

## Izborni sustav Republike Hrvatske: studentski osvrt

Sustav izbora zastupnika za parlament čini samu bit političkog sustava države. Stabilan izborni sustav u političkom ustrojstvu države pojavljuje se kao jedan od glavnih determinističkih faktora demokratičnosti i pokazatelj same političke kulture. Svakoj političkoj stranci je u prirodi težnja za osvajanjem većine u parlamentu i dobivanjem mandata za sastav jednostranačke ili koalicijske vlade. No da bi se to u potpunosti pravedno i ostvarilo, nužno je imati izborni sustav koji u potpunosti reprezentira volju birača. Praksa je pokazala da takav izborni sustav (promatrano u ideal-tipskom kontekstu) ipak ne postoji, a stvar je države da izabere izborni sustav koji će se barem donekle približiti ideal-tipu. Izbornim nepravilnostima i nepravilnim reprezentiranjem biračke volje (u prvom redu krojenjem izbornih jedinica i umjetnim stvaranjem tzv. biračkih utvrda), biračku volju je moguće izmijeniti i učiniti je sporednom u procesu biranja zastupnika za parlament. Na taj način birači postaju statisti, a ne aktivni i presudni sudionici izbornog procesa dok glavni nositelj izbora postaje stranačka oligarhija.

Hrvatski izborni zakon spada u red organskih zakona što znači da Ustav za njegove izmjene i dopune traži većinu glasova svih zastupnika u Hrvatskom saboru. Izborni zakon za postupak preračunavanje glasova u mandate predviđa D'Hondtov sustav koji možda i nije najsretnije rješenje što ćemo pokazati u nastavku. Republika Hrvatska je podijeljena na 10 izbornih jedinica u kojima birači biraju ukupno 140 zastupnika za Hrvatski sabor (u svakoj izornoj jedinici po 14). Posebnu izbornu jedinicu imaju pripadnici nacionalnih manjina koji u toj izornoj jedinici biraju ukupno 8 zastupnika. U zadnje vrijeme se dosta «prepućavalo» među glavnim političkim strankama o pitanju posebne izborne jedinice za dijasporu, tj. o pitanju je li državljani Republike Hrvatske koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj trebaju ili ne trebaju ostvarivati biračko pravo na izborima za Hrvatski sabor. No, budući da Ustav u čl. 45. st. 1. propisuje da „Hrvatski državljani imaju opće i jednako biračko pravo s navršenih 18 godina u skladu sa zakonom” za ukidanje 11. izborne jedinice bi trebalo mijenjati Ustav jer Ustav ne radi biračku razliku između hrvatskih državljana. Dok se političari ne dogovore, valja poštivati Ustav i omogućavati hrvatskim državljanima izvan granica Republike Hrvatske ostvarivanje biračkog prava.

No, vratimo se pefološkim pretpostavkama hrvatskog izbornog sustava. Kao što smo naglasili, Republika Hrvatska podijeljena je na 10 izbornih jedinica u kojima razmjernim sustavom izbora birači biraju 140 zastupnika u Sabor. Prilikom krojenja izbornih jedinica pazilo se da svaka izborna jedinica ima približno jednak broj birača tako da se izbjegne krojenje biračkih utvrda. To se donekle uspjelo tako da broj birača varira između 360 i 390 tisuća birača po izornoj jedinici. Ono što je problematično je teritorij koji obuhvaćaju pojedine izborne jedinice. Iako se obično proklamira načelo da se izborne jedinice moraju što je moguće više poklapati s geografskim, županijskim, povijesnim i drugim granicama,

sam Zagreb razbijen je u nekoliko izbornih jedinica. Naravno, Zagreb je najveći grad u Hrvatskoj i u njemu živi oko 800 000 ljudi. Ukoliko bi Zagreb bio jedna izborna jedinica i sam birao određeni broj zastupnika, onda bi Hrvatska imala samo 4 izborne jedinice jer se mora voditi računa i o jednakoj veličini izbornih jedinica po kriteriju broja birača. No, to je stvar neadekvatne demografske politike i omogućavanja da se pojedini dijelovi i gradovi u Hrvatskoj prebrzo razvijaju čime se stvorio jaz u životnom standardu između pojedinih hrvatskih krajeva i potaknula koncentracija stanovništva u točno određenim gradovima. Kao nužnost se onda javlja dijeljenje Zagreba u nekoliko izbornih jedinica. Na primjer: I. izborna jedinica obuhvaća centar grada Zagreba i zapad sa sjeverozapadnim dijelom Zagrebačke županije (Bistra, Brdovec, Dubravica...), II. izborna jedinica obuhvaća istok grada Zagreba, ali i Koprivničko-križevačku i Bjelovarsko-bilogorsku županiju u cijelosti. VI. izborna jedinica obuhvaća jugoistočni dio grada Zagreba, ali i cijelu Sisačkomoslavačku županiju itd. Vidimo da se vodeći kriterijem jednake brojnosti birača po izbornoj jedinici, moramo poslužiti svakakvim kombinacijama. Uzmimo sada za primjer da neka stranka X ima vrlo jako uporište u Zagrebu i u njemu može osvojiti apsolutnu većinu glasova birača na izborima. Da je Zagreb samostalna izborna jedinica, stranka X bi polučila veliki uspjeh jer bi od npr. 14 zastupnika, osvojila najmanje 10. No, budući da je Zagreb podijeljen u nekoliko izbornih jedinica, stranka X ne može računati na veliki uspjeh jer će u tako skrojenim izbornim jedinicama doći do značaja glasovi stranke Y koja ima biračko uporište npr. u Sisku, Bjelovaru ili Koprivnici i na taj način dobrim dijelom neutralizirati biračko uporište stranke X u Zagrebu (no, stranka X može zato očekivati veliki uspjeh na lokalnim izborima). U politologiji se namjerno krojenje izbornih jedinica da bi se neutralizirali glasovi jedne stranke zove "Gerrymandering". Naziv je prema guverneru Massachusettsa Elbridge Gerryu koji je 1812. godine dozvolio takvu izbornu geometriju koja je omogućavala republikancima pobjedu iako su federalisti dobili više glasova. U okrugu Essex gdje je pobijedio sam guverner Gerry, izborna jedinica imala je oblik salamandera (daždvenjaka) pa je tako skovan izraz Gerrymander. U Hrvatskoj, Gerrymandering nije bila rijetka pojava. U devedesetima, pojedine stambene zgrade su doslovno bile podijeljene na različite izborne jedinice kako bi se na bilo koji način neutralizirala tadašnja oporba. No danas kada je Zagreb podijeljen u nekoliko izbornih jedinica, ne pripisujemo to Gerrymanderingu nego isključivo brojnosti stanovnika Zagreba.

Ako se govori o izbornom sustavu određene države, temeljne odrednice su način kreiranja izbornih jedinica i postupak preračunavanja glasova u mandate. Pri tom je bitno vidjeti je li država primjenjuje većinski ili razmjerni izborni sustav. Većinski izborni sustav podrazumijeva da je cijela država podijeljena na onoliko izbornih jedinica koliko se bira zastupnika u parlamentu, a pobjednik je onaj koji osvoji većinu glasova u izbornoj jedinici. Ponekad se mogu propisati i dodatni uvjeti (apsolutna većina glasova, relativna većina, ali onda 2 najbolje plasirana idu u drugi krug itd.) Praksa je pokazala da većinski izborni sustav pogoduje razvitku dvostranačja i stvaranju jake vlade (Engleska, Sjedinjene Američke Države). Kod razmjernog izbornog sustava, država je podijeljena na određeni broj izbornih jedinica (no i ne mora tako biti, npr. Izrael je kao država jedna izborna jedinica), a mandati se dijele sukladno broju osvojenih glasova. Razmjerni izborni sustav omogućava reprezentiranje svih dijelova društva, ali isto tako potencira stvaranje koalicijskih vlada koje znaju biti vrlo nestabilne i sastavljene od stranaka vrlo različitih programa što često vodi padu vlade, ali to se ne smije shvatiti kao pravilo razmjernog sustava. Hoće li koalicija preživjeti cijeli mandat ovisi o jačini saveza između stranaka i općenito demokratskog okružja. Ukoliko koalicijske stranke ne krenu u međusobni rat zbog podjele fotelja neposredno nakon izbora, (što je obično i uzrok raspada koalicija i pada vlade), dobre su šanse da prežive mandat. Razmjerni izborni sustav se u tom slučaju pojavljuje kao faktor koji prisiljava stranke na postizanje kompromisa što je ujedno i temelj politike. S druge strane, ukoliko su glavne suprotstavljene političke stranke izjednačene, početak će

se voditi borba za najmanje stranke koje su ušle u parlament, čime male stranke dobivaju adut za ucjenjivanje velikih stranaka. Primjer za navedenu tezu možemo pronaći u Republici Hrvatskoj. Nakon izbora 2003. godine, HDZ je pojedinačno bila najjača stranka i predsjednik Mesić je sukladno Ustavu HDZ-u dao mandat za sastav vlade. No, HDZ nije osvojio apsolutnu (77 zastupničkih mjesta), već samo relativnu većinu (66 zastupničkih mjesta) što je predsjednika HDZ-a Ivo Sanadera prisililo da krene u koaliranje sa svim kompatibilnim strankama. Ivo Sanader postao je premijer, ali je resor pravosuđa u Vladi morao dati koalicijskom partneru, stranci koja je imala samo jedan jedini mandat u Hrvatskom saboru (DC). I većinski i razmjerni sustavi imaju svoje prednosti i svoje nedostatke i stvar je države da se odredi koji sustav izbora najviše odgovara njenoj zbilji.

Po pitanju matematičkog načina preračunavanja glasova u mandate Republika Hrvatska je prihvatila D'Hondtov sustav preračunavanja za koji smo rekli da možda i nije najsretnije rješenje. Da bismo vidjeli zašto, poslužiti ćemo se sljedećim primjerom: uzмимо da je na izborima u jednoj izbornoj jedinici sudjelovalo pet stranaka (stranka A koja je osvojila 25 000 glasova, stranka B koja je osvojila 18 000 glasova, stranka C koja je osvojila 15 000 glasova, stranka D koja je osvojila 12 000 glasova i stranka E koja je osvojila 10 000 glasova). U toj izbornoj jedinici dijelilo se 10 mandata po D'Hondtovom sustavu. Na izbore je izašlo 80 000 birača i svi glasački listići bili su važeći, a prohibitivna klauzula ne postoji. D'Hondtov sustav za preračunavanje glasova u mandate predviđa sljedeći postupak: ukupan broj glasova svake stranke dijeli se od broja jedan pa redom do onog broja do kojeg nam je potrebno da podijelimo sve mandate.<sup>1</sup> Od svih dobivenih rezultata, zastupnička mjesta osvajaju one stranke koje nakon dijeljenja imaju brojčano najviše rezultate. Grafički to izgleda na sljedeći način:

**N(glasovi)= 80 000**

	Stranka A	Stranka B	Stranka C	Stranka D	Stranka E
1	25 000 (1)	18 000 (2)	15 000 (3)	12 000 (5)	10 000 (6)
2	12 500 (4)	9 000 (7)	7 500 (9)	6 000	5 000
3	8 333 (8)	6 000	5 000	4 000	3 333
4	6 250 (10)	4 500	3 750	3 000	2 500

**N(mandati)= 4 2 2 1 1**

Temeljem ovakvih rezultata stranka A je relativni pobjednik izbora u ovoj izbornoj jedinici jer je osvojila 4 od 10 mogućih mandata. Zašto je D'Hondtov sustav problematičan? Zato što nije osigurao punu proporcionalnost, a to vidimo na sljedeći način: stranka A osvojila je 25 000 glasova od ukupno 80 000 glasova što je 31% glasova. Kad su se njeni glasovi preračunali u mandate, stranka A dobila je 4 od ukupno 10 mandata u izbornoj jedinici što je 40% mandata. Time je stranka A nadpredstavljena u odnosu na broj osvojenih glasova i dobila jedan mandat više nego što je trebala. Zbog toga se kaže da D'Hondtov sustav pogoduje jakim strankama, jer osigurava njihovu nadpredstavljenost (u ovom slučaju stranka A nadpredstavljena za 9%). Ovaj primjer pokazan je samo u jednoj izbornoj jedinici, a kad se analiza uzdigne na razinu cijele države, disproporcija postaje

<sup>1</sup> U pravilu mora se dijeliti do broja koji je jednak broju mandata koji se dijele u jednoj izbornoj jedinici (u ovom slučaju bi se trebalo dijeliti do 10). No, mi smo već do dijeljenja brojem 4 uspjeli podijeliti svih 10 mandata tako da daljnje dijeljenje nije potrebno.

očita i prevellika. Opravdano se postavlja pitanje je li onda postoji metoda preračunavanja glasova u mandate koja osigurava punu proporcionalnost? Postoji i ona se zove modificirana Sainte-Lagueova metoda. Logika je ista kao i kod D'Hondtovog sustava, samo što su djelitelji neparni brojevi i prvi djelitelj nije 1 (kao kod "obične" Sainte-Lagueove metode) nego 1,4. Koristeći prethodni primjer to onda izgleda ovako<sup>2</sup>:

**N(glasovi)= 80 000**

	Stranka A	Stranka B	Stranka C	Stranka D	Stranka E
1,4	17 857 (1)	12 857 (2)	10 714 (3)	8 571 (4)	7 142 (6)
3	8 333 (5)	6 000 (7)	5 000 (9)	4 000 (10)	3 333
5	5 000 (8)	3 600	3 000	2 400	2 000
7	3 571	2 571	2 142	1 174	1 428
<b>N(mandati)=</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>

U ovom slučaju stranka A je i dalje najjača, ona je i dalje osvojila 31% biračkih glasova, ali ona sada nije nadpredstavljena jer je osvojila 30% mandata što odgovara njenoj biračkoj snazi. Uspoređujući ova dva primjera, vidimo da je stranka A u D'Hondtovom sustavu raspodjele dobila mandat više na štetu stranke D što je modificirana Sainte-Lagueova metoda ispravila. Primjenom modificirane Sainte-Lagueove metode i koncipiranjem Republike Hrvatske kao jedne izborne jedinice, osigurala bi se puna proporcionalnost između broja osvojenih glasova i broja osvojenih mandata.<sup>3</sup> Ne trebamo biti idealisti i nadati se da će se stranke u Hrvatskoj početi zalagati za promjenu metode preračunavanja. Male stranke možda i da, ali velikim strankama je itekako u interesu da na bilo koji način pojačaju svoj broj mandata u Saboru i tako dođu u mogućnost sastavljanja Vlade. Ovo je samo prikaz apsurdna D'Hondtovog sustava i pokazivanje da postoje bolje metode preračunavanja. No, ovo je već sve poznato i činjenica da se metoda preračunavanja nije mijenjala iako saborske većine jesu, ne daje nam razloga za optimizam.

Važno je naglasiti da Republika Hrvatska primjenjuje sustav zatvorenih blokiranih stranačkih lista. To znači da birač ima samo jedan glas i on taj glas daje u potpunosti za stranku i njenu listu. On na toj listi ne može ništa mijenjati, on može samo uskratiti svoj glas određenoj stranačkoj listi i dati svoj glas nekoj drugoj (opet zatvorenoj blokiranoj) stranačkoj listi. Zbog toga zvuče smiješno napisi o "borbi pojedinaca" u pojedinim izbornim jedinicama. Možda se može na vrlo posredan način govoriti o borbi između nositelja lista u izbornim jedinicama, ali o borbi između svih kandidata nikako. Dokle god birač nema mogućnost napraviti "rošadu" na pojedinoj stranačkoj listi, do tada ne možemo govoriti o "borbi pojedinaca". Naravno, stranačka oligarhija se panično boji otvaranja lista ili uvođenja preferencijskog glasovanja jer bi se na taj način birači vrlo lagano mogli izjasniti o nekoj stranačkoj glavešini koja bi zbog loših izbornih rezultata morala dati ostavku. Na ovaj način, teret krivnje zbog izbornog neuspjeha pada na leđa cijele stranke, a gotovo nikada na leđa pojedinca ili nositelja liste. Tako određeni pojedinci ostaju zaštićeni jer se ne mogu nikako direktno identificirati kao krivci zbog izbornog neuspjeha. Birači bi trebali

<sup>2</sup> Važno je naglasiti da se i kod D'Hondta i kod Sainte-Lagueove metode u dijeljenju uvažava i decimalni ostatak. U našem primjeru ga nije bilo potrebno isticati jer se brojke nisu podudarale ni kod jedne stranke.

<sup>3</sup> Naravno, ni ovakav sustav izbora nije idealan i ima nedostatke, npr. ukoliko Republika Hrvatska bude jedna izborna jedinica može se postaviti pitanje prepoznatljivosti kandidata na čitavom teritoriju Republike Hrvatske. U tom slučaju postoji opasnost da ljudi ne poznaju kandidata stranke kojoj daju glas. No, vjerujem da bi bili vrlo zanimljivi rezultati ispitivanja javnosti o prepoznatljivosti pojedinih kandidata i u sadašnjem sustavu izbora. Vjerujem da vrlo mali broj birača može nabrojati prvih 5 imena s određene stranačke liste u svojoj izbornoj jedinici.

imati mogućnost izjasniti se ne samo o stranci nego i o pojedincima koje je stranka stavila na listu. Na primjer: birač bi trebao na izborima imati mogućnost izjasniti se želi li baš da osoba XY bude nositelj liste određene stranke, a da osoba YZ bude druga na listi. Možda birač baš želi osobu YZ kao nositelja liste, a osobu XY na začelju liste. Jedino tako dolazi od sraca pojedinaca. No, takav sustav gdje birači izražavaju naklonost (preferencije) prvo prema pojedincima, a tek onda prema strankama, egzemplar je država s razvijenom političkom kulturom gdje građani shvaćaju važnost izlaska na izbore i gdje građani u demokraciji nisu procesno pasivni. Za početak bi se u Hrvatskoj trebala na izborima postizati puna proporcionalnost između broja osvojenih glasova i broja dobivenih mandata kod pojedine stranke pa onda daljnjim razvijanjem i sazrijevanjem političke kulture bi se možda mogao uvesti neki oblik preferencijskog glasovanja.

Za hrvatske prilike još jedan problem izbija u prvi plan, a to je sustav koaliranja. Neke stranke u Republici Hrvatskoj imaju neopisivu potrebu na perfidan način izigravati volju birača nakon izbora i ući u postizbornu koaliciju čak i s deklariranim političkim protivnicima samo da bi ostvarili neki oblik participacije u vlasti. Na taj način političari pokazuju koliko drže do hrvatskog *demosa* i da smatraju građane važnima samo u izbornoj godini. Iako zabrane u izbornom zakonodavstvu nikada nisu najpopularnija rješenja, možda bi trebalo razmisliti o nekim ograničenjima postizbornog koaliranja. Ako neke stranke žele zajednički istaknuti listu za izbore neka istaknu, ali nakon što izbori završe stranke ne bi smjele imati mogućnost kalkuliranja "s kim mogu dobiti više". Ipak, kao jedino pravedno i moguće rješenje nameće se daljnje razvijanje i sazrijevanje političke kulture. Hrvatski građani moraju shvatiti važnost izbornog procesa i važnost samih izbora. Argumenti poput "svi su oni isti i zato ne idem na izbore" ne važe jer građanin isto tako može učiniti svoj listić nevažećim (prekrižiti ga, išarati ili na bilo koji drugi način učiniti nečitljivim tako da se iz njega ne može na jasan i nedvojben način utvrditi volja birača). Građanin može na taj način izraziti svoje ogorčenje cjelokupnom političkom elitom što je isto jedan od legitimnih načina političkog izražavanja. Sama procesna pasivnost, ostanak kod kuće za vrijeme izbora rezultira političkom recesijom i omogućava strankama da na taj način dobivaju izborni legitimitet na temelju malog broja glasova. Naravno, ne trebamo idealizirati i misliti da će Hrvatska ubrzo imati izbornu participaciju kao i u Francuskoj (koja je gotovo uvijek preko 80%). Ali veliki ciljevi se ostvaruju malim koracima i uvijek od nekud treba početi. Za početak, građani bi mogli zatražiti da cijela Republika Hrvatska bude jedna izborna jedinica i da se kao metoda preračunavanja glasova u mandate primjenjuje Sainte-Lagueov izum. Vrlo brzo, imat ćemo i otvorene liste i preferencijsko glasovanje i političare koji će biti sluge naroda pazeći s kim, kako i pod kojim uvjetima koaliraju. Možda nas idući saziv Hrvatskog sabora i iznenadi po ovom pitanju.

