

Američki Izbornički kolegij: metoda kongresnog distrikta

Ante Zrile, univ. bacc. pol.
diplomski kandidat politologije na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu,
ante.zrile@studenti.fpzg.hr

Uvod

Sustav izbora predsjednika u Sjedinjenim Američkim Državama posljednjih nekoliko godina izaziva kontroverze, posebno nakon predsjedničkih izbora 2000. i 2016. godine. Na njima je pobijedio kandidat koji nije bio osvojio većinu glasova birača na nacionalnoj razini, ali je osvojio više glasova u sustavu Izborničkog kolegija. Stoga će ovaj rad analizirati alternativne metode određivanja pobjednika izbora za predsjednika, s fokusom na metodu koju koriste savezne države Maine i Nebraska. Taj model nazvan je metodom kongresnoga distrikta. Tekst koji slijedi analizira predsjedničke izbore od 2000. godine do 2020. godine, i donosi moguće rješenje za reformu Izborničkog kolegija. Rješenje bi imalo za cilj pravedniju raspodjelu glasova izbornika, čime bi izborni rezultat bio razmjerniji volji birača.

Postupak izbora

Američki ustav propisuje uvjete kandidiranja za predsjednika, kao i način izbora predsjednika. U Sjedinjenim Državama građani ne biraju predsjednika izravnim putem, već oni određuju način na koji će izbornici (*electors*) glasovati u njihovo ime. Svaka savezna država određuje za sebe tko su njezini izbornici. Broj izbornika predstavlja broj senatora i zastupnika u Kongresu na koje svaka država ima pravo (Bowles, 2003: 367), Ustav također izričito zabranjuje da izbornik bude osoba koja je član Kongresa i koja obnaša drugu državnu dužnost. Ustavom je propisano kada će se izbornici sastati te kada će njihovi glasovi biti prebrojeni u Kongresu. Dan izbora određen je saveznim zakonom, koji propisuje da je on „prvi utorak nakon prvog ponedjeljka u studenom“ (Taylor, 2018: 732). Nakon provedenih izbora, izbornici se sastaju u svojim saveznom državama i glasuju sukladno glasovima birača. Kongres određuje dan kada izbornici glasuju i taj dan je isti diljem Sjedinjenih Država (Smerdel, 1994: 30). Izbornici popise s imenima izabranih kandidata šalju u Kongres, gdje predsjednik Senata, odnosno potpredsjednik države, na zajedničkoj sjednici Senata i Zastupničkog doma prebrojava glasove. Osoba koja osvoji najveći broj glasova za predsjednika postaje predsjednik, ako osvoji većinu ukupnog broja imenovanih izbornika (Bowles, 2003: 367). Ideja uspostave Izborničkog kolegija nije bila predstavljati interese cijeloga stanovništva Sjedinjenih Država, čak

нити interese stanovništva pojedinih saveznih država, nego interese saveznih država. Ustav je sastavljen tako da prepušta izbor predsjednika zakonodavnim tijelima saveznih država (Fon, 2004).

Ideja Izborničkog kolegija nije bila predstavljati interese cijeloga stanovništva Sjedinjenih Država, čak niti interese stanovništva pojedinih saveznih država, nego interese saveznih država

U 48 saveznih država kandidat koji je osvojio većinu glasova birača osvaja sve izborničke glasove koje dodjeljuje ta savezna država. Dvije savezne države – Maine i Nebraska – izbornike dodjeljuju po posebnom ključu, prema kojem svaki okrug Zastupničkog doma dodjeljuje jednog izbornika kandidatu koji je osvoji taj okrug, dok dva izbornika predstavljaju senatore. Njih osvaja kandidat koji je osvojio najviše glasova na razini te savezne države (Fairvote.org, 2021). Maine koristi ovakav sustav raspodjele izbornika od 1972. godine, ali su tek na izborima 2016. i 2020. godine izbornici dodijeljeni različitim kandidatima (27otowin.com, 2021a). Nebraska na ovaj način raspodjeljuje izbornike od 1992. godine, ali su tek na izborima 2008. i 2020. glasovi izbornika dodijeljeni kandidatima dviju stranaka (27otowin.com, 2021b). Ovakav model podjele glasova izbornika nazvan je metodom kongresnog distrikta (Fairvote.org, 2021).

Metoda kongresnog distrikta

Izbori za predsjednika Sjedinjenih Država održani 2000. godine do nedavno su smatrani najkontroverznijim u američkoj povijesti. U tijesnoj utrci republikanski kandidat George W. Bush pobijedio je demokratskog kandidata Ala Gorea. Iako je Gore osvojio više glasova birača na saveznoj razini od Busha, osvojio je manje glasova izbornika te tako ostao bez predsjedničkog mjesta. Najkontroverzniji dio izbora održao se u saveznoj državi Floridi, u kojoj je tijesnu utrku dobio Bush. Osvojio je svega 537 glasova više od Gorea, ali je dobio svih 25 izborničkih glasova koje je dodjeljivala Florida (FEC, 2001). No, ako primijenimo metodu kongresnog distrikta, pobjeda Georgea Busha nije toliko tijesna koliko je to bio slučaj u stvarnosti. Bush je osvojio 240 kongresnih distrikata te 30 saveznih država, što čini brojku od ukupno 300 izborničkih glasova. Gore je osvojio 196 kongresnih distrikata i 20 saveznih država. Ukupnom broju Goreovih izborničkih glasova treba pribrojiti još tri glasa za D.C. – jedan koji predstavlja hipotetski kongresni okrug i dva koja predstavljaju hipotetske senatore. Prema toj računici Gore osvaja 238 glasova izbornika (Swingstateproject.com, 2008).

Tablica 1. Stvarni i alternativni izbornički glasovi, 2000.

Kandidat	Stvarni izbornici	Alternativni izbornici
George W. Bush	271	300
Al Gore	266	238

Izvor: Vlastiti izračun prema FEC (2001) i Swingstateproject.com (2008).

Napomena: Pri stvarnom dodjeljivanju izborničkih glasova, jedan od izbornika za D.C. nije bio dodijelio svoj glas niti jednome kandidatu, te je stoga ukupan broj izbornika 537.

Izbori održani 2004. godine bili su manje kontroverzni nego oni četiri godine ranije. Na njima se George W. Bush natjecao za svoj drugi predsjednički mandat, koji je i osvojio. Njegov demokratski protukandidat bio je John Kerry. Bush je ovoga puta osvojio više glasova birača na nacionalnoj razini, a sukladno tomu i više izborničkih glasova. Primjenom metode kongresnog distrikta, dolazimo do značajnije Busheve pobjede. Osvojio je 256 kongresnih distrikata i 31 saveznu državu, što nam daje 318 izborničkih glasova.

Zrile, Metoda kongresnog distrikta

Kerry je osvojio 180 kongresnih okruga, 19 saveznih država i D.C., što daje ukupnu brojku od 220 izborničkih glasova (Swingstateproject.com, 2008).

Tablica 2. Stvarni i alternativni izbornički glasovi, 2004.

Kandidat	Stvarni izbornici	Alternativni izbornici
George W. Bush	286	318
John Kerry	251	220

Izvor: Vlastiti izračun prema FEC (2005) i Swingstateproject.com (2008).

Napomena: Pri stvarnom dodjeljivanju izborničkih glasova, jedan od izbornika iz savezne države Minnesota dao je svoj glas Johnu Edward-su, te je stoga ukupan broj izbornika 537.

Na povijesnim predsjedničkim izborima 2008. godine pobijedio je Barack Obama, koji je bio prvi afroamerički kandidat neke velike stranke. Ostvario je premoćnu pobjedu s 365 izborničkih glasova, nadvladavši republikanskog kandidata Johna McCaina, koji je osvojio 173 izbornika (FEC, 2009). No, upotrebom metode kongresnog okruga možemo utvrditi da bi pobjeda Obame bila nešto manja da se ova metoda koristi na saveznoj razini. Obama je osvojio 243 kongresna okruga, 28 saveznih država i D.C., što mu donosi 301 izbornički glas. Nasuprot tome, McCain je osvojio 193 kongresna okruga i 22 savezne države, što mu donosi 237 izborničkih glasova (Swingstateproject.com, 2008). Razlika iznosi čak 64 izbornička glasa u korist McCaina, ali oni nisu dostatni za pobjedu.

Tablica 3. Stvarni i alternativni izbornički glasovi, 2008.

Kandidat	Stvarni izbornici	Alternativni izbornici
Barack Obama	365	301
John McCain	173	237

Izvor: Vlastiti izračun prema FEC (2009) i DailyKos.com (2011a).

Na izborima 2012. godine Barack Obama se natjecao za svoj drugi predsjednički mandat, koji je i osvojio. Njegov republikanski protukandidat bio je Mitt Romney. Obama je osvojio 332 izbornička glasa, nasuprot 206 izbornika koja je osvojio Romney. No, uporabom metode kongresnog distrikta na ovim predsjedničkim izborima iznenađujuću pobjedu odnio bi Mitt Romney. On bi osvojio čak 274 izbornička glasa, što je 68 izbornika više nego na stvarnim izborima. To bi mu donijelo izbornu pobjedu, čime bi spriječio Baracka Obamu u osvajanju drugog predsjedničkog mandata. Osvojio je 226 kongresnih okruga i 24 savezne države, dok je Barack Obama osvojio 209 okruga, 26 saveznih država i D.C., što mu donosi 264 izbornička glasa.

Upotrebom metode kongresnog distrikta pobjedu bi odnio Mitt Romney, sa 68 više izborničkih glasova nego li na stvarnim izborima

Tablica 4. Stvarni i alternativni izbornički glasovi, 2012.

Kandidat	Stvarni izbornici	Alternativni izbornici
Barack Obama	332	264
Mitt Romney	206	274

Izvor: Vlastiti izračun prema FEC (2013) i DailyKos.com (2021b).

Na izborima 2016. godine ponovila se situacija iz 2000. godine, gdje je pobjednik izbora Donald Trump osvojio manje glasova birača na federalnoj razini, nego njegova protukandidatkinja Hillary Clinton. Clinton je osvojila gotovo tri milijuna glasova više nego Trump, ali je osvojila manje glasova izbornika (FEC, 2017). Primjena metode kongresnog distrikta ne bi značajno utjecala na rezultat predsjedničkih izbora. Donald Trump bi i ovom metodom ostvario izbornu pobjedu, ali s nešto manjom razlikom u izborničkim glasovima. Osvojio je 230 kongresnih distrikta i 30 saveznih država, što mu donosi 290 glasova izbornika. Hillary Clinton osvojila je 205 distrikta, 20 saveznih država i D.C., što bi joj donijelo 248 izborničkih glasova.

Tablica 5. Stvarni i alternativni izbornički glasovi, 2016.

Kandidat/kinja	Stvarni izbornici	Alternativni izbornici
Donald Trump	306	290
Hillary Clinton	232	248

Izvor: Vlastiti izračun prema FEC (2017) i DailyKos.com (2021c).

Napomena: pri stvarnom dodjeljivanju elektorskih glasova, sedmero izbornika nije dodijelio svoj glas kandidatu koji je u njihovoj državi osvojio najviše glasova birača, te je stoga ukupan broj elektora u ovom izračunu 531.

Posljednji predsjednički izbori održani su 2020. godine na kojima Donald Trump nije uspio osvojiti drugi predsjednički mandat. Na izborima koji su održani za vrijeme pandemije izazvane koronavirusom, pobjedu je odnio Joe Biden, koji je dva mandata bio potpredsjednik Baracku Obami. Biden je osvojio sedam milijuna glasova birača više nego Trump. Primjenom metode kongresnog distrikta dolazimo do istog pobjednika izbora. Biden je osvojio 224 kongresna distrikta, 25 saveznih država i D.C., što donosi 277 glasova izbornika, dok je Trump osvojio 211 distrikta i 25 saveznih država, što donosi 261 izbornički glas.

Tablica 6. Stvarni i alternativni izbornički glasovi, 2020.

Kandidat	Stvarni izbornici	Alternativni izbornici
Joe Biden	306	277
Donald Trump	232	261

Izvor: Vlastiti izračun prema FEC (2020) i DailyKos.com (2021d).

Kako reformirati izborni sustav?

Izborni sustav za izbor američkog predsjednika, temeljen na sustavu izbornika izaziva mnogo kontroverzi. Najviše kritika upućuju pripadnici Demokratske stranke, posebno od izbora 2000. godine. Na njima je izgubio njihov kandidat unatoč više osvojenih glasova birača na federalnoj razini. Isto se dogodilo i na izborima 2016. godine, kada je Hillary Clinton izgubila izbore unatoč razlici od gotovo 3 milijuna glasova u njenu korist. Jasno je da je izbornom sustavu potrebna reforma. Trenutni sustav u kojemu kandidat u jednoj saveznoj državi s osvojenim jednim glasom više od svoga protukandidata osvaja sve izborničke glasove, nije pošten niti osigurava reprezentativnost. Najviše kritičara zahtijeva da se pobjednik predsjedničkih izbora odlučuje prema najvećem broju osvojenih glasova na federalnoj razini. No, u cijelom nizu mogućih rješenja kojima bi se moglo reformirati postojeći sustav, ovaj model bio bi najlošiji. Zbog specifične rasprostranjenosti američkog stanovništva, koje se najviše nalaze na istočnoj i zapadnoj obali, ovakav sustav rezultirao bi time da većina stanovništva unutrašnjosti države ne bi bila adekvatno predstavljena. Ukidanje Izborničkog kolegija bilo bi vrlo teško, jer je on upisan u Ustav, za čiju je promjenu potrebna široka podrška stanovništva i političara. Ustavne promjene zahtijevaju dvotrećinsku većinu u oba doma Kongresa, nakon čega promjenu mora potvrditi tri četvrtine saveznih država (Schumaker, 2002: 2). Stoga bi sustav izbora trebao ostati na sadašnjoj razini u kojoj svaka savezna država održava izbore na svom teritoriju, te se rezultati tih izbora zbrajaju u Kongresu.

Uborabom metode kongresnog distrikta izborna kampanja bi se proširila na cijeli teritorij

Sjedinjenih Država, a ne samo na *swing states*

Uporabom metode kongresnih distrikta izborna kampanja bi se proširila na cijeli teritorij Sjedinjenih Država, a ne samo na takozvane nesigurne ili marginalne države (*swing states*), u kojima je obično mala razlika u postotku glasova (margina) između dviju glavnih stranaka, odnosno njihovih kandidata. U trenutnom izbornom sustavu kandidati ne posjećuju takozvane sigurne države (*safe states*), u kojima im je izborna pobjeda zajamčena. Metodom kongresnog distrikta birači Republikanske stranke bi imali veću motiviranost izaći na izbore u savezним državama u kojima pobjeđuje Demokratska stranka. Isto bi činili glasači Demokratske stranke u državama u kojima redovito pobjeđuju Republikanci. Izborni proces bi se svakako drugačije odvijao, ali i rezultirao drugim izbornim pobjednicima. Ovom metodom Donald Trump bi 2020. godine osvojio sedam od 27 izbornika savezne države New York, koja je utvrda Demokratske stranke. Joe Biden bi osvojio 14 od 36 kongresna distrikta koji otpadaju na Teksas, koji je utvrda Republikanske stranke. Ostaje nam za razmišljanje koliko bi više birača suprotne ideološke opredijeljenosti u ovim savezним državama izašlo na izbore i glasovalo za svoga kandidata. Time bi rezultati izbora bili značajno drugačiji, a izborna utrka ne bi bila svedena na samo nekoliko saveznih država.

Zaključak

Sustav izbora američkog predsjednika zahtijeva reformu. Trenutni sustav ne predstavlja volju birača na adekvatan način. Prema trenutnome modelu, u 48 saveznih država kandidat koji osvoji najviše glasova birača neke savezne države osvaja sve izbornike koje ta država dodjeljuje. Dvije savezne države, Maine i Nebraska, svoje izbornike dodjeljuju razmjerno broju osvojenih kongresnih distrikta, dok se dva izbornika dodjeljuju kandidatu koji osvoji najviše glasova u toj saveznoj državi. Ta metoda nazvana je metodom kongresnog distrikta. Rezultati pokazuju da bi primjenom ove metode svaki od analiziranih izbora polučili značajno drugačije rezultate od stvarnih. Predsjednički izbori 2000. godine bi rezultirali većom izbornom pobjedom Georgea Busha, te oni zasigurno ne bi bili toliko kontroverzni kao što su bili. Međutim, predsjednički izbori 2012. godine donijeli bi drugog izbornog pobjednika. Metodom kongresnog distrikta Barack Obama bi ostao bez drugog predsjedničkog mandata, te bi u Bijelu kuću ušao Mitt Romney.

Primjenom metode izbornog distrikta, više birača bi bilo motivirano izaći na izbore. Posebno se to odnosi na birače suprotnog ideološkog opredjeljenja od stranke koja uobičajeno pobjeđuje u njihovoj

saveznoj državi. Također bi kampanja za predsjedničke izbore bila usmjerena na posjećivanje svih (ili barem većine) saveznih država, umjesto sadašnje kampanje u kojoj se uglavnom posjećuju samo takozvane *swing states*. S obzirom na to da je Izbornički kolegij propisan Ustavom, njegovo ukidanje je gotovo nemoguće. Međutim, Ustav propisuje kada će se izbornici sastati u svojim savezним državama i način na koji će njihovi glasovi biti prebrojani u Kongresu, no ne i kako će njihovi glasovi biti raspoređeni u svakoj saveznoj državi. Stoga je moguća reforma raspodijele glasova izbornika prema modelu koji koriste Maine i Nebraska bez promjene Ustava.

Literatura

27otowin.com (2021a). Maine. *27o.towin.com*. <https://www.27otowin.com/states/Maine>

27otowin.com (2021b). Nebraska. *27o.towin.com*. <https://www.27otowin.com/states/Nebraska>

Bowles, N. (2003). *Politički sustav SAD-a*. Osijek, Zagreb i Split: Pan Liber.

DailyKos.com (2021a). Daily Kos Elections 2008 & 2012 presidential election results for congressional districts used in 2012 & 2014 elections. *DailyKos.com*. <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1xn6nCNM97oFDZ4M-HQgoUT3X4paOiSDsRMSuxbaOBdg/edit#gid=0>

DailyKos.com (2021b). Daily Kos Elections 2008, 2012 & 2016 presidential election results for congressional districts used in 2020 elections. *DailyKos.com*. https://docs.google.com/spreadsheets/d/1whYBonfwlgTGnYl7U_IH31GoJNYQ9QBIjDfjqkZHkW-o/edit#gid=0

DailyKos.com (2021c). Daily Kos Elections 2008, 2012 & 2016 presidential election results for congressional districts used in 2016 elections. *DailyKos.com*. <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1VfkHtzBTP5gf4jAu8tcVQgsBJiIDvXEHjuMqYlOgYbA/edit#gid=0>

DailyKos.com (2021d). Daily Kos Elections 2008, 2012 & 2016 presidential election results for congressional districts used in 2020 elections. *DailyKos.com*. https://docs.google.com/spreadsheets/d/1whYBonfwlgTGnYl7U_IH31GoJNYQ9QBIjDfjqkZHkW-o/edit#gid=0

FairVote.org (2021). Maine & Nebraska. *FairVote.org*. https://www.fairvote.org/maine_nebraska

FEC (Federal Election Commission) (2001). Federal Elections 2000. Election Results for the U.S. President, the U.S. Senate and the U.S. House of Representatives. *fec.gov*. <https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/federalectionsoo.pdf>

FEC (Federal Election Commission) (2005). Federal Elections 2004. Election Results for the U.S. President, the U.S. Senate and the U.S. House of Representatives. *fec.gov*. <https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/federalectionsoo4.pdf>

FEC (Federal Election Commission) (2009). Federal Elections 2008. Election Results for the U.S. President, the U.S. Senate and the U.S. House of Representatives. *fec.gov*. <https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/federalectionsoo8.pdf>

FEC (Federal Election Commission) (2013). Federal Elections 2012. Election Results for the U.S. President, the U.S. Senate and the U.S. House of Representatives. *fec.gov*. <https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/federalectionso12.pdf>

FEC (Federal Election Commission) (2017). Federal Elections 2016. Election Results for the U.S. President, the U.S. Senate and the U.S. House of Representatives. *fec.gov*. <https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/federalectionso16.pdf>

Zrile, Metoda kongresnog distrikta

FEC (Federal Election Commission) (2020). Official 2020 Presidential General Election Results. *fec.gov*. <https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/2020presgeresults.pdf>

Fon, V. (2004). Electoral College Alternatives and US Presidential Elections. *Supreme Court Economic Review*, 12(4), 41-73.

Schumaker, P. (2002). Bush, Gore, and the Issues of Electoral Reform. U: Schumaker, P. D. i Loomis, B. A. (ur.) *Choosing a President: The Electoral College and Beyond* (str. 1-9). New York: Seven Bridges Press.

Smerdel, B. (ur.) (1994). *Ustav Sjedinjenih Američkih Država*. Osijek: Pan Liber

Swingstateproject.com (2008). Presidential Results by Congressional District, 2000-2008. *Swing State Project*. <https://web.archive.org/web/20151016181827/http://www.swingstateproject.com/diary/4161>

Taylor, S. L. (2018). Electoral Systems in Context: United States. U: Herron, E. i dr. (ur.) *The Oxford Handbook of Electoral Systems* (str. 721-739). New York: Oxford University Press.