

IZBORI I IZBORNI SUSTAVI

Štefica Deren-Antoljak

Fakultet političkih znanosti, Zagreb

UDK 324: 342.8

Pregledni rad

Primljeno: 2. 12. 1992.

Ustav osigurava okvir za demokraciju, ali političke stranke i izbori su njezino srce i duša.

Joseph LaPalombara

Autorica izlaže značenje i funkcije izbora u tri tipa političkih sustava. Ona ukazuje da se izbori kao formaliziran postupak ili standardizirana procedura provode i u političkim sustavima koji nisu demokratski strukturirani. Međutim, tim izborima nedostaje element *biranja* jer birač nema mogućnosti izbora i slobode biranja između više kandidata i različitih političkih stranaka – jer ih i nema. U drugom dijelu rada raspravlja se o izbornim sustavima i njihovim bitnim strukturnim elementima koji imaju ključnu važnost za rezultat izbora. U nastavku rada autorica ukazuje na učinke određenog tipa izbornog sustava kako na stranački sustav, tako i na stabilnost vlade i političkog sustava.

POJAM IZBORA

Izbori i izborni sustavi ključni su činilac u izgradnji demokratskog poretka modernih država. Demokratska reprezentacija i demokratski poredak nezamislivi su bez izbora i bez nadmetanja društvenih i političkih snaga za političku vlast. Slobodni, kompetitivni izbor bitna je značajka demokratskih društava.

Izbori su institucionalizirane procedure ili općeprihvaćeni formalizirani postupci, priznati pravilima organizacije za agregiranje izraženih biračkih preferencija naročite vrste (Mackenzie, 1968,1). Oxfordski engleski rječnik pak kaže da je izbor formalno biranje osobe na položaj i funkciju bilo koje vrste, glasanjem biračkog tijela. Ova vrlo općenita definicija pokazuje da ljudi mogu biti birani u razna udruženja, timove ili klubove jednako kao što su pojedinci birani u parlamente ili lokalne i regionalne organe vlasti.

U suvremenim demokratskim porecima građani participiraju u izborima koji se odnose na razne aspekte njihova života. Iako su izbori sveprisutna pojava, njihovo je značenje vrlo različito (Rose, 1974, 99).

Da bi izbori imali demokratski sadržaj i izražavali demokratski pristup konstituiranju predstavničkih organa naroda, moraju zadovoljiti barem dvije pretpostavke: 1. mogućnost biranja između više ponuđenih mogućnosti i 2. slobodu biranja. Realizacija tih dviju pretpostavki mora biti pravno osigurana. Samo takvi izbori nose karakteristike kompetitivnih izbora.

Glasanje kao izborni čin političke participacije, u kojem sudjeluje stanovništvo s biračkim pravom, neophodan je uvjet za demokratski sustav vlasti – ali ne i dovoljan. Glasanje pretpostavlja, a zakon mora osigurati, zaštitu formaliziranih glasačkih postupaka na osnovi kojih se pripremaju i organiziraju kompetitivni izbori. Zaštita slobode biranja (izbora), tj. sloboda birača, bitna je pretpostavka za donošenje osobne odluke birača u izboru u kojem oni participiraju.

Zaštita slobode biranja u demokratskim se porecima temelji na nekoliko principa.

Prvo, pravo glasa; upisom u birački spisak potvrđuje se da građanin-birač ispunjava uvjete i da može glasati.

Drugo, jednakost stvarnog utjecaja svakog glasa (jednakost težine glasa), što znači da glas svakog birača ima jednaku vrijednost odnosno težinu. Ta se jednakost ostvaruje time što svaki birač ima samo jedan glas na istim izborima. Vrijednost individualnog glasa ne smije biti povrijeđena faktorima segregacije, klase ili izbornom geometrijom. Nepostojanje diskriminacije čini ovo pravo stvarno općim.

Treće, sloboda biranja, odnosno odlučivanja, koja se ostvaruje zaštitom tajnosti glasanja. Slobodan je izbor iskren izbor, a odluku o tome kako će glasati birač donosi samostalno. Svaki pritisak, bez obzira tko ga vrši i odakle dolazi, negira ono što je fundamentalno u izborima, a to je *slobodno opredjeljivanje* birača u izbornom procesu.

Četvrto, osiguranje konkurentskog karaktera izbora među kandidatima kao reprezentantima različitih političkih stranaka, odnosno interesa i političkih programa.

Peto, osiguranje jednakih šansi kandidata i izborne borbe.

Šesto, postojanje izbornog sustava koji sadrži proceduralna pravila o načinu agregiranja i transformiranja glasova u parlamentarne mandate. Izborni sustav mora biti tako strukturiran da ne proizvede suviše velike disproporcijske učinke između osvojenih glasova birača i alociranih parlamentarnih mandata.

Empirijska istraživanja, međutim, pokazuju da i u liberalno pluralističkim demokracijama dolazi do raskoraka između propisanih formaliziranih postupaka kompetitivnih izbora i prakse (npr. u osiguranju stvarne jednakosti izbornih šansi u izbornom nadmetanju). Međutim, to nipošto ne umanjuje potrebu razlikovanja kompetitivnih izbora u liberalno demokratskim porecima gdje je međustranačka

kompeticija pravilo i gdje birač slobodno odlučuje o izboru između kandidata ili različitih programa političkih stranaka, i sustava gdje dominira jedna izrazito monolitna partija (bivše zemlje sovjetskog bloka ili neke zemlje u razvoju).

Izbori kao formaliziran postupak ili standardizirana procedura provode se i u političkim sustavima koji nisu demokratski strukturirani. Međutim, tim izborima *nedostaje element biranja* jer birač nema mogućnosti izbora (*choice*) i slobode biranja između više kandidata i različitih političkih stranaka – jer ih i nema. Stoga birač svoj glas može dati (ili ne dati) samo jednom kandidatu ili jednoj političkoj stranci. Izbori u kojima birač nema mogućnosti izbora i slobode biranja imaju karakteristike *nekompetitivnih izbora*. Oni su najneposredniji produkt političkog poretka totalitarne diktature.

Izbori pak u kojima postoje razna izborna ograničenja nose karakteristike *semikompetitivnih izbora* (npr. autoritarni politički sustavi). To ukazuje da se izbori kao formaliziran postupak ne ograničavaju samo na demokratski strukturirane političke sustave, već se oni provode i u totalitarnim i u autoritarnim političkim sustavima – iako takvi izbori *nemaju demokratski sadržaj*.

ZNAČENJE I FUNKCIJA IZBORA

Iako se izbori provode i u jednostranačkim političkim sustavima i u zemljama s konkurentskim strankama u demokratskim političkim porecima, gdje postoji izborna kompeticija, izbori *nemaju jednako značenje* u tim politički različitim sustavima. I *funkcije izbora* razlikuju se u demokratski strukturiranim političkim porecima od onih u autoritarnim ili totalitarnim sustavima. Kompariranjem funkcija izbora u raznim političkim sustavima bolje se razumije što izbori jesu, a što nisu.

Značenje izbora u liberalno-demokratskim porecima

Izbori imaju *fundamentalno značenje za razumijevanje i funkcioniranje liberalno-pluralističke demokracije*, te igraju centralnu ulogu u izgradnji demokratskog poretka u gotovo svim modernim državama svijeta. Demokratska reprezentacija i demokratski poredak nezamislivi su bez izbora i nadmetanja društvenih i političkih snaga za političku vlast.

Omogućavajući građanima-biračima da slobodno izraze svoje biračke preferencije utvrđivanjem prioriteta između različitih mogućnosti i da slobodno odlučuju o izboru predstavnika koji će u njihovo ime odlučivati, izbori (*i glasanje*) jesu bitan element i najistaknutije sredstvo masovne političke (demokratske) participacije iz kojeg proizlaze legitimne, kolektivne odluke, važne za birače i politički sustav u cjelini. Mandat koji političko vodstvo (predstavničko tijelo) dobiva od birača, tj. od samog društva, jest *izvor legitimne državne vlasti, odnosno osnova legitimiteta nositelja političke moći*. Predstavničko tijelo time zasniva svoj mandat na organizirano izraženoj volji i pristanku predstavljenih. Izbornom odlukom izabrano političko vodstvo (predstavničko tijelo) dobiva

legitimacijsku moć reprezentiranja društvene volje, mišljenja i interesa birača, te odlučuje u ime cjeline.

Kompetitivni izbori, međutim, ne služe samo legitimaciji političkog vodstva, već su oni jedan od univerzalno prihvaćenih principa legitimnosti i političkog sustava. Samo ona vlada koja je produkt slobodnih i općih izbora, demokratska je i pravno priznata vlada. Međutim, izbori, koliko god su nužna osnova legitimnosti političkog sustava, nisu i dovoljna osnova njegove legitimacije. Naime, da bi politički sustav ostvario legitimitet i da bi se on održao, mora biti efikasan i prihvatljiv za svoje pučanstvo s aspekta zadovoljavanja ekonomskih i drugih potreba svojih građana.

Izbori kao oblik *političke participacije* imaju posebno značenje jer omogućuju pučanstvu da sudjeluje u političkom procesu i svojim opredjeljivanjem barem jednom, makar i minimalno, utječe na konstituiranje vlasti i politiku – iako odluke donose drugi. Birač može birati tko će upravljati, ali ne i kako će izabrani predstavnici upravljati. Izbor nije samo prigoda za birača da potvrdi svoju privrženost vladi, već i čin izražavanja lojalnosti političkoj stranci s kojom se on identificira.

Značenje izbora u boljševičkom modelu političkog uređenja

Boljševički model političkog uređenja temeljio se na monopolskom položaju jednopartijskog sustava, s jakom ideologijskom orijentacijom "marksizma-lenjinizma" i željeznom disciplinom koja je obilježila rad u partiji. Boljševički model odbacuje mogućnost postojanja političkog pluralizma, odnosno djelovanja više političkih stranaka ili frakcija jer bi to, prema ocjeni ideologa tog režima, narušilo "jedinstvo i monolitnost partije". Građani se ne mogu slobodno udruživati i organizirati niti artikulirati svoje različite interese, a politička se komunikacija kontrolira iz centra. Nema više od jedne političke stranke, pa birači, iako izlaze na birališta, nemaju mogućnosti izbora i slobode biranja različitih natjecatelja i stranaka. Izbori u kojima birač nema mogućnosti izbora ne mogu biti demokratska institucija; oni su po svojoj prirodi prije plebiscit nego izbor. U totalitarnim su sustavima izbori, prema ocjeni Waltera Dean Burnhama, prevara (Burnham, 1987, 25), a jedna jedina, i to državna partija, prisvaja sebi pravo da govori u ime čitave političke zajednice. I dok se u liberalno-demokratskim porecima legitimacija političke vlasti zasniva na dvjema bitnim pretpostavkama – načelu vladavine prava (*the rule of law*) i legitimacijskoj proceduri konstituiranja institucija vlasti, izraženoj kroz formaliziran postupak kao što je npr. izborna procedura ili referendum, u boljševičkom su modelu organizacije vlasti ove dvije bitne pretpostavke negirane.

Bez obzira na opće i manje-više jednako biračko pravo, izbori u takvim porecima *nisu demokratska metoda* artikuliranja povjerenja birača u "izabrane" i uspostave funkcionalnog predstavništva, kao što je to slučaj u kompetitivnim izborima, već *tehnika potvrđivanja vlasti* koja svoju osnovu "autolegitimiteta" ili samoopravdanja osigurava izbornim rezultatom i pozivanjem na "revolucionarnu prošlost". Vlast se samoopravdava ideologijom "marksizma-lenjinizma". Izbori u takvim režimima služe vitalnim interesima užih partijsko-birokratskih grupa.

Izbori su samo *formalna potvrda* i prividna suglasnost već unaprijed odabranih predstavnika nositelja vlasti. Njihov plebiscitarni i formalno-manifestacijski karakter jak je oslonac autokratsko-partijsko-birokratskih grupa. Izbori u takvim porecima služe i kao instrument osiguranja podrške i lojalnosti režimu.

Značenje izbora u autoritarnim političkim sustavima

I u političkim sustavima s izrazitim diktatorskim obilježjima održavaju se izbori. Diktatorima je, naime, stalo da svoju vlast prikriju "ustavnom" i "demokratskom" formom, kako bi potvrdili ili sačuvali "legalnost" i "ustavnost" režima na vlasti. Juridička koncepcija demokracije u zemljama Latinske Amerike uvijek je bila prisutna, iako je na razne načine ignorirana i grubo kršena. Za razliku od totalitarnih režima, u autoritarnim se sustavima dozvoljava postojanje opozicijskih stranaka. Međutim, formalna mogućnost biranja između nekoliko mogućnosti ne znači da su takvi izbori nužno slobodni i poštteni. Ograničenje biračkog prava i isključivanje pojedinih dijelova pučanstva iz biračkog tijela, zatim praksa izbornih prijevara, rasprostranjen sustav kupnje glasova, tj. izborne korupcije, prijetnje i nasilje (primjena grube sile) posve su redovita pojava u nekim politički manje razvijenim sredinama autoritarnih režima. Ne začuđuje stoga politička apatija građana, mali interes i nemotiviranost birača za izbore te široko rasprostranjena tendencija izborne apstinencije. Nositelji vlasti u takvim režimima raspolazu mehanizmima kontrole, utjecaja, pa čak i mogućnosti mijenjanja i falsificiranja izbornih rezultata, kao bi očuvali svoj opstanak na vlasti. Ovakve pojave neminovno vode degradaciji izbornog procesa i političkoj apatiji birača. Političko-izborna mašina služi se raznim makinacijama da osigura uspjeh određenog kandidata ili pak onemogući kandidiranje onih političara ili opozicijskih stranaka koje imaju šanse za izbornu pobjedu. Poznati su primjeri zabrane ili suspendiranja postojećih političkih stranaka ili pak direktne vojne intervencije kojom se izigrava politička demokracija i uvodi faktično ograničenje izbornog prava i izborne volje birača i suspendiraju ustavne garancije.

Tako je 60-ih godina Victor Perlo potaknut iskustvom nekih latinoameričkih političkih režima pisao da su "izbori samo zato da bi se legalizirali režimi diktature koje je nametnula armija..." (Perlo, 1961, 145).

Iako su se od tada dogodile duboke promjene prema demokratizaciji latinoameričkih sustava, ipak se izbori u tim zemljama provode u bitno različitim okolnostima koje se mogu rangirati od onih koje obilježavaju uvjeti građanskog rata (npr. u El Salvadoru) do rutinskih izbora (Venezuela). Nadalje, u nekim zemljama Latinske Amerike izbori se provode uz strogo poštivanje pravnih normi (Costa Rica), a u nekim pak u atmosferi nasilja, političke nestabilnosti i arbitrarne vlasti (zadnji izbori u Haitimu). General Pinochet u Chileu u doba svoje diktatorske vladavine nije dozvolio ni izbore ni stranačko djelovanje.

S oživljavanjem demokracije u nekim zemljama Latinske Amerike u posljednjem je desetljeću poraslo značenje izbora, ne samo zato što biračko tijelo ima mogućnosti da slobodno izrazi svoje biračke preferencije među političkim strankama i kandidatima, već prvenstveno stoga što su izbori ključni element procesa demokratske konsolidacije režima. Pad vojnih režima u mnogim

latinoameričkim zemljama vodi ponovnoj uspostavi i prihvaćanju pravila pluralističke demokracije i ljevice i desnice. Desnica, koja je u prošlosti utjecala ili osvajala političku vlast uz podršku vojne intervencije ili se oslanjala na primjenu grube sile, danas u bitno promijenjenim okolnostima ulazi u izbore i izbornim nadmetanjem osvaja vlast ili utječe na političku vlast.

Funkcije izbora u liberalno-demokratskim porecima

Izbori kao sredstvo *političke participacije* birača i bitan instrument *predstavničke demokracije* u demokratskim porecima vrše raznolike, često međusobno isprepletene i u različitoj mjeri izražene funkcije, značajne za birače i za politički sustav u cjelini.

Tri su bitna faktora koja određuju konkretne funkcije izbora, a to su "društveni, institucionalni i politički uvjeti različitih zemalja" (Nohlen, 1992, 21). Kakve će funkcije vršiti izbori zavisi mnogo od toga da li je društvo homogeno u socijalnom, političkom, etničkom, jezičkom, religijskom i drugom pogledu ili je pak prožeto podjelama i sukobima između segmenata. Ako je društvo fragmentarno, izbori mogu imati funkciju davanja političke reprezentacije raznim segmentima u društvu, ili će uspijevati objediniti podjele suradnjom suparničkih elita unutar velike koalicije. U homogenijim društvima izbori omogućuju konkurencijsku borbu među političkim strankama i formiranje jednostranačke, a ne koalicijske vlade. Drugi važan faktor koji na izvjestan način određuje funkcije izbora jest priroda određenog političkog sustava. Vrlo je važno da li je taj politički sustav konstituiran kao predsjednički ili pak parlamentarni, unitarni ili federativni, odnosno gdje je centar političkog odlučivanja. I, napokon, ne manje značajan je i karakter stranačkog sustava, tj. da li je stranački sustav visokofragmentaran ili djeluje manji broj stranaka bez većih i dubljih sukoba, odnosno kako su stranke strukturirane, kakav je intenzitet podjela i koliko je raznolik ideološki spektar i slično.

Izborama se provodi selektivni proces, tj. odabir političkih predstavnika, odnosno nositelja političkih ovlaštenja i agregiranje izraženih preferencija birača na osnovi poznatih i općeobvezatnih procedura. Svojim individualnim preferencijama birači artikuliraju neophodno *povjerenje* u izabrane predstavnike, političke stranke i važeće institucije (ili nepovjerenje), te kolektivno odlučuju tko će formirati *funkcionalno (političko) predstavništvo* te kakva će biti struktura suverenog tijela ovlaštenog da legitimno reprezentira društvenu volju i interese birača. Izbori imaju funkciju davanja mogućnosti biračima da utječu na obnavljanje nositelja političkih ovlaštenja, ali i da izraze nepovjerenje prema vladajućoj političkoj eliti. Međutim, ukoliko izabrani predstavnici zloupotrijebe političku moć kojom raspolažu i ne opravdaju ukazano im povjerenje, birači im mogu uskratiti ponovni izbor, izražavajući povjerenje drugom kandidatu. Demokratski izbori vrše funkciju *prenošenja društvene moći u legitimnu političku moć i služe kao mehanizam u posredovanju vršenja vlasti*. Izbori nisu samo općeprihvaćena (i jedina) legalna osnova političke moći i konstituiranja demokratskog političkog predstavništva, već se njima ostvaruje više ili manje slobodna komunikacija između vladajućih i onih kojima se vlada, upravljača i

upravljanih, lidera i sljedbenika, predstavnika i predstavljenih. Otvoreni, kompetitivni izbori u demokratskim porecima miroljubivo su sredstvo za postizanje političke i ustavne promjene i alternacije vlada. Međutim, u ekstremnim slučajevima izbori mogu dovesti do nepriznavanja postojećeg režima zbog političkog sukoba grupa koje se bore za povećanje političke vlasti.

Funkcija izbora u boljševičkom modelu

U takvom tipu režima funkcija je izbora davanje suglasnosti i formalno potvrđivanje već unaprijed izabranog kandidata koji će se pojaviti kao pobjednik. Budući da je istaknut samo jedan kandidat, poraženih i nema. Vlast se samoopravdava (a ne legitimira) pozivanjem na "revolucionarnu prošlost" i zaštitu povijesnih interesa radničke klase. Nepostojanje konkurencijske borbe između političkih stranaka čini ove izbore nedemokratskim. Izbori postaju samo tehnika i mehanizam kojim se osigurava formalna participacija birača i izražava prividna suglasnost s postojećim režimom.

Funkcija semikompetitivnih izbora

Funkcija semikompetitivnih izbora jest sačuvati "legalnost" i "ustavnost" režima na vlasti i tako stvoriti privid njegove "demokratičnosti", kako prema opoziciji tako i prema međunarodnoj javnosti. Funkcija je izbora legitimiranje postojećih odnosa vlasti kroz izraženu "narodnu volju" u cilju stabilizacije režima u uvjetima autokratske ili diktatorske vlasti.

IZBORNI SUSTAVI

Izborne sustave čini mnoštvo različitih strukturnih elemenata koji se jedan s drugim mogu kombinirati na razne načine. Izborni sustavi sadrže pravila po kojima birači izražavaju svoje preferencije za političku stranku i/ili kandidata i utvrđuju poseban način pretvaranja odnosno preračunavanja broja glasova birača u mandate (parlamentarna sjedišta), pa su stoga i bitan faktor izbornog procesa. *Izborna su pravila krucijalna u određivanju izbornog pobjednika i gubitnika. Naime, s istim brojem osvojenih glasova politička stranka može pobijediti na temelju jednog tipa izbornog sustava, a izgubiti na temelju drugog. To ukazuje da izborni rezultati ne ovise samo o glasovima birača, već i o izbornim pravilima.* Izborna pravila lakše se mijenjaju nego većina drugih elemenata političkog sustava i zbog toga ona predstavljaju povoljno područje "političkog inženjeringa". Opredjeljujući se za određeni tip izbornog sustava, dalekosežno se može utjecati na politički sustav, a posebno na neke njegove elemente (npr. političke stranke).

Pitanje odabira određenog tipa izbornog sustava vrlo je složeno jer zadire u samu srž političkog sustava, a svaka njegova izmjena znači i promjene u odnosima političkih snaga, u odnosima centara vlasti i moći koji mogu dalekosežno utjecati na politički život zajednice. Zbog toga su i pitanja o izbornim sustavima pitanja moći.

U nastojanjima da konstruiraju izborni sustav koji će osigurati pretpostavljena očekivanja, kreatori izbornih sustava imaju na raspolaganju nekoliko bitnih konstrukcijskih elemenata kojima se može značajno utjecati na rezultate izbora. To su, prije svega, *podjela na izborne okruge* (i veličina izbornih jedinica), *pravila izbornog nadmetanja*, *postupak glasanja*, *pravila odlučivanja*, *odnosno različite metode preračunavanja glasova u mandate*, *te prohibitivna klauzula*. Svaki od navedenih elemenata na svoj način utječe na rezultate izbora. Međutim, politički učinci izbornih sustava ne zavise samo od unutrašnje strukture pojedinog elementa izbornog sustava, već i od međusobnih kombinacija pojedinih elemenata.

PODJELA NA IZBORNE OKRUGE

Podjela na izborne okruge je onaj element izbornog sustava koji ima najveće političko značenje za izborne šanse političkih stranaka i najizravnije utječe na rezultat izbora. Stoga je podjela na izborne okruge politički najvažniji element izbornog sustava. To je istovremeno i najspornije pitanje u izradi izbornog sustava koje gotovo uvijek izaziva kritiku političke opozicije. Podjela na izborne okruge prilagođava se demografskim promjenama koje izazivaju migracijski procesi. Većina zemalja (osim nekih izuzetaka) primjenjuje demokratsko načelo izbornog prava koje traži da svaki glas ima jednaku brojčanu vrijednost. Primjena načela jednakog političkog predstavnštva osigurava dva alternativna pravila: jedno se sastoji u podjeli na izborne okruge kojima na približno jednak broj stanovnika pripada jedan mandat (Velika Britanija, SAD), a drugo u podjeli na izborne okruge različitih veličina i u kojima se bira različit broj predstavnika (okruzi s više mandata). U slučaju primjene ovakve podjele potrebno je prethodno izračunati koliko mandata pripada jednom izbornom okrugu na temelju njegovog stanovništva ili broja osoba s biračkim pravom.

Veličina izbornog okruga

Veličina izbornog okruga ne podrazumijeva veličinu teritorija, već broj zastupnika (mandata) koji se bira u izornoj jedinici. *Veličina izbornog okruga i učinak proporcionalnosti u izravnom su međusobnom odnosu*, a to znači da o veličini izbornog okruga ovisi učinak proporcionalnosti nekog izbornog sustava. Učinak proporcionalnosti je najveći kad je čitava država jedna izborna jedinica. Što je izborni okrug manji, to je i učinak proporcionalnosti izbornog sustava niži, pa su i šanse malih političkih stranaka male. Disproporcija između osvojenih glasova i alociranih mandata je najveća u malim izbornim jedinicama. U izbornim je sustavima moguće razlikovati dva tipa izbornog okruga: izborni okruzi s jednim mandatom (uninominalni tip) i izborni okruzi s više mandata (plurinominalni tip).

U Republici Hrvatskoj izborni zakon za izbor zastupnika u Zastupnički dom Sabora propisuje *dva tipa izbornih jedinica*: šezdeset zastupnika bira se tako da prostor čitave Republike Hrvatske čini *jednu izbornu jedinicu*, a druga polovica

zastupnika bira se u *uninominalnim izbornim jedinicama* u kojima se bira po jedan zastupnik.

Rezultati izbora za Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske, održani 2. kolovoza 1992. godine, pokazali su da je na razini izbornih jedinica izborni sustav (relativne većine) u izbornim okruzima s *jednim mandatom* realizirao gotovo sve očekivane učinke: prevlast velike i teritorijalno rasprostranjene stranke, disproporciju između osvojenih glasova i alociranih mandata te redukcijski učinak na male stranke. Na razini *velike izborne jedinice (at-large, načelo proporcionalnosti)* ostvarena je politička pravednost, tj. udio u mandatima proporcionalan je udjelu u glasovima. Međutim, proporcionalnost je narušena prohibitivnom klauzulom od 3%.

PRAVILA IZBORNOG NADMETANJA

Važan element u strukturi izbornog sustava je *izborno nadmetanje*. U izbornom nadmetanju gdje se bira više od jednog predstavnika važno je praviti razliku između *pojedinačne kandidature* i sustava *lista* (pojedinaca ili stranaka). Ovisno o obliku liste i strukture glasanja, birač može više ili manje utjecati na izbor natjecatelja i na stranačkoj listi i na pojedinačnoj kandidaturi. Liste mogu biti *krute, otvorene i slobodne*. *Kruta lista* ne omogućuje biraču da izrazi svoje glasačke preferencije među kandidatima stranke za koju se opredijelio, već primorava birača da glasa za listu u cjelini (en bloc), iako možda ne podržava neke od istaknutih kandidata na stranačkoj listi koju inače preferira. Primjena krute liste povećava ovisnost zastupnika o političkoj stranci, a ova ima odlučujući utjecaj na strukturiranje liste, odnosno na poredak kandidata. A poredak kandidata na stranačkoj listi ima veliko značenje jer će se tim redoslijedom dijeliti osvojeni mandati.

Veću slobodu izbora individualnog kandidata unutar sustava lista PR-biraču daje sustav *otvorene liste* ili slabo strukturirane liste. Birač prvo bira stranku, a tada unutar stranačke liste izražava svoje preferencije za određene kandidate. Izborni sustavi zemalja koje koriste takav tip liste dosta se međusobno razlikuju, pružajući biraču veće ili manje mogućnosti da mijenja redoslijed kandidata na listi, bilo preferencijskim glasovima bilo novim redoslijedom kandidata koje on preferira.

Najveće mogućnosti biraču pruža *slobodna lista* jer on može sastaviti svoju listu od prijedloga kandidata različitih političkih stranaka.

Izborni sustav za izbor zastupnika u Zastupnički dom Sabora vezan je uz izbor ličnosti kandidata (izbor zastupnika u uninominalnim izbornim jedinicama) i biranje lista političkih stranaka. Polovica zastupnika bira se primjenom *krute liste* koja ne omogućuje biraču da izrazi svoje biračke preferencije. Međutim, izborni sustav omogućuje biraču, kad je riječ o izboru u uninominalnim jedinicama, biranje ličnosti kandidata. Iako se ističe personalizirani element, on je ipak iluzija jer su, unatoč svemu, izbori u izbornim okruzima s jednim mandatom ipak stranački izbori.

U većini kompetitivnih sustava birač pri izražavanju svojih glasačkih preferencija ima razne mogućnosti: od onih da mijenja naznačni redoslijed kandidata na listi, briše pojedine kandidate, dodaje nove, pa do upotrebe tzv. slobodne kandidatske liste koja ne sadrži unaprijed utvrđene kandidate. U tom slučaju birač ima pravo da prilikom glasanja naznači na glasačkom listiću onoliko kandidata koliko izborna jedinica bira predstavnika.

POSTUPAK GLASANJA

Postupak glasanja najneposrednije je vezan za oblik liste. Razni izborni sustavi u svijetu propisuju i razne *vrste i broj glasanja*. Tako je npr. u nekim sustavima *glasanje pojedinačno*, u kojem svaki birač ima jedan glas. S druge pak strane, neki sustavi omogućuju svojim biračima *preferencijsko glasanje*, tj. izražavanje vlastitih preferencija između pojedinačnih kandidata. Protivnici takvog tipa glasanja ističu da ono negativno utječe na stranačku koheziju i slabi stranačko jedinstvo. *Kumulativno glasanje* dozvoljava biraču davanje više glasova određenom kandidatu. U *alternativnom glasanju* birač ima mogućnosti navođenja prve, druge, treće preferencije. *Posebna vrsta glasanja* jest tzv. *panaširanje*, koje pruža glasaču opciju da glasa za kandidate različitih političkih stranaka, odnosno da miješa kandidate jedne političke stranke s kandidatima druge političke stranke.

Izborni sustav Hrvatske primjenjuje konstrukciju s *dva glasa*: jedan glas birač daje za kandidata jedne političke stranke u izbornom okrugu, a drugi za stranačku listu. Takav postupak glasanja omogućuje biraču da cijepa svoj glas između kandidata na razini izbornog okruga i stranačke liste na nacionalnoj razini (državne liste). Sličan postupak primjenjuje se u Njemačkoj. Njezino iskustvo pokazuje da 90% birača glasa za listu i kandidata iste političke stranke te da postoji mala opasnost od raspršivanja glasova na velik broj političkih stranaka.

PRAVILA ODLUČIVANJA, ODNOSNO METODE PRERAČUNAVANJA GLASOVA U MANDATE

Raspodjela mandata je od velikog političkog značaja, jer je najneposrednije povezana s osvajanjem, raspodjelom i zadržavanjem vlasti. Konačni cilj političke stranke nije samo u tome da osigura maksimalan broj parlamentarnih mandata, već i da zadrži osvojenu vlast u procesu donošenja odluka. Odnos između glasova birača dodijeljenih političkoj stranci i njezina udjela u političkoj vlasti izražava se izbornom pravdom odnosno pravednošću. Izborni se sustav može okarakterizirati pravednijim ukoliko garantira svakoj političkoj stranci toliki utjecaj na proces donošenja odluka koliki je njezin udio u osvojenim glasovima.

Za preračunavanje glasova u mandate postoje dva osnovna pravila: *većinsko i proporcionalno*. Većinsko pravilo odlučivanja primjenjuje se i u sustavu malih i

u sustavu većih izbornih jedinica. Primjenom većinskog pravila odlučivanja u jednočlanim izbornim jedinicama (u kojima može biti izabran samo jedan kandidat) prvi, s najviše glasova, osvaja mandat (mjesto u parlamentu). *Jednostavnim većinskim odlučivanjem (simply plurality – "first past the post")* izabran je kandidat koji osvoji najviše glasova. Zagovornici relativno većinskog pravila tvrde da je njegova prednost u tome što potiče koncentraciju političkih stranaka u smjeru dvostranačkog sustava, omogućuje prevlast jedne političke stranke u parlamentu i, zahvaljujući tome, u pravilu dovodi do formiranja stabilne jednostranačke vlade. O političkom vodstvu odlučuje biračko tijelo jer lider stranke koja pobijedi na izborima i formira vladu postaje njezin premijer.

Primjena većinskog pravila ima kao posljedicu da se broje samo glasovi pobjedničkog kandidata, a svi su ostali glasovi izgubljeni, odnosno propadaju, a to znači da velik dio biračkog tijela može ostati nepredstavljen u parlamentu. Prema tome, s aspekta političke predstavljenosti, odnosno zastupljenosti, većinski izbori mogu biti nepravedni. Većinsko pravilo odlučivanja omogućava da apsolutnu većinu parlamentarnih mjesta dobije politička stranka koja nema i apsolutnu većinu glasova birača.

Analiza izbornih rezultata za izbor zastupnika u Zastupnički dom Sabora potkrepljuje naprijed iznesenu tvrdnju. Najjača politička stranka – Hrvatska demokratska zajednica – visoko je i uvjerljivo pobijedila, ne samo na državnoj listi u velikoj izbornoj jedinici, osvojivši 31 mandat, već i u izbornim jedinicama, osvojivši 54 mandata od ukupno 60. Ako se analiziraju osvojeni glasovi birača za pojedine političke stranke u izbornim jedinicama, tada se može zapaziti da su kandidati Hrvatske demokratske zajednice osvojili apsolutnu većinu samo u 7 od 60 izbornih jedinica, dok su u nekim jedinicama kandidati te stranke osvojili zastupničko mjesto s manje od 20% glasova. Prema tome, apsolutna većina osvojenih mandata HDZ nije posljedica apsolutne većine glasova birača, već je izazvana pomoću izbornog sustava, odnosno njegovog više ili manje jakog disproporcijskog učinka odnosa osvojenih glasova i alociranih mandata. Većinski je izborni sustav proizveo tzv. manufakturnu ili proizvedenu parlamentarnu većinu, a ona se razlikuje od tzv. zarađene (*earned majority*) većine, koja nastaje kao rezultat apsolutne većine osvojenih glasova jedne političke stranke. Ostale političke stranke, koje su se natjecale u izbornim jedinicama, bile su pogođene, neke više neke manje, negativnim disproporcijskim učinkom izbornog sustava. Neke stranke, iako su osvojile dosta glasova birača, nisu dobile niti jedan mandat zahvaljujući političkim učincima relativno većinskog pravila odlučivanja.

Drugi oblik većinskog pravila odlučivanja je pravilo *apsolutne većine*. Da bi kandidat bio izabran, mora osigurati podršku natpolovične većine izbornog tijela. Ukoliko ne osvoji tu većinu, izbori se moraju ponoviti, a u drugom krugu sudjeluju samo dva kandidata koja su u prvom krugu osvojila najviše glasova. Za pobjedu u drugom krugu dovoljna je relativna većina. Primjenom ovog pravila slabi zastupljenost ekstremnih političkih stranaka u parlamentu.

Treći oblik većinskog pravila odlučivanja je pravilo *apsolutne većine s alternativnim glasom*. Birač ima pravo da rangira kandidate prema vlastitim

preferencijama. Izabran je onaj koji osvoji apsolutnu većinu. Kandidati s najnižom preferencijom eliminirani su, a njihovi se glasovi redistribuiraju kandidatu s idućom najvišom preferencijom. Procedura se ponavlja sve dok kandidat ne osvoji apsolutnu većinu, a ona je često rezultat utjecaja glasova nižih preferencija. Primjenom tog sustava argument tzv. izgubljenih glasova je eliminiran. Dok većinsko pravilo u dva kruga favorizira velike stranke koje se nalaze bliže centru u političkom spektru, apsolutno-većinsko pravilo s alternativnim glasom slabi ulogu političkih stranaka.

Proporcionalno predstavništvo

Da bi se izbjegle deformacije i disproporcije između osvojenih glasova birača i alociranih sjedišta u parlamentu, do čega dovode nejednake veličine izbornih jedinica i određene tehnike glasanja, te da bi se osigurala pravedna politička reprezentacija u parlamentu, gotovo sve europske zapadne demokracije (osim Pete Republike u Francuskoj i Velike Britanije) primjenjuju neku varijantu sustava proporcionalnog predstavništva. Glavni argument pobornika proporcionalne reprezentacije jest to da demokratsko predstavničko tijelo mora biti reprezentant svih interesa i mišljenja biračkog tijela. Cilj je osigurati svim političkim strankama, pa i onim manjinskim koje su sudjelovale u izbornom nadmetanju, što pravedniju raspodjelu mandata, razmjerno broju osvojenih glasova na izborima. Naime, u proporcionalnom sustavu kao pravilo odlučivanja važi da se raspodjela mandata zbiva prema udjelu glasova koje osvoje pojedini kandidati ili stranke. Oni koji brane ovu metodu odlučivanja ističu da ona potiče konsenzualnu demokraciju i veću umjerenost među političkim strankama te jača legitimitet političkog poretka. Njezina je prednost i u tome što sprečava stvaranje umjetnih političkih većina koje nisu u razmjeru sa stvarnom većinom u biračkom tijelu. Nadalje, ona omogućava izražavanje različitih interesa i njihovo sučeljavanje te donošenje političkih odluka konsenzusom političkih aktera. Protivnici pak ističu da ona multiplicira političke stranke i stvara nestabilne vlade. Pobornici je smatraju superiornijom s aspekta osnovnih demokratskih vrijednosti u odnosu na druge metode.

Matematički postupak preračunavanja glasova u mandate

Ako se mandati dodjeljuju prema načelu proporcionalnosti, onda se mora primijeniti (matematički) postupak preračunavanja glasova u mandate. Postupak preračunavanja je iza podjele na izborne okruge najvažniji element u strukturi izbornog sustava koji utječe na rezultat izbora i šanse političkih stranaka. Postupci preračunavanja zaista su raznoliki. Međutim, većina ih se može svesti na dva glavna tipa: postupak izbornog broja (ili kvotni postupak) i postupak najvećeg broja (ili postupak divizora). Ukoliko se primjenjuje postupak izbornog broja, neophodno je odrediti izborni broj (kvotu), a on se dobiva dijeljenjem ukupnog broja glasova s brojem mandata u izbornom okrugu. Političkim strankama pripada onoliko mandata koliko je puta izborni broj (kvota) sadržan u njihovom broju glasova ($q_0 = V/M$). Nedostatak tog postupka je u tome što onemogućuje potpunu podjelu mandata, već zahtijeva upotrebu neke druge

dodatne metode, najčešće metode najvećeg ostatka. Važno je istaknuti da postoji nekoliko tipova kvotnih postupaka, odnosno izbornog broja, ovisno o tome kakvi se rezultati žele postići. Tako, na primjer, neke zemlje primjenjuju Harovu metodu, druge pak Hagenbach/Bischoff ili Droop kvotu itd. Neke od navedenih metoda pogoduju više malim, a neke opet većim političkim strankama. Svrha ovog postupka jest osigurati što je moguće više točniju proporcionalnost.

Drugi tip postupka preračunavanja jest postupak najvećeg broja. Najpoznatija metoda koja se primjenjuje u okviru tog postupka jest *d' Hondtova metoda*, nazvana po belgijskom profesoru matematike Victoru d' Hondtu, koji je tu metodu izumio krajem prošlog stoljeća. D' Hondtova metoda favorizira veće političke stranke kako bi se u parlamentu postigla stabilnija većina, pa, prema tome, i stabilnija i djelotvornija vlada. Ona pretpostavlja podjelu u više većih izbornih okruga u kojima se bira više predstavnika – kandidata – istaknutih na kandidatskim listama političkih stranaka. Nakon završenih izbora utvrđuje se najprije biračka masa svake stranačke liste. U skladu s ovom metodom, biračka masa svake kandidatske liste dijeli se s 1, 2, 3, 4, 5 itd., odnosno s brojem predstavnika koji se biraju u tom izbornom okrugu. Iz svih rezultata koji se dobiju dijeljenjem izdvaja se onoliko najvećih koliko izborna jedinica bira predstavnika, te ih se rangira po veličini. Najslabiji rezultat predstavlja zajednički djeljitelj. Da bi se utvrdilo koliko svakoj listi pripada mandata, neophodno je zajednički djeljitelj podijeliti s biračkom masom svake liste. Pri podjeli mandata vodi se računa da li je riječ o sistemu krute liste, pa se mandati dijele kandidatima onim redoslijedom kako su rangirani na listi, ili je u primjeni slobodna lista, pa se podjela mandata vrši prema broju glasova koje je kandidat pojedinačno osvojio.

U nastojanju da se korigiraju devijacije koje stvaraju pojedine metode te da se ostvari još pravednija podjela mandata i racionalizira korištenje svih glasova koji su osvojeni za određenu stranku, u nekim se političkim sustavima primjenjuju neke druge metode. Tako je, na primjer, u Danskoj, Norveškoj i Švedskoj u primjeni Saint-Laguë metoda koja favorizira srednje i manje političke stranke; u njemačkom sistemu personalizirane proporcionalne reprezentacije primjenjuje se postupak preračunavanja poznat kao Hare-Niemeyer metoda.

Izborni Zakon za izbor zastupnika u Sabor Republike Hrvatske razlikuje dva pravila odlučivanja, odnosno dva postupka pretvaranja glasova u mandate: većinsko i proporcionalno. Postupak preračunavanja glasova u mandate za polovicu zastupnika, koji se biraju prema načelu proporcionalnosti, provodi se primjenom d' Hondtove metode.

Prohibitivna klauzula

Izborna pravila u većini zemalja koje primjenjuju načelo proporcionalnosti propisuju prohibitivnu klauzulu (izborni prag) koja omogućuje sudjelovanje u raspodjeli mandata i, prema tome, pristup u parlament samo onim političkim strankama koje osvoje, unaprijed određen, minimalan broj glasova (npr. Belgija 4%, Norveška 4%, Švedska 4% odnosno 12% u jednom izbornom okrugu, Danska 2%, Grčka 3%, Nizozemska 0,67%, Izrael 1%, a Portugal je čak ustavom

zabranjuje). Naš zakon utvrđuje visinu prohibitivne klauzule od 3%, što je u proporciji s veličinom našeg biračkog tijela. Prohibitivna klauzula suprotna je načelu pravednog političkog predstavništva razmjernih izbora. Međutim, ona najodlučnije utječe na koncentraciju i strukturiranost stranačkog sustava. Važno je istaknuti da koncentracija stranačkog sustava i visok stupanj bipolarnosti ne moraju biti produkt izbornog sustava, već ekonomskog razvoja koji uklanja socijalne napetosti i homogenizira društvo, uklanjajući tako osnovicu formiranja novih stranaka.

UČINCI IZBORNIH SUSTAVA

Izborni sustavi djeluju u složenom kontekstu – političkom, socijalnom, ekonomskom, kulturnom, jezičkom, vjerskom, etničkom i drugom – koji se razlikuje od zemlje do zemlje, pa i u vremenskim periodima. Zbog toga se za određen tip izbornog sustava ne može jednoznačno kazati da on ima ove ili one učinke, bilo na strukturu stranačkog sustava, stabilnost vlade ili politički sustav. No praksa pojedinih političkih sustava u svijetu pokazuje da *većinski sustavi tendiraju* više koncentraciji političkih stranaka, redukciji malih stranaka, dvostranačkom sustavu, tvorbi stranačke parlamentarne većine i formiranju jednostranačke stabilne vlade. *Proporcionalni sustavi tendiraju* pravednoj političkoj reprezentaciji i tvorbi koalicijskih vlada. Političke posljedice većinskog izbornog sustava kao prednost ističu funkcionalisti odnosno funkcionalne teorije, u čijem je centru model konkurencijske demokracije, dok navedene tendencijske učinke proporcionalnog sustava kao prednost ističe participativna demokracija, u čijoj je osnovi model konsenzualne demokracije.

Da li će se politički učinci većinskog ili proporcionalnog sustava zaista i ostvariti, zavisi od povijesnih, kulturnih, socio-strukturnih, ekonomskih, političkih, religijskih, etničkih pretpostavki respektivnog društva u okviru kojeg funkcionira određeni tip izbornog sustava, odnosno da li je društvo homogeno ili heterogeno i prožeto dubokim sukobima.

Male i velike političke stranke gotovo uvijek imaju različite stavove spram određenog tipa izbornog sustava. Maloj stranci ne pogoduje ni jedan izborni sustav, ali joj proporcionalni ipak pod određenim uvjetima, ukoliko osvoji određeni postotak glasova, pruža šanse da uđe u parlament i sudjeluje u vlasti. Stoga se ona uvijek zalaže za pravednu političku reprezentaciju koja je svojstvena proporcionalnom izbornom sustavu.

U većinskom izbornom sustavu mala stranka ima izgleda na uspjeh samo ako su njezini birači koncentrirani regionalno ili ako su sklopili izborne saveze s velikim strankama. Velika politička stranka ocjenjuje učinke izbornih sustava drukčije od strukturno male političke stranke i zalaže se za većinski izborni sustav, procjenjujući da će s pomoću njega lakše osvojiti parlamentarnu većinu i formirati stabilnu stranačku vladu. No da bi se tendencijski učinci određenog tipa izbornog sustava zaista ostvarili, potrebne su određene konkretne

društvene, političke i druge pretpostavke na kojima određeni tip izbornog sustava stvara očekivane učinke.

LITERATURA

Angell Alan, Maria D' alva Kinzo and Diego Urbaneja, Latin America, u: David Butler and Austin Ranney, *Electioneering, A Comparative Study and Change*, Oxford, 1992.

Burnham Walter Dean, Elections as Democratic Institutions, u: Kay Lehman Schlozman (ed.), *Elections in America*, Boston, 1987.

Duverger Maurice, *Political Parties, Their Organization and Activity in the Modern State*, London, 1965.

Dummett Michael, *Voting Procedures*, Oxford, 1984.

Grofman Bernard and Arend Lijphart, *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York, 1986.

Edwards C. George, III, *The Policy Predicament Making and Implementing Public Policy*, San Francisco, 1978.

Katz S. Richard, *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore and London, 1980.

Kavanagh Dennis, *British Politics, Continuities and Change*, Oxford, 1985.

Lakeman Enid, *Twelve Democracies, Electoral Systems in the European Community*, London, 1991.

Lijphart Arend, Constitutional Choices for New Democracies, *Journal of Democracy*, Winter, 1991. Volumen 2, Number 1.

Lijphart Arend and Bernard Grofman, *Choosing an Electoral System, Issues and Alternatives*, New York, Toronto, 1984.

Mackenzie W.J.M., Elections, The Functions of Elections, u: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, (ed. David Sills), Volume 5, New York, 1968.

ELECTIONS AND ELECTORAL SYSTEMS

Štefica Deren-Antoljak

Faculty of Political Sciences, Zagreb

The authoress expounds the meaning and function of elections in three types of political systems. She indicates that elections as a formalized procedure or a standardized one are also carried out in political systems which are not democratically structured. However, these elections lack the element of *electing* because the voter does not have the opportunity and freedom to choose amongst more candidates and different political parties due to the fact that they do not exist. In the second part of the paper electoral systems are discussed as well as their key structural elements which have major import on the outcome of the elections. Further on, the authoress indicates the effects of certain types of political systems on the party-system and also on the stability of the government and political system.