

---

## *Struktura i funkcioniranje stranaka\**

---

Izvorni znanstveni članak  
324:321.7>“199”  
Priljeno: 3. prosinca 2001.

---

## **Kandidacijski postupci u demokratskim političkim sustavima**

---

MIRJANA KASAPOVIĆ\*\*

### *Sažetak*

Jedno od tematskih žarišta u istraživanju stranaka potkraj 20. stoljeća postali su organizacijska struktura i odnosi u političkim strankama, uključujući i kandidacijske postupke kojima se biraju kandidati za opće izbore. O tim postupcima neposredno ovise način na koje stranke ispunjavaju svoju regrutacijsku funkciju te, u konačnici, kvaliteta političke i upravljačke elite u “stranačkoj državi”. Tipološki se razlikuju nominacijski postupci u SAD-u, koji su uređeni državnim zakonima, i kandidacijski postupci u europskim političkim strankama, koji su uređeni stranačkim dokumentima. Autorica prikazuje glavne oblike američkih predizbornih i europskih postupaka selekcije kandidata. Na poslijetku analizira kako su uređeni kandidacijski postupci u hrvatskom zakonodavstvu i statutima hrvatskih parlamentarnih stranaka. Zaključuje kako su zakoni o strankama i izborima odabir kandidata potpuno prepustili strankama, a da su one svojim statutima, beziznimno, uvele vrlo centralizirane, ekskluzivne i nedemokratske postupke.

*Ključne riječi:* političke stranke, kandidacijski postupci, predizbori, kandidati

### *1. Pojam i značenje*

Promjena prirode suvremenih političkih stranaka potkraj 20. stoljeća uvelike je utjecala na pomicanje težišta interesa u istraživanju stranaka kao posebnoj poddisciplini političke znanosti.<sup>1</sup> Jedno od žarišta istraživačkog interesa postali su postupci selekcije kandidata u političkim strankama,<sup>2</sup> o kojima neposredno ovise način na koji te organiza-

\* Tekstovi koje objavljujemo u ovoj tematskoj cjelini nastali su u okviru projekta Prijedloga nacrtu Zakona o političkim strankama Hrvatskog pravnog centra. Tekstovi su napisani na temelju izlaganja na skupu, koji je održan u Zagrebu 23. i 24. studenog 2001.

\*\* *Mirjana Kasapović*, redovni profesor Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Izbori i političke stranke u Hrvatskoj.

<sup>1</sup> O toj promjeni v. Katz/Mair, 1995.; Von Beyme, 2000.; Dalton/Wattenberg, 2000.; Katz, 2001.; i dr.

<sup>2</sup> Kako u svim demokratskim državama stranke imaju odlučujuću ulogu u procesu selekcije kandidata, “postavljanje kandidata unutar stranaka zadobiva paradigmatičko značenje za demokratski karakter cjelokup-

cije ispunjavaju svoju regrutacijsku funkciju i, u konačnici, kvaliteta političke i upravljačke elite u “stranačkoj državi”. Kvaliteta kandidacijskog postupka određuje kvalitetu zastupnika, rezultate rada parlamenta i vlade, te prirodu nacionalne politike uopće. Stoga se selekcija kandidata smatra “krucijalnim dijelom političkog procesa” (Gallagher/Marsh, 1988.: 1). Sa stajališta javnog interesa, selekcija kandidata jest središnja funkcija političkih stranaka u demokratskim političkim poredcima.

I s posebnoga stranačkog stajališta, “selekcija kandidata je vitalna aktivnost u životu svake političke stranke” (Katz, 2001.: 277). Važnost selekcijske funkcije za same stranke očituje se i u određenju političke stranke kao “organizirane skupine koja nominira kandidate u izborima za predstavničko tijelo” (Lipschits, 1980.: 305). Broj kandidata pritom se nerijetko koristi i kao jedan od bitnijih pokazatelja veličine i snage stranke. U većinskom sustavu izbora respektabilnom se općenito drži stranka koja je istaknula svoje kandidate u više od polovice jednomandatnih izbornih okruga i tako stekla formalne pretpostavke da osvoji natpolovičnu većinu mjesta u predstavničkom tijelu i samostalno sastavi vladu. U razmjernim sustavima izbora respektabilna stranka mora istaknuti kandidate u svim višemandatnim izbornim okruzima i za sva mjesta u predstavničkom tijelu.

Kandidacijski postupak jest, ukratko, način na koji se biraju kandidati koji se natječu u izborima za opća predstavnička tijela i ostale javne položaje. Pravila kandidacijskih postupaka uglavnom su utvrđena statutima, poveljama i ostalim dokumentima političkih stranaka, a samo iznimno i državnim zakonima. Glavni akteri selekcije kandidata jesu različita stranačka tijela od lokalne do nacionalne razine, a u procesima odlučivanja mogu sudjelovati, posredno ili neposredno, samo članovi stranaka.

Dominantna uloga političkih stranaka u kandidacijskom postupku oduvijek je bila predmet kritike političke znanosti, napose u studijama izbora i parlamentarizma. Smatra se da priroda selekcijskog procesa mijenja samu bit demokratskih izbora i političkog predstavništva. “Prije nego što zastupnika izaberu birači, izabrala ga je stranka. Birači samo potvrđuju taj izbor”, ustvrdio je Maurice Duverger (1959.: 360). Glasovanju birača prethodi glasovanje članova stranaka i stranačkih tijela kojim se biraju kandidati koji će se pojaviti pred biračima u općim izborima. To bitno utječe na samu prirodu izbornog procesa, pa se “stvarno natjecanje za mandat ne zbiva na dan izbora, nego u stranci” (Neisser/Plasser, 1992.: 44). Birači odlučuju samo o broju mjesta što ih dobivaju pojedine stranke, a stranke odlučuju o tome tko će zaposjesti ta mjesta.

S obzirom na ta temeljna obilježja, kandidacijski postupak jest “uglavnom ekstralegalni proces”, koji se načelno razlikuje od nominacijskog postupka kao “uglavnom legalnog postupka” (Ranney, 1981.: 75). Sukladno tome, razlikuju se i “ekstralegalni” ili neslužbeni i “legalni” ili službeni izborni kandidati.

Neslužbeni kandidati jesu osobe koje su selekcijskim postupcima u političkim strankama izabrani da se kao stranački kandidati natječu – pojedinačno ili na listama – u iz-

nog procesa tvorbe političke volje, uključujući i onaj unutar stranaka” (Tsatsos/Schefold/Schneider, 1990.: 820). Usredotočenost suvremenih istraživanja stranaka na organizacijske odnose između stranačkih elita, stranačkog članstva i birača tolika je da je navela neke kritičare da govore o nastanku “nove ortodoksije u istraživanju stranaka” (Von Beyme, 2000.: 104).

borima. Oni se biraju prema stranačkim mjerilima, koja najčešće objedinjuju osobne, ideološke i tzv. posebne izborne kvalitete kandidata. Od osobnih obilježja u obzir se najviše uzimaju dob, spol, obrazovanost, profesionalni i društveni status, i to sukladno socijalnoj strukturi biračkog tijela i ideološkom profilu stranaka. O obzirnu planiranju socijalno uravnotežene strukture kandidata osobito se vodi računa u razmjernim sustavima izbora u kojima se izborne liste sastavljaju prema različitim kvotama. U odabiru kandidata stranke vode računa o njihovoj odanosti stranci, koja se katkad izražava propisanim minimalnim članstvom u stranci, članstvom u stranačkim sindikatima i zakladama, pretplatom na stranačka glasila, obavljanjem neke dužnosti u stranci i dr. Od posebnih izbornih kvaliteta kandidata najbitniji je stečeni status parlamentarnog zastupnika, napose u većinskim sustavima izbora. U Velikoj Britaniji, primjerice, u tzv. sigurnim izbornim okruzima (*safe seats*) – okruzima u kojima jedna stranka godinama uvjerljivo pobjeđuje i koji su se stoga pretvorili u njezine biračke utvrde – selekcija se praktično svodi na “jednostavnu readopciju onih koji su na dužnosti članova parlamenta”. I u Francuskoj je “deselekcija zastupnika rijetka” (Gallagher/Marsh, 1988.: 48, 82). U pojedinim irskim strankama članovi parlamenta uopće se ne podvrgavaju propisanom postupku selekcije, nego ih stranačka tijela potvrđuju aklamacijom. Uz *effect of incumbency*, u selekcijskom je procesu bitna i ukorijenjenost kandidata u lokalnu zajednicu (*local rule*), napose u zemljama s lokalističkom izbornom i političkom kulturom. Imajući to na umu, može se ustvrditi da selekcijski proces u političkim strankama izravno utječe na sastav parlamenta, napose u nepreferencijskim sustavima glasanja, te da jasno odražava političke, socijalne i druge preferencije selektora.<sup>3</sup>

Službeni kandidati su, pak, osobe koje su nominacijskim postupkom na državnoj razini potvrđene kao izborni kandidati. Da bi neka osoba bila nominirana kao službeni kandidat u izborima nije, prema tome, dostatno da je izabrana u političkoj stranci, nego mora udovoljavati nizu posebnih zahtjeva kojima zakon uvjetuje stjecanje pasivnoga biračkog prava, tj. prava državljanina da budu birani na određene javne položaje. Ti se zahtjevi razlikuju od zemlje do zemlje, ali se uglavnom traže određena duljina posjedovanja državljanstva, prebivalište u izbornom okrugu u kojemu se kandidat natječe, donja i gornja dobná granica, neobavljanje određenih javnih poslova itd.<sup>4</sup> Istodobno, da bi

<sup>3</sup> O kandidatskim preferencijama u hrvatskim političkim strankama, koje se očituju u socijalnom sastavu parlamenta, v. Ilišin, 1999. i Ilišin, 2001.

<sup>4</sup> Primjerice, kandidat britanske Konzervativne stranke u parlamentarnim izborima jest osoba koja je izabrana na predizbornoj općoj skupštini stranačke organizacije izbornog okruga, na kojoj mogu sudjelovati svi članovi te stranačke organizacije i birati svoga kandidata između nekolicine aspiranata koje predloži izvršno vijeće lokalne stranačke organizacije (Katz/Mair, 1992.: 863). Na izbor kandidata presudno utječu status *incumbenta* i ukorijenjenost u lokalnoj zajednici, tj. u izbornom okrugu u kojemu se kandidat treba natjecati za mjesto u parlamentu. Da bi izabrani kandidat Konzervativne stranke postao i službeni kandidat u izborima za Donji dom britanskog parlamenta, on mora udovoljiti općim zakonskim uvjetima. Prema njima, kandidat može biti svaki britanski državljanin, uključujući i državljane zemalja *Commonwealtha*, osim pripadnika visokog plemstva, visokih činovnika, sudaca, profesionalnih članova vojske, te pripadnika klera anglikanske, škotske, irske i rimokatoličke crkve. Službeni kandidati ne mogu biti ni oni državljani koji su tijekom posljednjih pet godina što prethode izborima bili osuđeni na dvomjesečnu i dulju zatvorsku kaznu zbog ilegalnih poslova, bankroteri, ako nije prošlo pet godina od njihova oslobađanja, i kažnjivi pacijenti psihijatrijskih ustanova. Svaki kandidat mora imati jednog podupiratelja prijedloga i osam supodupiratelja koji staju u izbornom okrugu u kojemu se on natječe i nalaze se na popisu birača (Neisser/Plasser, 1992.: 53).

netko bio nominiran kao službeni kandidat u izborima ne mora proći selekcijski proces u političkoj stranci. Naime, službeni su kandidati šira kategorija od neslužbenih kandidata, jer se u njih ubrajaju i neovisni pojedinci, kandidati različitih građanskih udruženja, društvenih pokreta i dr., koji nisu prošli kandidacijski postupak u strankama, ali su ispunili zakonom propisane nominacijske uvjete.

Na kandidacijski postupak utječe mnogo odrednica: pravni položaj političkih stranaka, vrsta izbornog prava, struktura stranačkog sustava, dominantni tip stranačkog natjecanja, političko-kulturna tradicija neke zemlje i dr. No, većina istraživača suglasna je u tome da na opću prirodu kandidacijskog postupka najjače utječe izborni sustav.<sup>5</sup>

Utjecaj dvaju glavnih tipova izbornih sustava na selekcijske procese lapidarno se izražava iskazima da je u većinskim izborima temeljno pitanje “Tko je naš kandidat u izbornom okrugu?”, a u razmjernima “Tko se nalazi na našoj listi i na kojemu je mjestu?”. Podrobnije analize pokazuju kako svaki strukturni element izbornog sustava vrlo određeno utječe na proces selekcije kandidata. Najutjecajniji su elementi veličina izbornog okruga, oblik izborne liste i s njime povezani postupak glasovanja. Utjecaj veličine izbornog okruga na selekcijski proces može se izraziti gotovo “matematičkim obrascem”: “Što je izborni okrug veći, veći je i utjecaj stranke; što je okrug manji, manji je i njezin utjecaj” (Duverger, 1959.: 364; v. i Epstein, 1967.: 226). Puni monopol u izboru kandidata stranke mogu definitivno potvrditi ako nacionalno izborna zakonodavstvo institucionalizira zatvorene liste i kategorijalne, nepreferencijske sustave glasovanja; obratno, taj monopol stranaka birači mogu umanjiti posredstvom otvorenih lista i preferencijskih sustava glasovanja.

## 2. Tipovi i oblici kandidacijskih postupaka

Dva su temeljna tipa kandidacijskih postupaka:

- kandidacijski postupci koji su uređeni državnim zakonima i, u osnovi, predstavljaju državno-političke procese,
- kandidacijski postupci koji su uređeni stranačkim dokumentima i predstavljaju stranačko-političke procese.<sup>6</sup>

2. 1. Prvi tip kandidacijskog postupka predstavljaju državni predizbori u SAD-u, odnosno u pojedinim američkim saveznom državama. Državni predizbori jesu prethodni izravni izbori (*direct primary elections*) kandidata koji se natječu u izborima za opća predstavnička tijela i druge javne položaje u SAD-u i u pojedinim saveznom državama.

<sup>5</sup> Kandidacijski postupak smatra se toliko bitnim za izborni proces u cjelini da ga neki autori svrstavaju u izborni sustav. Tako Garry W. Cox definira izborni sustav kao “set zakona i stranačkih pravila koja uređuju izbornu natjecanje među strankama i unutar njih” (1997.: 38). Iz takve bi se definicije mogli izvesti dalekosežni zaključci o pravu zakonodavca u normiranju odnosa ne samo među političkim strankama u vrijeme izbora, nego i u postupku selekcije kandidata unutar njih.

<sup>6</sup> To temeljno tipološko razlikovanje zastupa i Leon D. Epstein: “Ono što se u Europi naziva selekcijom kandidata, u Sjedinjenim Državama naziva se nominacijom” (1967.: 203). Sukladno tome, Epstein razlikuje europske stranačke kandidacijske postupke i američke državne nominacijske postupke.

Zakonodavstvo svake američke savezne države podrobno utvrđuje kada, kako i u kojemu će se obliku održati predizbori. Državna tijela pripremaju, organiziraju i nadziru predizbore. Izuzme li se bitna uloga u nominaciji kandidata za predsjednika SAD-a na konvencijama i regionalnim skupštinama (caucus system), uloga političkih stranaka u predizborima ograničuje se na sudjelovanje u biračkim odborima i nadzornim tijelima.

Predizbori su uvedeni u kasnom 19. stoljeću u nekim južnim američkim državama i prvotno su se provodili u skladu sa stranačkim pravilima. Prvi zakonski utvrđeni predizbori održani su 1903. u Wisconsinu, a proces njihova ozakonjenja okončan je 1955. u Connecticutu. Do kraja 20. stoljeća iskristalizirala su se četiri oblika državnih predizbora (usp. Hinckley, 1981.; Bott, 1990.: 112-138.; Jacobson, 1992.; Jewell/Morehouse, 2001.; i dr.).

(a) Zatvoreni predizbori (*closed primaries*) podrazumijevaju da u izboru kandidata sudjeluju samo registrirani članovi i pristaše određene stranke. Članstvo u stranci utvrđuje se na temelju isprave koju izdaju mjerodavni registracijski uredi, a njome pojedinac pred nadležnim izbornim povjerenstvom dokazuje svoje pravo da sudjeluje u predizborima. Stranačka registracija je, prema tome, uvjet sudjelovanja u zatvorenim predizborima, te se birači koji žele sudjelovati u njima moraju prethodno registrirati kao demokrati, republikanci i dr. u propisanom roku (od nekoliko mjeseci prije predizbora do samog dana glasovanja). Zatvoreni predizbori provode se u najvećem broju američkih saveznih država.

(b) Otvoreni predizbori (*open primaries*) omogućuju svim biračima, a ne samo registriranim članovima stranaka, da sudjeluju u izborima stranačkih kandidata. Da bi sudjelovao u otvorenim predizborima, pojedinac mora biti upisan samo u birački popis. Svaki birač samostalno odlučuje želi li sudjelovati u predizborima Demokratske, Republikanske ili neke druge političke stranke. Jedan birač ne može istodobno sudjelovati u izborima kandidata dviju ili više stranaka. No, otvoreni predizbori otvaraju mogućnost tzv. *crossover votinga*: birači Demokratske stranke sudjeluju u predizborima kandidata Republikanske stranke ili obratno iz taktičkih razloga, primjerice nastojanja da se hotimice pridonese izboru lošijega protivničkog kandidata. Po zastupljenosti u američkim savezним državama, otvoreni predizbori zauzimaju drugo mjesto.

(c) Opći predizbori (*blanket primaries*) jesu poseban oblik otvorenih predizbora: birači se ne moraju registrirati u strankama da bi glasovali, ali se razlikuju od standardnog oblika otvorenih predizbora po tome što birači mogu sudjelovati u predizborima više stranaka. To, primjerice, znači da jedan birač može sudjelovati u predizborima za člana Predstavničkog doma američkog Kongresa u predizborima Republikanske stranke, a za člana Senata u predizborima Demokratske stranke. Opći su predizbori rijetkost i potkraj 20. stoljeća primjenjivani su samo u Washingtonu i na Aljasci.

(d) Nestranački predizbori (*nonpartisan primaries*) podrazumijevaju pravo birača da na glasačkom listiću navedu imena svih kandidata koji se natječu za neki javni položaj, neovisno o njihovoj stranačkoj pripadnosti. Ako nijedan kandidat ne dobije natpolovičnu većinu glasova, nakon dva tjedna održavaju se uži izbori (*runoff primaries*) između dvojice kandidata koji su u prvom krugu dobili najviše glasova. Provode se samo u Louisiani od 1975. godine.

Pristup kandidata predizborima nije omeđen stranačkim okvirima i određuje se na različite načine: prikupljanjem propisanog broja potpisa na lokalnim kandidacijskim skupštinama i regionalnim stranačkim skupovima, prikupljanjem izjava o potpori (*nominations paper*), plaćanjem određene kaucije itd. Na kandidacijske liste može se dospjeti i slobodnim upisom, tj. tako da birači sami upišu imena poželjnih kandidata.

Američki predizbori desetljećima su predmet političkih i teorijskih prijedora. Pripisuju im se kako pozitivni, tako i negativni učinci. Među pozitivnim učincima osobito se ističu demokratiziranje kandidacijskog postupka, smanjivanje utjecaja političkih stranaka kao posrednika između birača i izabranih političkih predstavnika, jačanje povezanosti birača i kandidata, poticanje političke mobilizacije birača uoči općih izbora i dr. Najvećom negativnom posljedicom smatra se slabljenje američkih političkih stranaka općenito i njihovo praktično pretvaranje u izborne stranke, a potom i nastanak nediscipliniranih stranačkih frakcija u parlamentima, poticanje skupnih i osobnih suparništava i sukoba u strankama i dr. Najoštriji kritičari dovode u pitanje sam smisao predizbora kao procesa “izbora kandidata za kandidate”, koji opet ostavlja otvorenim pitanje tko i kako bira “kandidate za kandidate” (Duverger, 1959.: 360. i d.).

2. 2. Selekcija kandidata za izbore u svim europskim državama pripada drugom tipu kandidacijskog postupka. Utjecaj državnih zakona na kandidacijske postupke u političkim strankama gotovo je posvuda zanemariv.<sup>7</sup> Jedinu ozbiljniju iznimku predstavlja Njemačka kao država u kojoj je pravni status političkih stranaka najobuhvatnije i najopsežnije definiran u tri temeljna oblika (Katz/Mair, 1992.: 26-27): posebni Zakon o strankama definira ih kao političke stranke, Savezni izborni zakon kao izborne stranke i Poslovnik Bundestaga kao parlamentarne stranke.<sup>8</sup>

Zakon o strankama (čl. 17) propisuje da se stranački kandidati u izborima za narodna predstavništva moraju birati tajnim glasovanjem, te upućuje na to da se kandidacijski postupak podrobnije uređuje izbornim zakonom i stranačkim statutima. No, već i ta štura zakonska odredba o obvezatnom izboru stranačkih kandidata tajnim glasovanjem isključuje neizborne postupke postavljanja kandidata, te formalnu selekciju kandidata u uskim stranačkim tijelima, suspenzivni veto predsjednika stranke ili stranačkog vodstva na odluke stranačkih selekcijskih tijela, “premijske kvote” i ostale “izričite oligarhijske povlastice” (Michels, 1990.: 132).<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Povremeno su neka nacionalna zakonodavstva jače normirala te procese te, u tom smislu, A. Ranney izvaja početkom 80-ih godina 20. stoljeća Njemačku i Tursku (1981.: 76).

<sup>8</sup> “Parlamentarna stranka” najkraće je politološko određenje frakcije neke stranke u parlamentu. O statusu stranačkih frakcija u *Bundestagu* v. Saalfeld, 1995.; Ludger, 1999.: 39-66; Heidar/Koole, 2000.: 23-38.

<sup>9</sup> U literaturi o političkim strankama – od pionirskih djela M. Ostrogorskog i R. Michelsa do najnovijih studija – kandidacijski se postupci općenito apostrofiraju kao područje bujanja oligarhijskih tendencija i jasnoga “demokratskog deficita”. M. Duverger tvrdi da oligarhijske tendencije osobito potiču razmjerni izbori s natjecanjem zatvorenih stranačkih lista. “Unutarja oligarhija trijumfira u razmjernim izborima s čvrstim listama i strogim redoslijedom postavljenih kandidata, posredstvom kojih su određeni izbori. Tu zastupnike bira ‘unutarnji krug’ tj. osobna ili institucionalna stranačka oligarhija (1959.: 166-167. v. i 361-371). I L. D. Epstein tvrdi da je “oligarhijska kontrola selekcije kandidata uobičajena, ali se ne odvija uvijek na jednak način” (1967.: 225, v. 201-232). V. i Tsatsos/Schefold/Schneider, 1990.: 821 i dr.

Savezni izborni zakon preciznije, pak, utvrđuje opća pravila o provedbi kandidacijskog postupka, i to kako u većinskom (čl. 21), tako i u razmjernom dijelu (čl. 27) njemačkog sustava personaliziranih razmjernih izbora.

Tako se propisuje da stranački kandidati u većinskim izborima mogu biti samo osobe koje je izabralo jedno od triju stranačkih tijela: skupština članova stranke, posebna ili opća predstavnička skupština. Skupština članova stranke zakonski je definirana kao tijelo što ga čine svi članovi stranke izbornog okruga u kojemu se kandidat natječe. Skupština članova izbornog okruga bira iz svojih redova članove posebne skupštine koja je mjerodavna za izbor kandidata stranke u dotičnome izbornom okrugu ili članove opće skupštine koja je nadležna za odabir kandidata za predstojeće izbore u cjelini. U sva tri tijela kandidati se biraju tajnim glasovanjem. Tajnim se glasovanjem utvrđuje i redosljed kandidata na pokrajinskim listama u razmjernim izborima. Predsjedništvo pokrajinske ili – ako ono ne postoji – sljedeće niže stranačke organizacije ima pravo na prigovor na odluku selekcijskih tijela. Uloži li se prigovor, tajno glasovanje se ponavlja, a rezultati ponovljenog glasovanja su konačni.

Premda je njemačko “stranačko pravo” bilo uzor u oblikovanju mnogih nacionalnih zakona o strankama, napose u novijim europskim demokracijama, od uzora se redovito odstupalo upravo u ispuštanju odredaba o kandidacijskom postupku u zakonima o strankama i izbornim zakonima ili, u boljem slučaju, njihovu bitnom reduciranju u izbornim zakonima.<sup>10</sup>

Kandidacijski se postupci razlikuju prema stupnju centralizacije i stupnju participacije.

Stupanj centralizacije zacijelo je najznačajnija dimenzija selekcije kandidata. S obzirom na nju, općenito se razlikuju selekcijski postupci na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini. Kako stupanj centralizacije izravno utječe na stupanj participacije, o njemu ovisi jesu li selekcijski postupci inkluzivni, tj. uključuju li sudjelovanje svih članova stranke, ili su ekskluzivni, tj. isključuju li stranačko članstvo, a odluku prepuštaju najvišim stranačkim tijelima, a u krajnjem slučaju samo vođi stranke.

S obzirom na stupnjeve centralizacije i participacije, kandidacijski se postupci klasificiraju na vrlo različite načine.

Maurice Duverger (1959.: 367) je utvrdio da su se u ranome poslijeratnom razdoblju razvitka suvremenih političkih stranaka razlikovala samo dva oblika selekcije kandidata: stranački predizbori – izbori u kojima kandidate biraju svi članovi stranke i investitura – imenovanje kandidata od strane upravnih odbora stranaka.

Austin Ranney (1981.: 82-83) je razlikovao više selekcijskih obrazaca na tri razine odlučivanja: odlučivanje nacionalnih stranačkih tijela na osnovi prigodnih prijedloga podnacionalnih tijela ili nakon ozbiljnog razmatranja tih prijedloga; odlučivanje regionalnih stranačkih tijela uz nadzor (superviziju) nacionalnih tijela ili bez njega; odlučiva-

<sup>10</sup> Tipičan je primjer bugarski Zakon o strankama, koji je napravljen prema njemačkom uzoru i koji preuzima sve njegove temeljne odredbe, ali izostavlja, među ostalim, odredbe o procesima tvorbe unutarstranačke volje, uključujući i zakonske norme o kandidacijskom postupku (Tsatsos/Kedzia, 1994.: 53 i d.). Slično vrijedi i za Litvu (1994.: 91. i d.) i Poljsku (1994.: 139), ali i za Portugal (Tsatsos/Schefold/Schneider, 1990.: 619).

nje lokalnih stranačkih tijela uz nacionalni ili regionalni nadzor ili, pak, bez ijednoga od njih. Autor misli da su se početkom 80-ih godina iskristalizirala dva prevladavajuća obrasca selekcije kandidata: odlučivanje u lokalnim stranačkim organizacijama, tj. u stranačkim organizacijama u izbornim okruzima, uz neku vrstu nadzora regionalnih i nacionalnih stranačkih tijela, te odlučivanje u nacionalnim stranačkim tijelima, uz razmatranje prijedloga lokalnih i regionalnih stranačkih organizacija. Nadzor ili supervizija viših stranačkih tijela u selekcijskim procesima svode se na raspoređivanje kandidata po izbornim okruzima, isticanje poželjnih kandidata, repozicioniranje kandidata na stranačkim listama, te veto na predložene kandidate.

Michael Gallagher i Michael Marsh (1988.: 237) utvrdili su da su selekcijski postupci u europskim, sjevernoameričkim i japanskim političkim strankama potkraj 80-ih godina bili vrlo diferencirani, te da su se razlikovali: stranački predizbori, odlučivanje dijela (*subset*) članova stranačke organizacije u izbornom okrugu, odlučivanje u nacionalnim izvršnim tijelima stranaka, odlučivanje internih stranačkih skupina, odlučivanje vođa nacionalnih stranačkih frakcija i odlučivanje vođe političke stranke. Najčešći su bili stranački predizbori, odlučivanje stranačkih organizacija u izbornim okruzima i odlučivanje nacionalnih izvršnih tijela stranaka.

Richard S. Katz (2001.) je neposredno vezao obrasce selekcije i tipova kandidata uz četiri povijesna tipa političkih stranaka:<sup>11</sup> (a) u elitnim strankama potkraj 19. i početkom 20. stoljeća kandidati su bile vođe lokalnih stranačkih organizacija ili neznatno “lokalno stranačko ‘članstvo’ *tout court*” (283), jer su i elitne stranke na nacionalnoj razini bile “voluntaristički savezi” lokalnih stranaka; (b) u masovnim strankama nominalno su prevladavali lokalni obrasci selekcije, ali se stvarna prevlast najviših stranačkih tijela osiguravala predselekcijom aspiranata, postupcima poslijeseleksijske potvrde kandidata ili, pak, neposrednim pravom odlučivanja o kandidatima; (c) u *catch-all*-strankama općenito su zadržani, zajedno s mnogim drugim organizacijskim obilježjima, obrasci selekcije masovnih stranaka, ali se povećala važnost tog problema u odnosu na prethodnu fazu povijesti stranaka; (d) u kartelskim strankama nominalno je porasla uloga lokalnih stranačkih organizacija u selekcijskim procesima, ali su se praktično pojačali centralizacija nadzora nad selekcijskim procesima i netolerantnost prema unutarstranačkom opniranju preferencijama vodstava. Katz, na posljetku, skicira opću razliku između postupaka selekcije u kartelskim i nekartelskim strankama na tri razine (292-293). Prvo, središnja vodstva kartelskih stranaka upletenija su u regrutaciju kandidata, te postavljaju i ograničuju opcije lokalnih selektora. Proširuje se regrutacijska osnovica stranaka, to jest umnožuju se društvene skupine iz kojih se regrutiraju kandidati, ali se istodobno ograničuju izbor pojedinih osoba iz tih skupina. Katz to naziva povećanjem kategorijalne inkluzivnosti i personalne ekskluzivnosti u selekcijskim procesima. Drugo, postupci selekcije kandidata i selektora postali su inkluzivniji. To se očituje u pomicanju selekcijskih prava od lokalnih stranačkih dužnosnika i formalnih stranačkih skupova ka selekciji širokim glasovanjem i postupcima koji su otvoreniji za izravno sudjelovanje i stra-

<sup>11</sup> Razlike između elitnih, masovnih, narodnih (*catch-all*-stranaka) i profesionaliziranih biračkih (kartelskih) stranaka Klaus von Beyme prikazao je na sedam razina: zamisli o predstavnštvu, temeljnih ciljeva stranke, kvalifikacija stranačke elite, strukture članstva, prirode izborne borbe, načina financiranja i odnosa prema medijima (Von Beyme 2000.: 41-42).



načkih simpatizera, a ne samo formalnih članova stranaka. Taj demokratski pomak najvećeg protivnika ima među članovima stranačkih frakcija u parlamentima, jer “ekscesivna lokalna autonomija u selekciji kandidata” prijeto deselekcijom članova parlamenta. Treće obilježje proistječe iz prva dva, a očituje se u sve većem jazu između retoričnog i sadržajnog ponašanja članova parlamenata.

Od spomenutih oblika selekcije kandidata širi prikaz iziskuju, prije svih, stranački predizbori i odlučivanje u (posebnim) stranačkim tijelima u izbornim okruzima.

(1) Stranački predizbori jesu proces izbora kandidata u kojemu sudjeluju svi članovi stranke. Nazivaju se i *poll system*, tj. sustavom općeg glasovanja članova stranačke organizacije izbornog okruga o predloženim aspirantima za mjesto kandidata stranke u općim izborima (Hand/Georgel/Sasse, 1979.: 22). U nekim nacionalnim izorno-političkim kulturama, primjerice u Nizozemskoj i Danskoj, predizbori se nazivaju i “stranačkim plebiscitom” ili “unutarstranačkim nominacijskim plebiscitom” (Tsatsos/Schefold/Schneider 1990.: 535, 821). Oni su najdemokratskiji oblik selekcije kandidata, jer pretpostavljaju najviši stupanj decentralizacije i participacije, kao i najšire mogućnosti da stranačko članstvo utječe na socijalni, politički i moralni profil kandidata. U njihove slabosti ubrajaju se jačanje napetosti među stranačkim frakcijama i otežavanje sastavljanja optimalno uravnoteženih i privlačnih izbornih lista. Primjenjuju se rjeđe od ostalih dvaju prevladavajućih selekcijskih obrazaca, a najzastupljeniji su u belgijskim, izraelskim, te manjim britanskim i nizozemskim strankama. Međusobno se razlikuju po nizu obilježja: sustavu glasovanja, obliku izbornih lista, statutarnim mogućnostima intervencije stranačkih tijela u rezultate glasovanja itd.

*Primjer.* Flamanska Kršćansko-demokratska stranka Belgije propisuje svojim dokumentima *poll system* utemeljen na preferencijskom glasovanju. Stranački odbor u višemandatnome izbornom okrugu sastavlja abecednu listu svih kandidata koji su predloženi (*alphabetical list*) i modelsku listu kandidata koju preferira to tijelo (*model list*). Svaki birač može dati svoj glas modelskoj listi u cjelini ili određenim kandidatima na abecednoj listi. U posljednjem slučaju, birač poreda kandidate na listi sukladno svojim preferencijama. Ako modelska lista dobije većinu glasova, postaje konačnom izbornom listom stranke. Ako ne dobije većinu, glasovi dani modelskoj listi raspodjeljuju se među kandidatima abecedne liste. Ukupan broj glasova svakog kandidata računa se tako da se zbroje glasovi koje je on osobno dobio na abecednoj listi i ukupni glasovi što ih je dobila modelska lista, ako je kandidat bio na njoj. Kandidat koji je dobio najveći ukupni broj glasova zauzima prvo mjesto na konačnoj izbornoj listi stranke, a slijede ga kandidati s drugim, trećim itd. najboljim rezultatima. Neki izborni okruzi primjenjuju i čisti *poll system* u kojemu nema modelskih lista, te redosljed kandidata na stranačkoj izbornoj listi određuje broj preferencijskih glasova što su ih dobili u općem glasovanju članova stranke. U političkoj praksi, pak, ta se statutarna pravila obično narušavaju zbog nastojanja organiziranih staleža (*standen*) kao zasebnih socijalno-ekonomskih kategorija (radnika, farmera i srednje klase) da se sastave “uravnotežene” modelske liste. One su

stoga obično rezultat dogovora vođa tih interesnih skupina u stranačkim odborima izbornih okruga o raspodjeli "sigurnih" listovnih mjesta (Gallagher/Marsh, 1988.: 24-29).<sup>12</sup>

(2) Odlučivanje o kandidatima u stranačkim tijelima izbornih okruga bio je najprošireniji način selekcije kandidata u europskim demokratskim strankama potkraj 20. stoljeća. Primjenjivao se u svim njemačkim i norveškim strankama, te u velikim britanskim, francuskim, irskim, nizozemskim, švedskim i drugim strankama. Kandidate za opće izbore biraju stalna (stranački odbori, stranačke skupštine i dr.) ili posebna stranačka tijela koja se tvore uoči izbora (seleksijske konferencije, delegatske konvencije, predstavničke skupštine itd.).

*Primjer.* U Fianna Fáil, najvećoj irskoj stranci, kandidate bira delegatska konvencija koju čine po tri delegata svakoga stranačkog ogranka u izbornom okrugu, te delegati omladinske stranačke organizacije. Aspirant za mjesto kandidata ne može biti delegat konvencije. Glasovanje je tajno. Kandidati se biraju sustavom eliminacijskog glasovanja za svako mjesto na listi: ako nitko ne dobije natpolovičnu većinu glasova delegata, eliminira se aspirant s najmanjim brojem glasova, a postupak se nastavlja sve dok neki aspirant ne dobije natpolovičnu većinu glasova. Ostali aspiranti biraju se za kandidate na jednak način. Konačnu listu kandidata ratificira središnje izvršno tijelo stranke. Ono može odbiti jednoga ili više selekcioniranih kandidata ili dodati nova imena listi koja je izabrana na konvenciji. Osim toga, incumbentsi se selekcioniraju aklamacijom (Gallagher/Marsh, 1988.: 121-122).

### 3. Kandidacijski postupak u hrvatskom zakonodavstvu i statutima političkih stranaka

Hrvatska, kao i većina novijih demokracija u Južnoj, Srednjoj i Istočnoj Europi,<sup>13</sup> pripada zemljama koje su ustavno eksplicitno priznale političke stranke i pretvorile ih u kategorije ustavnog prava. Političke su stranke postale ustavne, a država, i u formalnom smislu, stranačka.<sup>14</sup> Ustavni status političkih stranaka u Hrvatskoj rezultirao je i izradom posebnog Zakona o političkim strankama.

<sup>12</sup> V. i obrasce stranačkih predizbora u drugim belgijskim strankama i u britanskoj Liberalnoj stranci (Gallagher/Marsh, 1988.: 29-43, 54-57), te u nizozemskim *Demokratima 66* (Neisser/Plasser, 1992.: 44-46). Usp. i obrazac "probni izbor" u švedskim strankama (Neisser/Plasser, 1992.: 34-37).

<sup>13</sup> Analiza pravnog statusa političkih stranaka u šest novih (Bugarskoj, Čehoslovačkoj, Litvi, Mađarskoj, Poljskoj i Rusiji) i tri nešto starije europske demokracije (Grčkoj, Portugalu i Španjolskoj) pokazala je da su sve one, osim Rusije, proglasile stranke ustavnim kategorijama, te da su gotovo sve, osim Grčke i Rusije, usvojile i posebne zakone o njima u ranom razdoblju demokratske tranzicije. (Tsatsos/Schefold/Schneider, 1990.; Tsatsos/Kedzia, 1994.).

<sup>14</sup> U Ustavu Republike Hrvatske političke su stranke svrstane u Temeljne odredbe. U čl. 3. Temeljnih odredaba "demokratski višestranački sustav" izrijekom je svrstan u najviše vrednote ustavnog poretka. Čl. 6 Temeljnih odredaba jamči slobodu osnivanja stranaka (st. 1.), propisuje da unutarnje ustrojstvo stranaka mora biti u skladu s temeljnim demokratskim ustavnim načelima (st. 2.), nalaže javno polaganje računa o podrijetlu imovine i sredstava (st. 3.), utvrđuju protuustavnost stranaka (st. 4.), te upućuje da se položaj i financiranje

*Zakon o političkim strankama* (1993., 1996., 1998., 2001.) je poredbeno gledano izrazito “tehniciziran” i ograničen na normiranje uvjeta osnutka, registracije i prestanka rada, te financiranja stranaka. Kao ni u Ustavu, tako ni u Zakonu nema prave legalne definicije političkih stranaka. Pojam političke stranke reduciran je, u osnovi, na “čuvara” nacionalne suverenosti i demokracije, te na izbornog aktera. Zakon, nadalje, jamči potpun i neograničenu autonomiju stranaka u uređenju unutarnjih odnosa.<sup>15</sup> Sukladno tome, kandidacijski postupak ne spominje se nijednom riječju.

*Zakon o izboru zastupnika u Hrvatski državni sabor* (1999.) koji, u načelu, uređuje status izbornih stranaka, apsolvira problem kandidacijskog postupka jednim stavkom jednoga zakonskog članka, i to tako da se političkim strankama jamči potpuna i neograničena samostalnost u selekciji kandidata.<sup>16</sup> Ukratko, dvama temeljnim aktima “stranačkog prava” – Zakonom o političkim strankama i Zakonom o izboru zastupnika u Hrvatski sabor – ozakonjen je potpuni stranački monopol u kandidacijskom postupku.

Kako su političke stranke iskoristile taj monopol u državnim izborima?

*Statut Hrvatske demokratske zajednice* (2000.) jedini je stranački dokument te vrste koji ima zasebnu glavu (gl. VIII.) i zasebni članak o kandidacijskom postupku (čl. 58): “Postupak za predlaganje na državnim izborima, te izborima za tijela lokalne uprave i samouprave provodi se sukladno odredbama Statuta HDZ-a, a obvezatne upute donosi Središnji odbor HDZ-a”.

Formalno gledano, Središnji odbor HDZ-a jest glavno selekcijsko tijelo koje “određuje predložene na državnim izborima za Sabor RH i predsjednika RH” (čl. 33). On je pretežno neizborna stranačko tijelo, čiju većinu čine članovi koji su imenovani u to tijelo ili su dospjeli u njega, uvjetno rečeno, metodom *ex-officio*, a samo je manji broj članova izabran na stranačkom saboru (čl. 32). Sukladno tome, na odabir kandidata u državnim izborima presudan utjecaj ima stranačka “institucionalna oligarhija”, koja je smještena u Središnjem odboru i koju čine najviši stranački dužnosnici (članovi Predsjedništva stranke, predsjednici županijskih odbora, predsjednici zajednica HDZ-a, čelnici posebnih stranačkih organizacija i ustanova i dr.), te saborski i vladini dužnosnici iz HDZ-a.

Statut dopušta mogućnost nižim stranačkim tijelima da sudjeluju u predlaganju kandidata u državnim izborima. Napokon, Statut izrijekom zabranjuje članovima stranke da se “kandidiraju u izborima bez suglasnosti stranke” i kažnjava takav postupak prestankom članstva (čl. 13).

*Statut Hrvatske narodne stranke* (2000.) uređuje proces “nominiranja kandidata” u izborima za predstavnička tijela jednim jedinim člankom (čl. 73). Njime je Središnji od-

političkih stranaka uređuju zakonom (st. 5.). Tako je temeljnim zakonskim aktom zakonodavac obvezao samoga sebe da donese i poseban zakon o političkim strankama.

<sup>15</sup> “Političkom strankom upravljaju njezini članovi neposredno i preko izabranih predstavnika u upravnim tijelima utvrđenim statutom” (čl. 5).

<sup>16</sup> “Političke stranke samostalno utvrđuju svoje stranačke liste i redosljed na njima istaknutih kandidata, na način predviđen statutom političke stranke, odnosno u skladu s posebnim statutarnim odlukama” (čl. 20. st. 3.).

bor stranke – najviše političko i programsko tijelo između dvaju zasjedanja stranačkih sabora – utvrđen kao glavno selekcijsko tijelo u državnim izborima. I Središnji odbor HNS-a pretežno je neizborna tijelo, koje se sastavlja tehnikama *ex-officio* i kooptacije, a manji njegov dio biraju županijske organizacije (čl. 49). I u HNS-u presudnu riječ u odabiru kandidata u državnim izborima ima uska stranačka “institucionalna oligarhija”, usidrena u Središnjem odboru, a čine ju najviši stranački dužnosnici (članovi Predsjedništva stranke, predsjednici županijskih vijeća), te visoki saborski i vladini dužnosnici iz HNS-a. U HNS-u je prostor utjecaja predsjednika stranke na odabir kandidata formalno širi nego u HDZ-u, jer on ima statutarno pravo da predloži do 15 članova koje Središnji odbor kooptira u svoje redove, što zasigurno jača personalni i politički utjecaj predsjednika stranke na glavno selekcijsko tijelo.

*Statut Hrvatske socijalno-liberalne stranke* (2000.) utvrđuje tri glavna aktera kandidacijskog postupka u državnim izborima: Veliko vijeće, Malo vijeće i predsjednika stranke. Veliko vijeće – najviše političko i programsko tijelo stranke – “na prijedlog predsjednika HSL-a utvrđuje liste kandidata HSL-a za zastupnike Hrvatskoga državnog sabora” (čl. 58). Veliko vijeće odlučuje i o kandidatima za predsjednika Republike, Sabora i Vlade, i to na prijedlog Malog vijeća. Malo vijeće, najviše izvršno tijelo stranke, čine predsjednik, potpredsjednici, glavni tajnik i rizničar stranke, te još, najviše, osam članova koje imenuje predsjednik stranke. Veliko vijeće je, formalno, glavno selekcijsko tijelo u državnim izborima, ali je očito da najveći stvarni utjecaj na postupak selekcije kandidata ima predsjednik stranke, koji personalno potpuno kontrolira Malo vijeće.

*Statut Hrvatske seljačke stranke* (2000.) propisuje da je glavno selekcijsko tijelo u državnim izborima Predsjedništvo stranke, koje “predlaže kandidate za zastupnike u Sabor” (čl. 92). Samo manji dio članova Predsjedništva HSS-a bira Skupština stranke, a veći dio čine visoki stranački dužnosnici (predsjednik, bivši predsjednik i počasni predsjednik stranke, predsjednici županijskih organizacija, predsjednici posebnih stranačkih organizacija itd.), saborski zastupnici, članovi Vlade, župani ili dožupani te gradonačelnici Zagreba, Osijeka, Splita i Rijeke, ako su iz HSS-a (čl. 90). Predsjedništvo je, inače, uže tijelo od Glavnog odbora kao najvišega stranačkog tijela između dviju skupština stranke. Valja upozoriti i na to da Statut HSS-a ovlašćuje Predsjedništvo stranke da “predlaže”, ali ne i utvrđuje ili određuje kandidate u općim parlamentarnim izborima, te ostaje, zapravo, nejasnim tko to čini. Vjerojatno je to pravo neformalno rezervirano za predsjednika stranke.

*Statut Istarskoga demokratskog sabora* (1997.) povjerava funkciju odabira kandidata Savjetu IDS-a kao najvišem strančkom tijelu. Savjet “utvrđuje kandidate za parlamentarne izbore” (čl. 31), i to na prijedlog Predsjedništva stranke (čl. 32). Savjet je potpuno, a Predsjedništvo djelomično neizborna tijelo. Savjet se, naime, sastavlja isključivo metodom *ex-officio*, te ga čine članovi Predsjedništva stranke, predsjednici stranačkih podružnica i predsjednici zajednica podružnica (čl. 30). Prema tome, glavni akter selekcije kandidata jest neizborni Savjet stranke u kojemu je koncentrirana institucionalna stranačka oligarhija.

*Statut Liberalne stranke* (2000.) utvrđuje da je glavno selekcijsko tijelo Predsjedništvo stranke, koje “na prijedlog predsjednice/predsjednika LS-a ili RO LS-a (regionalnih organizacija, prim. a.) određuje kandidate za Zastupnički dom Hrvatskog sabora” (čl.

32). Predsjedništvo LS-a pretežno je izborno tijelo koje, uz predsjednika i glavnog tajnika, čini 13 članova izabranih na stranačkom saboru. Ipak, to je uže tijelo od Središnjeg odbora stranke. Presudan utjecaj u procesu selekcije kandidata u državnim izborima imaju predsjednik i Predsjedništvo stranke.

*Statut Socijaldemokratske partije Hrvatske* (2000.) utvrđuje da Glavni odbor stranke “na prijedlog predsjednika/ce SDP-a donosi izborni program i odluku o kandidatima/kinjama SDP-a za Hrvatski sabor” (čl. 29). Glavni odbor SDP-a jest izborno tijelo, jer se svi njegovi članovi biraju na stranačkoj konvenciji, vodeći računa o rodnim i dobnim kvotama. Ipak, Glavni odbor ima pravo kooptirati do 10 posto ukupnog broja svojih članova između dviju stranačkih konvencija (čl. 28). To tijelo donosi i odluku o odabiru kandidata za predsjednika države i mandataru Vlade, ali na prijedlog predsjednika i Predsjedništva stranke. Statut, dakle, predviđa tri aktera procesa selekcije kandidata u državnim izborima: predsjednika, Predsjedništvo i Glavni odbor stranke. Formalno odluke donosi Glavni odbor kao najviše stranačko tijelo između dviju konvencija, ali je stvarna moć koncentrirana u rukama predsjednika stranke.

Tablica 1: Kandidacijski postupci za parlamentarne izbore u hrvatskim političkim strankama

| Stranka | Glavna selekcijska tijela                       | Stupanj centralizacije | Stupanj participacije |
|---------|---|------------------------|-----------------------|
| HDZ     | Središnji odbor                                 | visok                  | vrlo nizak            |
| HNS     | Središnji odbor                                 | visok                  | vrlo nizak            |
| HSLŠ    | Veliko vijeće, Malo vijeće, predsjednik stranke | vrlo visok             | vrlo nizak            |
| HSS     | Predsjedništvo, predsjednik                     | vrlo visok             | vrlo nizak            |
| IDS     | Savjet, Predsjedništvo                          | visok                  | vrlo nizak            |
| LS      | Predsjedništvo, predsjednik                     | vrlo visok             | vrlo nizak            |
| SDP     | Glavni odbor, Predsjedništvo, predsjednik       | vrlo visok             | vrlo nizak            |

Kandidacijski postupci u hrvatskim političkim strankama općenito su vrlo centralizirani, ekskluzivni i nedemokratski.

U svim se strankama o kandidatima za parlamentarne i predsjedničke izbore odlučuje isključivo na nacionalnoj razini. Glavni selekcijski akteri jesu najviše izvršno-politička tijela stranaka. U trima strankama – i to dvjema liberalnima i u jednoj socijaldemokratskoj – glavni selekcijski akteri i formalno su predsjednici stranaka, koji imaju statutarno pravo da samostalno sastavljaju izborne liste i predlažu ih stranačkim tijelima. Predsjednik stranke vjerojatno je stvarni glavni akter selekcijskog procesa i u se-

ljačkoj stranci, čiji je Statut u tom pogledu nedopustivo nedorečen. Poredbeno gledano, takva uloga predsjednika u selekcijskim postupcima jest iznimka u političkim strankama suvremenih, razvijenih demokracija (Gallagher/Marsh, 1988.: 237).

S obzirom na tako visok stupanj centralizacije, kandidacijski postupci su ekskluzivni činovi, koji isključuju šire stranačko članstvo i odlučivanje prepuštaju institucionalnim stranačkim oligarhijama. Posrijedi je institucionalizacija obrasca samoreprodukcije i samopromoviranja stranačkih političkih elita: kandidate za saborske zastupnike predlažu tijela u kojima sjede saborski zastupnici i vladini dužnosnici respektivnih stranaka i sl. Statuti ne poznaju nikakve stranačke predizbore, selekcijske konvencije i slične oblike inkluzivnijih i participativnijih oblika selekcije kandidata u državnim izborima. Krajnje je, nadalje, indikativno da statuti hrvatskih stranaka uopće ne poznaju pojam izbornog okruga, odnosno stranačke organizacije ili organizacija izbornih okruga kao aktera kandidacijskog postupka. To znači da se kandidacijski postupak doživljava potpuno neovisno o izbornom sustavu, što je neuobičajeno odstupanje od prakse političkih stranaka u razvijenim demokracijama.<sup>17</sup>

Nedemokratski postupak može se odčitati i na semantičkoj razini: statuti hrvatskih političkih stranaka uopće ne koriste izraze izbori, odabir ili selekcija kandidata, nego se govori o određivanju predloženika, utvrđivanju kandidata, donošenju odluke o kandidatima i sl. Kandidati se određuju i utvrđuju, a ne biraju. Nigdje se ne spominje ni tajno glasovanje kao metoda selekcije kandidata. To otvara prostor da se selekcija obavlja javnim glasovanjem ili čak aklamacijom.

#### 4. Zaključno razmatranje

Novija politička povijest Hrvatske, u načelu, upućuje na potrebu jačega zakonskog normiranja temeljnih okvira i načela demokratskoga političkog života. Duga i kontinuirana povijest nedemokratskih – autoritarnih i totalitarnih – političkih režima u Hrvatskoj, odnosno u državnim zajednicama čijim je dijelom ona bila tijekom 20. stoljeća, jest iskustveno ishodište za jače normativne zahvate demokratskog zakonodavca u uređenje političkih i društvenih institucija i procesa, uključujući i “stranačko pravo” Tako su, po pravilu, postupale sve suvremene demokratske države nakon duljih razdoblja nedemokratske vladavine.<sup>18</sup>

Jače pravno normiranje položaja, ciljeva i funkcija političkih stranaka iziskivalo bi promjenu Zakona o političkim strankama i izbornog zakona.

<sup>17</sup> To najbolje potvrđuje Statut IDS-a iz 1997. godine, razdoblja kad je u Hrvatskoj na snazi bio kombinirani sustav izbora koji je uključivao i natjecanje kandidata u jednomandatnim izbornim okruzima. Statut, unatoč tome, ne predviđa mogućnost selekcije kandidata u stranačkim organizacijama izbornih okruga.

<sup>18</sup> Vrlo ekstenzivno ustavno određenje položaja, ciljeva i funkcija političkih stranaka u Portugalu objašnjava se upravo tim razlozima: “Kao reakcija na politički režim koji je svrgnut 1974., a time i kao odgovor na razdoblje odbacivanja svakoga stranačkog pluralizma, te zbog vlastitih iskustava iz godina 1974.do1975. tijekom kojih su oružane snage određivale vlast stranaka, Ustav je htio iscrpno definirati uređenje političkih stranaka” (Tsatsos/Schefold/Schneider, 1990.: 603).

Sa stajališta procesa selekcije kandidata, novi zakon o strankama vjerojatno bi morao ostati – na što upućuje komparativni uvid u tu vrstu zakona u dvadesetak starih i novih europskih demokracija – na općenitom i načelnom određenju procesa selekcije kandidata u državnim izborima kao: (a) jedne od temeljnih funkcija političkih stranaka u pluralističnome političkom poretku i (b) političkog procesa i postupka koji mora biti u skladu s demokratskim načelima i pravilima tvorbe političke volje u strankama kao dijelu tog poretka. Takva zakonska odredba – koja odgovara tzv. izvanjskom nalogu nekoj političkoj organizaciji da u unutarnjim odnosima postupa demokratski – implicirala bi isključivanje neizbornih i nedemokratskih oblika selekcije kandidata.

Jači utjecaj na postupak i krajnje učinke selekcije kandidata u političkim strankama može se, pak, osigurati reformom izbornog zakonodavstva.

Jači izravni utjecaj može se osigurati zakonskim normiranjem samih pravila selekcijskih procesa, po uzoru na njemačko izborno zakonodavstvo. Neizravni utjecaj vjerojatno bi polučila promjena nekih strukturnih elemenata izbornog sustava, poglavito sustava glasovanja.

Postojeći izborni sustav s (regionalnim) višemandatnim izbornim okruzima, u načelu, potiče decentralizaciju selekcijskog procesa. On, naime, polazi od regionalne strukture i regionalnih kulturno-političkih obilježja i tradicija hrvatskog društva. Takva struktura i tradicija trebale bi uroditi i jačom regionalnom orijentacijom u selekciji kandidata kao odgovorom na očekivano “regionalističko” političko ponašanje birača u budućnosti.

No, takva struktura izbornih okruga ne mora biti preprekom – kako se vidi iz statuta glavnih hrvatskih političkih stranaka – krajnjoj centraliziranosti i ekskluzivnosti kandidacijskih postupaka. Na takve norme i praksu političkih stranaka zakonodavac može odgovoriti uvedbom nekoga oblika otvorenih lista i preferencijskog glasovanja.<sup>19</sup> U nerazvijenoj demokratskoj izbornoj i političkoj kulturi u Hrvatskoj vjerojatno bi najprikladnije bilo preferencijsko glasovanje s jednim glasom: glasom kojim bi birač glasovao za određenog kandidata na izbornoj listi, a koji bi istodobno vrijedio i kao glas za listu u cjelini.

<sup>19</sup> Ne treba imati iluzija o dometima te vrste promjena. U čistome razmjernom sustavu izbora u Nizozemskoj “preferencijski glasovi... jedva da utječu na redosljed na listi što ga je utvrdila stranka. Premda birači mogu glasovati za svakog kandidata na listi po volji, oko 90 posto bira vodeće kandidate” (Neisser/Plasser, 1992.: 43-44).

### *Dokumenti*

- Bundeswahlgesetz (*BGBI. I S. 1288*, ber. *BGBI. I S. 1595*)  
Gesetz über die politischen Parteien (*BGBI. I S. 149*)  
Statut Hrvatske demokratske zajednice, [www.hdz.hr](http://www.hdz.hr), 20. rujna 2001.  
Statut Hrvatske narodne stranke, [www.hns.hr/html/statut.html](http://www.hns.hr/html/statut.html), 20. rujna 2001.  
Statut Hrvatske socijalno-liberalne stranke, [www.hsls.hr/statut.html](http://www.hsls.hr/statut.html), 20. rujna 2001.  
Statut Hrvatske seljačke stranke, [www.hss.hr](http://www.hss.hr), 20. rujna 2001.  
Statut Istarskoga demokratskog sabora, IDS Pula  
Statut Liberalne stranke, [www.liberali.hr](http://www.liberali.hr), 20. rujna 2001.  
Statut Socijaldemokratske partije Hrvatske, [www.sdp.tel.hr/sdp/bin/statut](http://www.sdp.tel.hr/sdp/bin/statut), 20. rujna 2001.  
Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine* br. 41/2001.  
Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor, *Narodne novine* br. 116/1999.  
Zakon o političkim strankama, *Narodne novine* br. 76/1993, 111/1996., 164/1998., 36/2001.

### *Literatura*

- Beyme, von Klaus, 2000.: *Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionaliserten Wählerparteien*, Westdeutscher Verlag, Opladen  
Bott, Alexander, J., 1990.: *Handbook of United States Elections Laws and Practices*, Greenwood Press, New York  
Cox, Garry W., 1997.: *Making Vote Counts. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge University Press, Cambridge  
Dalton, Russel J. / Wattenberg, Martin P., 2000.: *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford  
Duverger, Maurice, 1959.: *Die politischen Parteien*, J. C. B. Mohr, Tübingen  
Epstein, Leon D., 1967.: *Political Parties in Western Democracies*, Praeger Publ., New York  
Gallagher, Michael / Marsh, Michael (ur.), 1988.: *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*, Sage, London  
Hand, Geoffrey / Geogel, Jacques / Sasse, Christoph, 1979.: *European Electoral Systems Handbook*, Butterworths, London  
Heidar, Knut / Koole, Ruud (ur.), 2000.: *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political Parties Behind Closed Doors*, Routledge, London  
Hinckley, Barbara, 1981.: *Congressional Elections*, Congressional Quarterly Press, Washington  
Jacobson, Garry C., 1992.: *The Politics of Congressional Elections*, Harper Collins Publ., New York  
Jewell, Malcolm E. / Morehouse, Sarah M., 2001.: *Political Parties and Elections in American States*, Congressional Quarterly Press, Washington



- Ilišin, Vlasta, 1999.: Strukturna dinamika hrvatskog parlamenta, *Politička misao* (36) 3: 151-174
- Ilišin, Vlasta, 2001.: Hrvatski Sabor 2000.: strukturne značajke i promjene, *Politička misao* (37) 2: 42-67
- Katz, Richard S. / Mair, Peter, 1992.: *Party Organizations. A Data Handbook*, Sage, London
- Katz, Richard S. / Mair, Peter, 1995.: Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of Cartel Party, *Party Politics* 1: 5-28.
- Katz, Richard, 2001.: The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy, *Party Politics* (7) 3: 277-296
- Lipschits, Isaak, 1980.: The Formation of Parties in National Political Systems, u: Büsch, Otto (ur.), *Wählerbewegung in der europäischen Geschichte*, Colloquium Verlag, Berlin
- Ludger, Helms (ur.), 1999.: *Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich*, Leske und Budrich, Opladen
- Michels, Robert, 1990.: *Sociologija partija u suvremenoj demokraciji*, Informator, Zagreb
- Neisser, Heinrich/ Plasser, Fritz (ur.), 1992.: *Vorwahlen und Kandidatennominierung im internationalen Vergleich*, Signum Verlag, Beč
- Ranney, Austin, 1981.: Candidate Selection, u: Butler, David/ Penniman, Howard R./ Ranney, Austin (ur.), *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*, American Enterprise Institut for Public Policy Research, Washington, 75-106
- Saalfeld, Thomas, 1995.: *Parteiensoldaten und Rebellen. Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949-1990*, Leske und Budrich, Opladen
- Tsatsos, Dimitris Th. / Schefold, Dian / Schneider, Hans-Peter (ur.), 1990.: *Parteienrecht in europäischen Vergleich*, Nomos Verlagsanstalt, Baden-Baden
- Tsatsos, Dimitris Th. / Kedzia, Zdzislaw (ur.), 1994.: *Parteienrecht in mittel- und osteuropäischen Staaten*, Nomos Verlagsanstalt, Baden-Baden

Mirjana Kasapović

*NOMINATING PROCEDURES IN DEMOCRATIC POLITIES*

*Summary*

One of the focuses of the study of parties at the end of the 20<sup>th</sup> century has been the organizational structure and the relations within political parties, including the nominating procedures for the selection of candidates for general elections. The manner in which parties fulfil their recruiting function and, eventually, the quality of the political and the governing elite in a “party” state directly depends on these procedures. Typologically there are differences between the nominating procedures in the US (regulated by federal laws) and those in European political parties (regulated by party documents). The author describes major forms of American pre-elections and European procedures for candidates’ selection. Finally, she analyses the nominating procedures in the Croatian legislation and the statutes of Croatian parliamentary parties. Her conclusion is that the laws on parties and the selection of candidates are entirely left to the parties whose statutes - without exception - envisage very centralized, exclusive and non-democratic procedures of candidates’ selection.

*Key words:* political parties, nominating procedures, pre-elections, candidates



*Mailing address:* Faculty of Political Science, Lepušićeva 6, HR 10000 Zagreb. E-mail: mkasapovic@fpzg.hr