukupno	4.939	100,00 %	26	100 %	0,00 %

listi dotične stranke. Samo takvi kandidati imaju pravo na pomicanje na viša mjesta na listi, i to tako da kandidat s najvećim brojem dobivenih glasova ide na prvo mjesto, kandidat iza njega na drugo mjesto, itd. Svi kandidati koji nisu dobili potreban broj glasova raspoređuju se redosljedom koji je predložila politička stranka ispod onih koji su se pomakli na prva mjesta na listi. U slučaju da nijedan kandidat ne dobije više od 5/8/10% važećih glasova danih njegovoj političkoj stranci, raspored kandidata na listi ostaje onakav kakav je predložila politička stranka.

Konačni izborni rezultati za izbor članova Gradskog vijeća Grada Vrbovca, dobiveni primjenom R-O list. izbornog sustava pokazuju gotovo potpunu razmjernost u odnosu prema iskazanoj volji biračkog tijela.

Da se na tim izborima primijenio R-O list. izborni sustav, HSS bi u Gradskom vijeću Grada Vrbovca bio neznatno podzastupljen za 0,35% vijećnika u odnosu prema broju glasova koji je stvarno dobio na izborima, što znači da bi umjesto sadašnjih 14 osvojio ukupno 10 vijećničkih mjesta, koliko mu stvarno i pripada na osnovi broja dobivenih glasova na izborima (prethodno je već istaknuto da je primjenom važećeg paralelnog izbornog sustava HSS dobio 15% vijećničkih mjesta više negoli je dobio glasova na izborima, a da je simulacijom primjene R-PM izbornog sustava izračunano da bi HSS bio nadzastupljen za 3,5% vijećničkih mjesta, jer bi osvojio ukupno 11 umjesto 14 mandata). Smanjenje broja osvojenih vijećničkih mjesta s 14 na 10 bila bi neposredna posljedica primjene R-O list. izbornog sustava.

S ukupno 10 mandata osvojenih u tom sustavu, HSS bi s ukupno 38,81% potpore birača osvojio 38,46%, to jest relativnu, umjesto stvarno osvojenu apsolutnu (natpolovičnu) većinu mjesta u Gradskom vijeću Grada Vrbovca, s tim da bi broj osvojenih mandata u cijelosti bio usklađen s brojem glasova koje je HSS stvarno dobio na izborima.

Nasuprot HSS-u, vijećnici SDP u istom bi vijeću umjesto stvarno osvojena 2 osvojili zaslužena 3 mandata, čime bi se njihova sadašnja podzastupljenost od gotovo 5% vijećničkih mjesta u odnosu prema broju glasova koji su dobili na izborima - smanjila na zanemarivih 0,93%.

Nadalje, koalicija HSP-LS, koja uopće nije sudjelovala u postupku raspodjele mandata iako je osvojila 5,7% glasova birača, primjenom R-O list. izbornog sustava s jedinstvenom pragom od 5% važećih glasova birača, osvojila bi čak dva vijećnička mjesta, što je u skladu s učincima primjene Hare-Niemeyerove metode, koja u pravilu pogoduje "malim" strankama po broju dobivenih glasova.

Od ostalih triju stranaka koje su osvojile mandate u Gradskom vijeću Grada Vrbovca, dvije stranke (HDZ i HSLS) osvojile bi jednak broj mandata primjenom R-O list. sustava koji su osvojile i primjenom paralelnog izbornog sustava. HNS bi primjenom R-O list. izbornog sustava, međutim, umjesto stvarno osvojena 3 mandata, s 13,28% dobivenih glasova osvojio 4 mandata. Time bi u Gradskom vijeću Grada Vrbovca, umjesto sadašnjeg podza-

stupljenog položaja od 1,74% mandata, HNS postao nadzastupljen za 2,10% mandata u odnosu prema stvarno dobivenom broju glasova, jednako kao i primjenom prethodno opisanog R-PM izbornog sustava.

Zaključno, primjenom R-O list. izbornog sustava na izborima za Gradsko vijeće Grada Vrbovca mandati bi bili raspodijeljeni razmjerno broju glasova koji je dobila pojedina stranačka lista koliko bi god to bilo moguće. Odstupanja od broja dobivenih glasova bila bi minimalna. Nijednoj stranci koja je prešla izborni prag ne bi bio poklonjen niti oduzet zasluženi mandat. Bio bi ispravljen nepravedan rezultat prema SDP-u, kao i prema koaliciji HSP-LS. Najjača stranka (HSS) dobila bi broj vijećničkih mjesta razmjernan broju dobivenih glasova.

Kad bismo, međutim, umjesto Hare-Niemeyerove metode primijenili D'Hondtovu metodu preračunavanja glasova u mandate, preraspodjela mjesta ni u R-O list. izbornom sustavu ne bi bila razmjerna, jer bi D'Hondtova metoda pogodovala listi koja je dobila najveći broj glasova na štetu lista "malih" stranaka. U drugom dijelu tablice 7 prikazani su izborni rezultati za Gradsko vijeće Grada Vrbovca dobiveni simulacijom R-O list. izbornog sustava uz primjenu D'Hondtove metode preračunavanja glasova u mandate.

Konačni rezultati izbora za Gradsko vijeće Grada Vrbovca  
D'HONDTOVA METODA

Tablica 7. (drugi dio)

Liste	Broj dobivenih glasova	Postotak dobivenih glasova	Broj osvojenih mandata	Postotak zastupljenosti u Vijeću	Razlika između broja glasova i broja mandata
HDZ	701	14,19 %	4	15,38 %	+ 1,19 %
HNS	656	13,28 %	4	15,38 %	+ 2,10 %
Hrvatska pučka stranka	134	2,71 %	nema prag -	-	- 2,71 %
HSS	1917	38,81 %	12	46,15 %	+ 7,34 %
HSLŠ	631	12,78 %	3	11,54 %	- 1,24 %
HSP-LS	284	5,75 %	ima prag -	-	- 5,75 %
SDP	616	12,47 %	3	11,54 %	- 0,93 %
Ukupno	4.939	100,00 %	26	100 %	0,00 %

Primjena D'Hondtove umjesto Hare-Niemeyerove metode preračunavanja glasova u mandate dovela bi do toga da bi najjača lista (HSS) osvojila dva mandata više u odnosu prema broju dobivenih glasova (12), te bi na taj način bila nadzastupljena u Gradskom vijeću Grada Vrbovca s visokih 7,34% vijećničkih mjesta. Ta nadzastupljenost bila bi veća od one koja bi bila dobivena primjenom R-PM izbornog sustava, koja bi iznosila 3,5% mjesta (11 mjesta), ali upola manja od stvarne nadzastupljenosti HSS-a dobivene primjenom važećeg paralelnog izbornog sustava (14 mjesta).

U tablici 8 poredbeno su prikazani izborni rezultati za Gradsko vijeće Grada Vrbovca dobiveni na izborima održanim 21. svibnja 2000. primjenom paralelnog izbornog sustava, ali i simulirani izborni rezultati dobiveni primjenom razmjernog personaliziranog mješovitog (R-PM) izbornog sustava te razmjernog izbornog sustava s otvorenim kandidacijskim listama (R-O list.) u dvije podvarijante, ovisno o primjeni D'Hondtove odnosno Hare-Niemeyerove formule za preračunavanje glasova dobivenih na izborima u vijećničke mandate.

USPOREDBA IZBORNIH REZULTATA DOBIVENIH PRIMJENOM VIŠE IZBORNIH SUSTAVA  
PREMA STUPNJU NJIHOVE RAZMJERNOSTI  
na primjeru izbora za Gradsko vijeće Grada Vrbovca  
održanih 21. svibnja 2000.

Tablica 8.

Liste	Broj dobivenih glasova	Postotak dobivenih glasova	STVARNI REZULTATI		R-PM sustav mješoviti personalizirani		R-list. sustav razmjerni sustav s kandidacijskim listama			
			Broj	Razlika	Broj	Razlika	D'HONDT		HARE-NIEMEYER	
							Broj	Razlika	Broj	Razlika
HDZ	701	14,19 %	4	+ 1,19 %	4	+ 1,19 %	4	+ 1,19%	4	+ 1,19%
HNS	656	13,28 %	3	- 1,74 %	4	+ 2,10 %	4	+ 2,10%	4	+ 2,10%
Hrvatska pučka stranka	134	2,71 %	-	(-2,71 %)	-	(-2,71%)	-	(- 2,71%)	-	(- 2,71%)
HSS	1917	38,81 %	14	+ 15,04%	11	+ 3,50 %	12	+ 7,34%	10	- 0,35%
HSLŠ	631	12,78 %	3	- 1,24%	3	- 1,24 %	3	- 1,24%	3	- 1,24%
HSP-LS	284	5,75 %	-	(-5,75%)	1	- 1,90 %	-	- 5,75%	2	+ 1,94%
SDP	616	12,47 %	2	- 4,78%	3	- 0,93 %	3	- 0,93%	3	-0,93%
Ukupno	4.939	100,00 %	26	0,00%	26	0,00%	26	0,00%	26	0,00%

## V. Alternativno: jedinstveni izborni sustav za predstavnička tijela svih lokalnih teritorijalnih jedinica

Uvođenje dviju različitih vrsta razmjernog izbornog sustava za lokalne izbore u Hrvatskoj (R-PM i R-O list.) može biti ocijenjeno nepotrebnim, suvišnim, preskupim, presloženim, prezahtjevnim ili pak politički neprihvatljivim zahvatom, čime se otvara pitanje jedinstvenog izbornog sustava za predstavnička tijela svih lokalnih teritorijalnih jedinica u Hrvatskoj.

Sažimajući prednosti obaju predloženih razmjernih izbornih sustava, smatram da bi jedinstveni izborni sustav za predstavnička tijela svih županija, gradova i općina u Hrvatskoj trebao biti razmjerni personalizirani mješoviti (R-PM) izborni sustav, uz pojedine modifikacije u odnosu prema R-PM izbornom sustavu predloženom u točki III. ovoga rada. Osim općih pravila, prethodno obrazloženih, posebna pravila na kojima bi se zasnivao jedinstveni, modificirani R-PM izborni sustav za sva lokalna predstavnička tijela u Hrvatskoj, bila bi sljedeća:

1. postotak razmjernog izbornog sustava trebao bi biti što veći; optimalan odnos razmjernog i većinskog dijela izbornog sustava trebao bi biti 3/4 u korist razmjernog i 3/4 u korist većinskog,
2. u razmjernom dijelu izbora trebao bi se primijeniti R-O list. izborni sustav, što znači da bi kandidacijske liste političkih stranaka i nezavisne kandidacijske liste trebale biti otvorene, a birači bi glasovali prema pravilima obrazloženim u točki IV,
3. pod pretpostavkom da će se u predstavnička tijela županija i gradova i dalje birati velik broj vijećnika (do 50), u brojčano velikim lokalnim predstavničkim tijelima razmjerni dio izbora mogao bi se provoditi u dvije velike plurinominalne izborne jedinice radi olakšavanja provedbe razmjernih izbora s otvorenim listama,
4. većinski dio izbora provodio bi se sustavom relativne većine u jednom krugu glasovanja, u određenom broju uninominalnih izbornih jedinica na koje bi bilo podijeljeno područje svake županije, grada odnosno općine,
5. po prirodi stvari, u R-PM izbornom sustavu ne bi bilo moguće formiranje prijeizbornih koalicija.

## VI. Zaključak

Izborni modeli predloženi u ovome radu trebali bi se shvatiti kao poticaj struke za pokretanje što sadržajnije rasprave o primjerenom izbornom sustavu za lokalna predstavnička tijela u Hrvatskoj. Završno, predlaganje R-PM i R-O list. izbornih sustava (odnosno, alternativno, jedinstvenog modificiranog R-PM izbornog sustava), kao najprimjerenijih lokalnim prilikama u Hrvatskoj, motivirano je isključivo stručnim razlozima. Procjena političke svrsishodnosti uvođenja ovog ili onog lokalnog izbornog sustava u zemlju ovim radom nije obuhvaćena.

## Literatura

Administration and Cost of Elections (ACE) Electronic Publication, (ed.) International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) & International Foundation for Election Systems (IFES) & United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN-DESA). ACE Project Website Version Ø.1, Stockholm-Washington-New York, 1999. (<http://www.aceproject.org/default.htm>)

Blackburn, R., *The Electoral System in Britain*, Macmillan, London, 1995.

Bognador, Vernon: *What is Proportional Representation?*, Martin Robertson, Oxford, 1984.

Deren-Antoljak, Štefica: *Izbori i izborni sustavi*, Društvena istraživanja, Zagreb, god. 1. (1992), br. 2.

Farrell, David M.: *Comparing Electoral Systems*, Contemporary Political Studies Series, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, London, 1997.

Kasapović, Mirjana/ Šiber, Ivan/ Zakošek, Nenad: *Birači i demokracija - utjecaj ideoloških rascjepa na politički život*, Alinea d.o.o., Zagreb, 1998.

Nohlen, Dietrich: *Izorno pravo i stranački sustav*, Biblioteka Alternative, Školska knjiga, Zagreb, 1992.

Norge, Nytt fra: *The Norwegian Electoral System*, (ed.) ODIN- Ministry of Foreign Affairs (UDA143ENG), Oslo 1996.

Report of the Consultative Steering Group on the Scottish Parliament. *Shaping Scotland's Parliament*, The Scottish Office, Edinburgh, 1999.

Sokol, Smiljko/Smerdel, Branko: *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb, 1998.

*The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, (eds.) Andrew Reynolds & Ben Reilly, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 1997.

The Scottish Parliament, *Factsheet 1: Explains the Voting System for the Scottish Parliament*, Scottish Office by The Stationery Office, J21773, Edinburgh, February 1999.

The Scottish Parliament Guide. *The Herald in association with Educational Institute of Scotland & Centre for Scottish Public Policy*, Edinburgh, Thursday, March 25, 1999.

## ON THE ELECTORAL SYSTEM FOR LOCAL REPRESENTATIVE BODIES

### Summary

*The "parallel" or "mixed proportional-majority" electoral system has been applied in Croatia since 1992 for the election of local representative bodies, no matter whether it refers to different types of local territorial units of the same level (municipalities and towns), or different levels of local units (municipalities/ towns - counties). Among other factors, the effects of this system have influenced the development of the co-called "partisan political" local self-government in Croatia, in which local elections - whose results are to a great extent dependent on and connected with political events on the national level - cannot be entirely considered as an autonomous political process, originating in a particular local area.*

*Having this in mind, a full reorientation of the development of local self-government in Croatia towards "non-partisan", "non-political" local administration cannot be at present considered as a possible process, since this process has to be preceded by wide, complete and full decentralization of public administration, which is a long and slow process, not even started in Croatia yet. Therefore, at the local general elections, due in June 2001, a new electoral system should be applied, which would take into account the existing circumstances, eliminate deficiencies of the parallel electoral system still in use, and to a certain extent open a possibility of gradually becoming more independent, i.e. reducing the influence of national elections over partisan political and other relations within local territorial units.*

*Since the new electoral system should take into account the existing diversities of the present counties, towns and municipalities, it is suggested to introduce two different kinds of the proportional electoral system, depending on the representative bodies to which it is applied. For representative bodies of larger local territorial units (counties, cities and larger towns) it is proposed to apply the proportional personalized mixed electoral system (R-PM), and for representative bodies of smaller territorial units (smaller towns and municipalities) the proportional electoral system with open lists*



*of candidates (R-O List). Alternatively, in case that a uniform electoral system for representative bodies of all local territorial units is decided upon, the application of a modified electoral system is proposed (modifications concern the introduction of open lists of candidates into the proportional system).*

*The effects of each of the proposed kinds of proportional electoral systems, including the results of the elections achieved by its application, are compared with the effects and the results of the elections achieved in the local elections for the Town Council of the Town of Vrbovec, held on 21 May 2000, by the application of the existing parallel electoral system, and advantages and disadvantages of each of them are explained in detail.*

*In conclusion, it is pointed out that the proposed electoral models should stimulate experts to initiate argumented discussion on an appropriate electoral system for local representative bodies in Croatia. Evaluation of political adequacy of introducing one or another local electoral system into the country is not included in this article.*

*Key words: local representative bodies, electoral system*