

---

UDK 342.8

324

Prethodno priopćenje

Primljen 30. XII. 2013.

GORDANA ILIČIĆ

Filozofski fakultet Sveučilišta u Mostaru

gordanailicic@gmail.com

## RAZUMIJEVANJE, VRSTE I STRUKTURNI ELEMENTI IZBORNIH SUSTAVA

### Sažetak

Rasprava o izborima i izbornim sustavima zapravo je rasprava o tome kakvi mogu biti učinci predstavništva u demokratskim političkim sustavima. Razumijevanje te poveznice nije moguće bez poznavanja tehničkih detalja od kojih su satkani izborni sustavi. Unatoč nepostojanju općeprihvatljivoga pojmovnog okvira i postojanju kompleksnosti različitih definicijskih pristupa i interpretacijskih polazišta, i o izborima i o izbornim sustavima, postignuto je suglasje o tome da se izbori vežu uz predstavničku demokraciju te da predstavljaju njezinu središnju instituciju, a da izborni sustavi predstavljaju načine na koje birači mogu izraziti svoje preferencije kroz glasove, te mogućnosti kako se ti glasovi mogu pretvoriti u zastupničke mandate. Kakvu izbornu strategiju, uobičajenu u izbornom modelu, primijeniti? Kako kombinirati strukturne elemente izbornih sustava da bi se postigli priželjkivani politički učinci? Pitanja su na koje odgovor može dati samo dobro poznavanje složene izborne problematike koja je u dodiru s ukupnim krajolikom političkog: institucijama, procesima i sadržajima.

*Ključne riječi:* izbori, izborni sustav, strukturni elementi, izborne jedinice, izborna nadmetanje, glasovanje, preračunavanje glasova

---

Osnovno načelo poimanja demokracije leži na postavci da političko vodstvo neke zemlje potječe iz izbora. Dieter Nohlen, vodeći njemački teoretičar izbornih sustava, potvrđuje usku definicijsku povezanost između izbora i demokracije „bez izbora, bez otvorena nadmetanja društvenih snaga, i političkih skupina za političku vlast nema demokracije“.<sup>1</sup> Gallagher i Mitchel izborni postupak smatraju „presudnom karikom u lancu predstavničke demokracije“.<sup>2</sup> Dok za Arenda Lijpharta, osim u vrlo malim zajednicama, demokracija nužno znači predstavničku demokraciju u kojoj izabrani dužnosnici donose odluke u ime naroda te se tako, nezaobilazna zadaća, način kako su oni izabrani, izvodi iz izbornog sustava koji zbog toga postaje osnovni element predstavničke demokracije.<sup>3</sup> Na taj način, osim što utječe na zastupništvo, izborni sustav, kao institucionalizirani oblik u kojemu se preferencije birača glasovanjem pretvaraju u zastupničke mandate, oblikuju i stranački sustav te se tako uz pomoć izbornog sustava postiže vještina upravljanja politikom. Upravo stoga Giovanni Sartori izborne sustave naziva „najmanipulativnijim“ instrumentom politike.<sup>4</sup> Izborima se omogućuje izborna utrka za određene političke položaje, te se na taj način uspostavlja komunikacija između birača i kandidata, odnosno društva i države. Što je više položaja na koja se dolazi uz pomoć izbora, to je politički sustav demokratičniji. Primjerice, u Sjedinjenim Američkim Državama broj izbornih položaja nadmašuje druge države. Počevši od mjesta predsjednika države do lokalne razine, raspon izbornih položaja broji oko petsto tisuća. U Velikoj Britaniji, što vrijedi i za mnoge demokracije u Europskoj uniji, izuzevši federalne države, glasovanje je ograničeno na izbore za Europski parlament, nacionalni parlament, parlamente u Škotskoj i Walesu te za lokalna vijeća.<sup>5</sup>

---

1 DIETER NOHLEN, *Izborna prava i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb, 1992., str. 17.

2 MICHAEL GALLAGHER, PAUL MITCHELL, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, New York, 2005., str. 3

3 Usp. AREND LIJPHART, *Electoral Systems and Party Systems, A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oxford University Press, New York, 1994., str. 3.

4 Usp. ĐOVANI SARTORI, *Uporedni ustavni inženjering. Strukture, podsticaji, ishodi*, Filip Višnjić, Beograd, 2003., str. 14.

5 Usp. ROD HAGUE, MARTIN HARROP, *Komparativna vladavina i politika*, Golden marketing, Zagreb, 2009., str. 159.; M. GALLAGHER, P. MITCHELL, *n. dj.*, str. 157.-184.

I premda se izbori provode i u autoritarnim političkim režimima i u diktaturama, u njima je mogućnost izbora između više opcija ili strogo ograničena ili onemogućena. U takvim slučajevima radi se o polukompetitivnim, odnosno nekompetitivnim izborima. Kada mogućnost izbora nije ograničena i kada se kroz njih oblikuje legitimni predstavnički oblik vlasti, uz pomoć različitih postupaka i načela, radi se o kompetitivnim izborima. Tako kompetitivni izbori svoja polazišta realiziraju samo unutar demokratskoga političkog okružja. Upravo supstancijalno određenje kompetitivnih, natjecateljskih, izbora, predstavlja temeljni politički proces, „kada suvereni narod odlučuje koji će pojedinci ili stranke politički vladati zemljom u određenome mandatnom razdoblju“, omogućuje se njihovo bitno razgraničenje od polukompetitivnih i nekompetitivnih izbora.<sup>6</sup> Kompetitivnim se izborima artikulira povjerenje birača u izabrane, obrazuje funkcionalno predstavništvo te kontrolira vlada. Stoga su izbori „najvažnija institucija poliarhije“.<sup>7</sup>

Stabilnost izbornog obrasca u međusobnoj je korelaciji sa stabilnošću demokracije. Što su demokratski sustavi stabilniji, to su rjeđe reforme izbornih sustava.<sup>8</sup> Reprezentacija unutar demokratskog sustava moguća je jedino uz pomoć izborne procedure koju obilježava politička participacija temeljem osnovnih načela izbornog prava: općeg, jednakog, tajnog i izravnog. Opće pravo podrazumijeva neovisnost o spolu, rasi, jeziku, prihodu ili posjedu, profesiji, staležu, naobrazbi, vjeri ili političkom uvjerenju uz nužne pretpostavke poput propisane starosti, državljanstva, stalnog boravišta, građanske časti te sposobnosti za pravno djelovanje. Jednako izborno pravo propisuje da težina glasa svih birača s pravom glasa bude istovjetna. Tajno izborno pravo traži da odluka birača u obliku glasovanja bude nepoznata drugima. Izravno izborno pravo, što se odnosi na izravne neposredne izbore, zahtijeva da birači sami

6 Usp. MIRJANA KASAPOVIĆ, *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb, 2003., str. 197.-198.

7 Dahl pojam poliarhija koristi kao relativno, ali ne i potpuno, demokratski politički režim (str. 17.), s obzirom na to da demokracija, prema njegovu poimanju, nigdje u svijetu ne postoji u obliku u kojemu bi bila primjenjiva za sve građane te na taj način barem može poslužiti kao osnova za mjeru do koje se „različiti sustavi približavaju toj teoretskoj granici (str. 11.-12.)“, Usp. ROBERT A. DAHL, *Poliarhija. Participacija i opozicija*, Politička kultura, Zagreb, 1998., str. 126.

8 Usp. A. LIYPHART, *Electoral Systems...*, str. 78.-94.

određuju nosioce mandata.<sup>9</sup> Tako kompetitivni izbori služe legitimaciji političke vlasti unutar koncepta predstavničke demokracije.

Kao što upozorava Mirjana Kasapović, pozivajući se na Richarda Katza, u *Democracy and Elections*,<sup>10</sup> predstavnička demokracija nije modelski jedinstvena, premda su samo dva modela uvelike određena izborima. To su većinska i konsocijacijska demokracija. Kod većinske demokracije temeljno načelo počiva na postavci prema kojoj većina građana bira političare koji donose odluke, pri čemu su zanemareni politički afiniteti manjinskih skupina. Tako se većinska demokracija, u svom čistom, westminsterskom obliku<sup>11</sup>, temelji na većinskom izbornom sustavu, koji pak rezultira dvostranačjem i vladi koja je jednostranačka. Takvu je vrstu demokracije moguće institucionalizirati pod pretpostavkom da je društvena zajednica homogena. S druge strane, konsocijacijska demokracija puka je suprotnost većinskoj demokraciji i odmak je od pravila većine. To je model demokracije dizajniran za institucionalno rješavanje sukoba u složenim društvima obilježenim podjelama proizašlim iz različitih društvenih rascjepa (etničkih, jezičnih, vjerskih i sl.).<sup>12</sup> Glavna su joj obilježja velika koalicija političkih vođa svih važnijih segmenata nekog društva,<sup>13</sup> veto, kao mehanizam dodatne zaštite manjinskih interesa,<sup>14</sup> proporcionalnost u obliku namjerne prezastupljenost malih segmenata i pariteta<sup>15</sup> te autonomija segmenata i federalizam.<sup>16</sup> Na taj način konsocijacijska demokracija, suprotno većinskoj, institucionalizira kompromisno donošenje odluka.

9 Usp. D. NOHLEN, *Izborna pravo...*, str. 25.-26.

10 Katz obrađuje odnose izbora i 14 obrazaca demokracije: binarnog, downsijanskog, ostrogorskijskog, legislativnog, torijejskog, socijalističkog, benthamijanskog, schumpeterijanskog, medisonijanskog, poliarhijskog, konkurencijskog, konsocijacijskog, participacijskog i komunitarnog. Usp. M. KASAPOVIĆ, *Izborni leksikon*, str. 10.

11 Usp. AREND LIJPHART, *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven, 1999., str. 9.-30.

12 Usp. AREND LIJPHART, "Constitutional Design for Divided Societies", *Journal of Democracy*, god. XV., (2004.), br. 2., str. 96.-109.; A. LIJPHART, *Demokracija u pluralnim društvima*, Globus, Zagreb, 1992.; A. LIJPHART, *Patterns of Democracy...*

13 Usp. A. LIJPHART, *Demokracija u...*, str. 32.-42.

14 Usp. *isto*, str. 43.-44.

15 Usp. *isto*, str. 45.-47.

16 Usp. *isto*, str. 48.

Unutar šireg institucionalnog dizajna, u pristupu rješavanja sukoba u multietničkim društvima, ključna uloga pripisuje se upravo oblikovanju izbornih sustava. Izborni sustavi usko su povezani s dugogodišnjom raspravom o tome koji je institucionalni dizajn najbolji za reguliranje sukoba u demokratskom okružju unutar složenog društva. Pri tome se, kao drugi dominirajući smjer, s obzirom na to koji izborni sustavi najbolje pridonose uspješnom upravljanju sukobima, osim konsocijativne podjele moći, može izdvojiti i integrativna škola. I dok konsocijativna podjela moći kreira institucije u kojima se izabrani predstavnici segmenata dogovaraju nakon izbora, u integrativnom pristupu, izborna formula osmišljava se tako da nagradi kandidate za umjerenost i međusobne dogovore prije izbora te se na taj način omogućava djelotvornost bez ekstremnih, usko sektaških interesa.<sup>17</sup>

Uzevši u obzir navedeno, slijedi da su i vrijednosti za određivanje funkcije izbora različite ovisno od različitih institucionalnih, društvenih i političkih uvjeta određenog političkog sustava. U državama koje su društveno homogene, izbori imaju funkciju izazivanja nadmetanja među političkim strankama. U društveno fragmentiranim državama, izbori imaju funkciju omogućavanja političkog predstavništva različitih sociostrukturnih skupina. Stoga su prepoznata tri strukturna čimbenika koja određuju konkretne funkcije izbora: struktura društva, struktura političkog sustava i struktura stranačkog sustava. Pri tome se struktura društva odnosi na dubinu društvenih antagonizama uzevši u obzir klase, slojeve, etnicitete, vjere, interesne skupine. Struktura političkog sustava odnosi se na to provodi li se vlast parlamentarno, uz prevagu parlamenta ili vlade, ili predsjednički, unitarno ili federalno te je li obrazac stišavanja sukoba onaj konkurencije ili konkordacije. Treći čimbenik određivanja funkcije izbora, stranački sustav, propituje broj i veličinu stranaka, kao i njihovu ideološku udaljenost.<sup>18</sup> Giovanni Sartori prednost daje upravo trećem strukturnom čimbeniku, broju stranaka, kao onom koji bitno određuje konkretne funkcije izbora, s obzirom na to

17 Usp. STEFAN WOLFE, „Electoral System Design and Power-Sharing Regimes“, *Powersharing: New Challenges for Divided Societies*, IAN O' FLYNN, DAVID RUSSELL, (ur.), University of Michigan Press, Ann Arbor, 2005., str. 59.-74.

18 Usp. D. NOHLEN, *Izborna pravo...*, str. 21.

da upravo on pokazuje, premda okvirno, vrlo važno obilježje političkog sustava koje se odnosi na pitanje do kojeg je razmjera politička moć fragmentirana ili nefragmentirana te disperzirana ili koncentrirana.<sup>19</sup>

I dok u homogenim društvima izbori ispunjavaju više funkcija, poput: legitimiranja političkog sustava, prenošenja povjerenja na stranke, koalicije ili osobe, stvaranja političke elite, preslikavanja interesa biračkog tijela, povezivanja političkih tijela s preferencijama birača, mobiliziranja birača za određene vrijednosti, ciljeve i političke programe, podizanja svijesti birača pojašnjavanjem političkih problema i mogućih alternativa, prevođenja političkih napetosti u postupke mirnog rješavanja, dopunjavanja društvenog pluralizma i oblikovanja zajedničke volje za djelovanja, izazivanja natjecateljske utrke za političku vlast temeljem alternativnih programa, odlučivanja o vodstvu vlade kroz parlamentarne većine, uspostave nadzorno sposobne oporbe uz sposobnost za promjenu vlasti,<sup>20</sup> u nehomogenim i duboko podijeljenim društvima uz pomoć izbora uspijevaju se ispuniti samo neke funkcije, te se o većini bitnih odluka, poput vodstva vlade, odlučuje u kasnijim koalicijskim pregovorima.

Odabir izbornog sustava uvelike utječe na sam politički sustav. U izbornom sustavu sadržan je modus u kojemu će birači iskazati svoje stranačke ili kandidatske preferencije u glasovima te način na koji će te glasove zatim pretvoriti u mandate. Taj proces izborni sustavi uređuju utvrđivanjem podjele na izborne okruge izbornog nadmetanja, glasanja i preračunavanja glasova.<sup>21</sup> Tako, uz pomoć strukturnih elemenata, koji se međusobno kombiniraju na različite načine, jednom jedna stranka ili kandidat pobjeđuje dok drugi put, unatoč istom broju glasova, gubi. S obzirom na mogućnost da se izborna pravila mijenjaju na jednostavniji način od drugih sastavnica političkog sustava, upravo su ona najprikladnije područje političke manipulacije.

---

19 Usp. GIOVANNI SARTORI, *Stranke i stranački sustavi. Analitički okvir*, Politička kultura, Zagreb, 2002., str. 109.

20 Usp. D. NOHLEN, *Izborna pravo...*, str. 22.

21 Usp. *isto*, str. 35.

## 1. Vrste izbornih sustava

Unatoč nizu različitih podtipova izbornih sustava, temeljno načelo njihove podjele svodi se na većinske i razmjerne ili proporcionalne izborne sustave<sup>22</sup> te kombinirane. Giovanni Sartori smatra da je izborne sustave potrebno dijeliti samo na većinske i razmjerne, isključujući mogućnost kombiniranih izbornih sustava,<sup>23</sup> premda upravo njih neki autori proglašavaju „izbornim modelom 21. stoljeća“.<sup>24</sup> Podjela izbornih sustava je prije svega usmjerena na političku namjeru i političke posljedice. Pri tome postoje dvojaki argumenti koji omogućuju potporu određenom u izbornom sustavu. To su empirijske tvrdnje o vjerojatnim posljedicama toga sustava i vrijednosni sudovi o poželjnosti tih posljedica.<sup>25</sup> I dok većinski izbori tendencijski vode dvostranačkim sustavima, omogućavanju stranačke većine u parlamentu i formiranju jednostranačke vlade, uz disproporciju glasova i mandata, dotle razmjerni izbori tendencijski vode pravednijem političkom predstavništvu uz formiranje koalicijskih vlada i omogućavanje ulaska u vlast i novih političkih pravaca. Većinski izbori ne nude nikakvo jamstvo koje bi omogućilo dobivanje mandata razmjerno postotku izbornih glasova. Dije se na izbore relativne većine i izbore apsolutne većine. Relativna većina pretpostavlja jednokružno glasovanje s potrebom osvajanja najviše glasova, jednostavnom većinom, „prvi do cilja“. Apsolutna većina traži osvajanje više od 50% glasova te dvokružnu mogućnost glasovanja. Od etabliranih demokracija, jednokružni većinski sustavi primjenjuju se u Velikoj Britaniji i Sjedinjenim Američkim Državama, a dvokružni u Francuskoj.

Razmjerni izbori angažirani su kao sustav koji odgovara razvoju demokracije. U državama segmentiranog pluralizma poput Belgije,

22 Usp. ANDRE BLAIS, „Rasprava o izbornim sustavima“, *Politička misao*, Zagreb, god. XXVI-II., (1991.), br. 3., str. 84.-107.; ŠTEFICA DEREN-ANTOLJAK, „Izborni sistemi i Duvergerov zakon“, *Politička misao*, Zagreb, god. XXIX., (1992.), br. 2., str. 23.-36.; MIRJANA KASAPOVIĆ, „Izborni modeli i politički sustav“, *Politička misao*, Zagreb, god. XXIX., (1992.), br. 2., str. 12.-23.; D. NOHLEN, *Izborni pravo...*; D. NOHLEN, „Većinski izbori i razmjerni izbori“, *Politička misao*, Zagreb, god. XXVII., (1990.), br. 4., str. 179.-200.

23 Usp. GIOVANNI SARTORI, *Uporedni...*, str. 73.

24 M. KASAPOVIĆ, „Što su kombinirani izborni sustavi?“, *Politička misao*, Zagreb, god. L., (2013.), br. 1., str. 87.

25 Usp. A. BLAIS, „Rasprava o izbornim sustavima“, str. 84.

Nizozemske i Švicarske razmjerni su izbori povezani s prevladavajućim konceptom demokracije.<sup>26</sup> Podtip razmjernih izbora, čisti razmjerni izborni sustav, koji dosljedno ispunjava potrebu pravednog predstavnštva, korišten je i u Bosni i Hercegovini pri izboru zastupnika u donjem domu parlamenta, Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH, 1996. i 1998. godine. Kako taj podtip razmjernih izbora najviše naglašava razmjernost, smatra se temeljnim instrumentom u heterogenim demokracijama s podijeljenom vlašću.<sup>27</sup> Stoga izborni model može utjecati na veću ili manju zastupljenost etničkih zajednica u pluralnom društvu i u njihovu sudjelovanju u političkom životu. Prilikom pretvaranja glasova birača u mandate razmjerni izbori koriste različite matematičke postupke čiji se učinci razlikuju u smislu preferiranja većih,<sup>28</sup> odnosno slabijih stranaka.

Kombiniranjem elemenata većinskih i razmjernih izbora nastaju kombinirani izborni sustavi. Važno obilježje kombiniranih modela je glasovanje s dva glasa koje omogućava biraču jednim glasom glasovanje za pojedinačnog kandidata u svom izbornom okrugu, a drugim, glasovanje za stranačku ili koalicijsku listu u višemandatnom okrugu.<sup>29</sup> Kasapović dokazuje kako se zapravo radi o posebnoj vrsti izbornih sustava zasnovanoj na dva konstitutivna elementa, postojanju dvaju strukturno različitih razina glasovanja birača i raspodjele mandata te postojanju instituta glasovanja s dva glasa.<sup>30</sup> Kombiniranim izbornim sustavima na-

26 Usp. M. GALLAGHER, P. MITCHELL, *n. dj*, str. 417.-432., 491.-510.; WOLF LINDER, *Swiss Democracy, Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Macmillan Press, London, 1994., str. 21.; D. NOHLEN, *Politološki rječnik, Država i politika*, Pan Liber, Osijek – Zagreb – Split, 2001., str. 128.

27 Usp. M. KASAPOVIĆ, *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*, Politička kultura, Zagreb, 2005., str. 183.; M. KASAPOVIĆ, „Bosnia and Herzegovina Consociational or Liberal Democracy“, *Politička misao*, Zagreb, god. XLII., (2005.), br. 5., str. 16.; A. LIJPHART, *Demokracija u...*, str. 45.-47.

28 Jedna od njih je D'Hondtova metoda. To je postupak preračunavanja glasova u mandate nazvan prema belgijskom matematičaru. Mandati se raspodjeljuju tako da se ukupni broj glasova svake stranke dijeli nizom djelitelja 1, 2, 3, 4, 5, ... te mandat dobije stranka koja ima najveći kvocijent. S obzirom na tehničku jednostavnost široko se primjenjuje zbog raspodjele mandata u prvom postupku raspodjele. Ova metoda najviše pogoduje velikim strankama. Usp. M. KASAPOVIĆ, *Izborni leksikon*, str. 61.-62.

29 Usp. *isto*, str. 194.

30 Usp. isti, „Što su kombinirani izborni sustavi?“, str. 87.-103.



stoje se uskladiti dva suprotstavljena načela. Načelo razmjernosti, kroz dosljedno predstavljanje političkih pravaca, te načelo većine koje omogućava formiranje stabilnih vlada.

Tablica 1. Vrste izbornih sustava

Opći oblici	Posebni oblici	Primjeri država
Sustavi jednomandatnih izbornih jedinica	Jednomandatni pluralni Alternativni glas Dvokružni sustav	Australija, Kanada, Francuska, Indija, Velika Britanija, SAD
Kombinirani sustavi	Kombinirani kompenzacijski Kombinirani paralelni	Njemačka, Mađarska, Italija, Japan, Novi Zeland, Rusija
Sustavi zatvorenih lista	-	Izrael, Južnoafrička Republika, Španjolska
Sustavi s preferencijalnim listama	Otvorene liste Fleksibilne liste	Austrija, Belgija, Čile, Danska, Finska, Nizozemska
PR – STV, Razmjerni sustav – Sustav pojedinačnog prenosivog glasa		Irska <sup>31</sup>

Izvor: M. GALLAGHER, P. MITCHELL, *n. dj.*, str. 5.

31 U komparativnoj su perspektivi stranački i izborni sustav Irske dva obilježja koja su zanimljiva za proučavanje. I dok sam sustav razmjerne predstavljenosti nije izdvojena specifičnost, to je svakako činjenica da se on ne temelji na stranačkim listama, kao ostali sustavi razmjerne predstavljenosti. Umjesto toga u Irskoj je na djelu sustav pojedinačnog prenosivog glasa (STV) za izbor članova donjeg doma parlamenta, 'Dáil Éireann. Sustav pojedinačnog prenosivog glasa nije u širokoj primjeni. Implementiran je samo u dvije države za izbore nacionalnih parlamenata, Irskoj i Malti, dok se u Estoniji koristio samo prilikom izbora 1990. Osim toga, primjenjivao se ili se primjenjuje za izbore gornjih domova ili regionalnih skupština brojnih država koje su pod britanskim utjecajem, uključujući Australiju, Indiju, Južnu Afriku, Sjevernu Irsku, Nepal, Šri Lanku i Pakistan., M. GALLAGHER, P. MITCHELL, *n. dj.*, str. 511.

Tablica 2. Rang izbornih sustava prema anketi izbornih stručnjaka

Izborni sustav	Rang	Prosjek	Broj prvih preferencija
Kombinirani razmjerni sustav	1	2,37	52
Sustav pojedinačnoga prenosivog glasa	2	2,60	38
Razmjerni sustav s otvorenim listama	3	3,26	18
Sustav alternativnog glasa	4	4,01	10
Razmjerni sustav sa zatvorenim listama	5	4,17	9
Izborni sustav relativne većine	6	4,67	21
Dvokružni većinski sustav	7	4,90	7
Kombinirani većinski sustav	8	5,18	3
Sustav neprenosivog pojedinačnog glasa	9	6,76	3

Izvor: M. KASAPOVIĆ, „Što su kombinirani izborni sustavi?“, str. 90.

## 2. Strukturni elementi izbornih sustava

Bez obzira o kojem se modelu izbornog sustava radi, utvrđena su četiri ključna strukturna elementa izbornih sustava, čijim se kombiniranjem mogu prouzročiti različiti izborni učinci. To su: podjela na izborne jedinice, izborna nadmetanje, glasovanje i preračunavanje glasova u mandate.

### 2.1. Podjela na izborne jedinice

Podjela na izborne jedinice ili okruge predstavlja podjelu na jedinice u kojima birači glasuju i u kojima se ti glasovi pretvaraju u mandate. Izborne jedinice mogu biti jednomandatne i višemandatne. Premda su različite vrste izbornih jedinica spojive i s većinskim i razmjernim izborima, jednomandatne jedinice tipične su za većinske izbore, te je njihov broj jednak broju mjesta u zastupničkom tijelu dok broj, veličina i granica višemandatnih jedinica u razmjernim izborima podliježu izbornom zakonodavstvu.<sup>32</sup> Nužno je naglasiti da izraz „veličina“ ne znači teritorijalni pojam, već broj mandata unutar same jedinice. Primjerice, su-

<sup>32</sup> Usp. M. KASAPOVIĆ, *Izborni leksikon*, str. 151.-152.

stav relativne većine ne nudi nikakvo jamstvo stranci koja osvoji najveći broj glasova da će ti glasovi slijediti i u mandatima, jer je vrlo moguće da stranka koja dobije većinu mandata nije dobila i većinu glasova. To ovisi o činjenici što se prosječan broj glasova, potrebnih za osvajanje mandata, mijenja ovisno o raspodjeli glasova unutar izbornih jedinica. Između ostalih primjera, takva se situacija bilježi na općim izborima u Velikoj Britaniji. Laburisti su 1974. godine dobili četiri puta više mandata od konzervativaca i sastavili manjinsku vladu premda su konzervativci osvojili oko 200.000 glasova više.<sup>33</sup> Kako bi se povećala učinkovitost glasova, dizajneri izbora posežu za *gerrymanderingom*, umijećem prekrajanja izbornih jedinica posebice na većinskim izborima, zbog maksimiziranja učinkovitosti u omjeru glasova i mandata.<sup>34</sup> Na taj način, veličina izborne jedinice, odnosno broj mandata kojim raspolaže, što je ujedno njezino glavno obilježje, utječe na razinu razmjernosti i reprezentativnosti izbora. Veličina izborne jedinice utječe na broj stranaka u parlamentu i na tip stranačkoga i parlamentarnoga sustava. Ukoliko je izborna jedinica veća to su izbori razmjerniji i reprezentativniji. Jednomandatne jedinice rezultiraju dvostranačjem dok višemandatne izborne jedinice rezultiraju višestranačkim sustavima. Osim što predstavljaju najučinkovitiji strukturni element izbornih sustava, izborne jedinice su i plodno tlo za izborni inženjering.

## 2.2. Izorno nadmetanje

Drugi, ali ne manje važan strukturni element izbornih sustava, je izorno nadmetanje. U svojoj pojavnosti ono može biti ili nadmetanje pojedinaca, koje se povezuje s većinskim izborima, ili stranačkih, koalicijskih ili pak neovisnih listi, koje se povezuje s razmjernim izborima. Izorno nadmetanje u sebi sadrži pravila i načine utrke izbornih subjekata za glasove birača. Nohlen tvrdi da, suprotno brojnim postavkama, pojedinačni kandidat može jače izbiti u prvi plan ukoliko je na listi, nego

33 Usp. A. LIJPHART, *Patterns of Democracy...*, str. 11.

34 Izraz potječe iz 1812., od izborne jedinice koju je odredio guverner Massachusettsa, Elbridge Gerry. Izborna jedinica je bila tako duga, uska i krivudava da je svojim izgledom podsjećala na salamandra (engl. *gerrymander*). Usp. R. HAGUE, M. HARROP, *n. dj.*, str. 164.

pri pojedinačnoj kandidaturi.<sup>35</sup> Unutar mogućnosti različitog oblika liste, biraču se omogućuje veći ili manji prostor pri izboru preferiranog kandidata. Izborne liste selektiraju se u tom smislu na: zatvorene, slabo strukturirane i slobodne. Zatvorene ili krute liste omogućavaju biraču glasovanje za listu i kandidata jedne stranke. Takva lista dopušta biraču glasovanje za listu jedne stranke u cjelini, posve je zatvorena te birač nema mogućnost izražavanja preferencija prema stranačkim kandidatima. One onemogućavaju stranačke frakcije i unutarstranačko natjecanje te ih karakterizira ovisnost kandidata o stranačkom vodstvu.<sup>36</sup> Slabo strukturirane liste pružaju biraču mogućnost mijenjanja redoslijeda kandidata unutar liste dok stranačko vodstvo samo postavlja početni redoslijed. Pri tome slobodne liste omogućavaju biraču nadilaženje stranačkih granica te mu se omogućava sastavljanje vlastitih listi uz izražavanje osobnih stranačkih i kandidatskih preferencija. Slobodne su liste vezane uz ordinalno,<sup>37</sup> redno, glasovanje, koje omogućuje svakom biraču više glasova, te uz panaširanje.

### 2.3. Glasovanje

Glasovanje birača na izborima u uskoj je vezi s vrstom liste. Ono može biti izraženo kao: pojedinačno glasovanje, u kojemu svaki birač ima jedan glas; preferencijsko glasovanje, koje omogućava biraču izražavanje vlastitih preferencija; glasovanje s više glasova, u kojemu birač ima više glasova ili čak onoliko koliko ima mandata u izbornoj jedinici; ograničeno glasovanje s više glasova, reducira broj glasova koje ima birač u odnosu na broj mandata; alternativno glasovanje, omogućava biraču navođenje druge, treće ili četvrte preferencije; kumuliranje, omogućava da birač da više glasova jednom kandidatu; panaširanje, u kojemu birač ima više glasova te ih može dati kandidatima na različitim stranačkim listama;<sup>38</sup> dok sustav s dva glasa pruža biraču mogućnost da ima dva glasa, jedan glas za stranačkog kandidata u izbornoj jedinici, a

35 Usp. D. NOHLEN, *Izborni pravo...*, str. 59.

36 Usp. M. KASAPOVIĆ, *Izborni leksikon*, str. 369.-370.

37 Usp. M. GALLAGHER, P. MITCHELL, *n. dj.*, str. 8.

38 Usp. M. KASAPOVIĆ, *Izborni leksikon*, str. 254.

drugi za stranačku listu na razini saveza izbornih jedinica.<sup>39</sup> Glasovanje na taj način predstavlja način na koji birač glasuje, kako bi izrazio svoje preferencije prema kandidatima, stranačkim ili koalicijskim listama.

#### **2.4. Preračunavanje glasova u mandate**

Preračunavanje glasova birača u mandate smatra se, nakon podjele na izborne jedinice, drugim mehanizmom po važnosti u konačnom oblikovanju izbornih rezultata. Metoda preračunavanja glasova najizravnije je povezana s mehanizmima osvajanja i zadržavanja vlasti.<sup>40</sup> Rezultati izbora dovode se u vezu s postupkom preračunavanja glasova u mandate, uz dvostruki učinak: pretvaranje glasova u mandate i ponašanje birača.<sup>41</sup> Kao što je već naznačeno, u preračunavanju glasova u mandate potrebno je razlikovati većinsko i razmjerno pravilo. Kod većinskih izbora podjela mandata u zavisnom je odnosu s apsolutnom, odnosno relativnom većinom. Apsolutna većina omogućava pobjedu kandidatu ili stranci koji su osvojili više glasova od svih ostalih kandidata ili stranaka u izbornoj utrci dok relativna većina omogućava osvajanje mandata prema metodi „prvi do cilja“. U razmjernim izborima, pored prohibitivne klauzule, zakonske prepreke u raspodjeli mandata temeljem razmjernosti, nužno je korištenje matematičkih postupaka preračunavanja glasova u mandate. To mogu biti: postupak najvećeg broja ili postupak divizora, postupak izbornog broja te postupak matematičkih razmjera. Postupak najvećeg broja je metoda pretvaranja glasova u mandate uz pomoć koje se ukupni broj glasova svih izbornih aktera utvrđuje tako da se ukupni broj glasova dijeli određenim nizom djelitelja. Te metode mogu biti različite: Adamsova, Andraeova, D'Hondtova, Huntingtonova, Imperialijeva, Sainte-Laguëova metoda koja favorizira srednje i male političke stranke, ali i njihovi modificirani oblici.<sup>42</sup> Sve metode najvećeg broja omogućavaju podjelu mandata u prvom postupku raspodjele. Postupak izbornog broja omogućava raspodjelu broja mandata temeljem udjela

39 Usp. D. NOHLEN, *Izbornopravo...*, str. 60.

40 Usp. A. LIJPHART, *Patterns of Democracy...*, str. 144.-149.

41 Usp. D. NOHLEN, *Izbornopravo...*, str. 61.

42 Usp. M. KASAPOVIĆ, *Izborni leksikon*, str. 233.

izbornog broja u ukupnom broju glasova što ih je dobio svaki izborni akter. Nakon što se dobije izborni broj, njime se dijeli broj glasova svake stranke, pri čemu dobiveni rezultat predstavlja broj mandata koji su osvojile. U postupke izbornog broja spadaju: Hareova kvota, Droopova i Imperialijeva kvota. Kasapović toj skupni „logički“ pribraja i Hare-Niemeyerovu metodu matematičkih razmjera te automatsku metodu.<sup>43</sup> Postupak matematičkih razmjera ili Hare-Niemeyerov sustav, koji pogoduje malim strankama,<sup>44</sup> mandate raspodjeljuje tako da glasove dane strankama množi s brojem mandata koji su na raspolaganju te rezultat dijeli ukupnim brojem glasova. Stranke osvajaju onoliko mandata koliko je cijelih brojeva dok ostale mandate dijele na temelju decimalnog broja. Od 1987. godine izborni sustav personalizirane proporcionalne reprezentacije Njemačke koristi Hare-Niemeyerovu metodu kojom je zamijenjena dotadašnja D'Hondtova metoda.<sup>45</sup> Odabirom određenog postupaka preračunavanja glasova u mandate postižu se različiti politički učinci, jedni pogoduju malim strankama, jedni većim, jedni omogućavaju dosljedniju predstavljenost, drugi omogućavaju stabilniju većinu te djelotvornije vlade.

Kakve će učinke određeni izborni sustav polučiti ovisi o nizu različitih čimbenika, povijesnih, društveno-strukturnih, ekonomskih i kulturnih, kao i od toga je li društvo homogeno ili heterogeno, međutim poznavanje izborne tehnike presudna je vještina u oblikovanju političke danosti. Sposobnost dizajniranja izbornih sustava i sposobnost uvođenja izbornih reformi najvažniji su mehanizmi upravljanja političkim učincima. Ti učinci ovise o pažljivo odabranom modelu izbornog sustava, vještini tehničkog oblikovanja njihovih strukturnih elemenata te cjelokupnom političkom krajoliku u kojemu izborni sustav djeluje.

---

43 Usp. *isto*, str. 232.

44 Usp. D. NOHLEN, *Izborna pravo...*, str. 69.

45 Usp. M. GALLAGHER, P. MITCHELL, *n. dj.*, str. 212.

## Literatura

- BLAIS, ANDRE, „Rasprava o izbornim sustavima“, *Politička misao*, Zagreb, god. XXVIII., (1991.), br. 3., str. 84.-107.
- DAHL, ROBERT A., *Poliarhija. Participacija i opozicija*, Politička kultura, Zagreb, 1998.
- DEREN-ANTOLJAK, ŠTEFICA, „Izborni sistemi i Duvergerov zakon“, *Politička misao*, Zagreb, god. XXIX., (1992.), br. 2., str. 23.-36.
- DEREN-ANTOLJAK, ŠTEFICA, „Izbori i izborni sustavi“, *Društvena istraživanja*, Zagreb, god. I., (1992.), br. 2., str. 215.-230.
- GALLAGHER MICHAEL, MITCHELL, PAUL, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, New York, 2005.
- HAGUE, ROD, HARROP, MARTIN, *Komparativna vladavina i politika*, Golden marketing, Zagreb, 2009.
- KASAPOVIĆ, MIRJANA, *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*, Politička kultura, Zagreb, 2005.
- KASAPOVIĆ, MIRJANA, „Bosnia and Herzegovina Consociational or Liberal Democracy“, *Politička misao*, Zagreb, god. XLII., (2005.), br. 5., str. 3.-30.
- KASAPOVIĆ, MIRJANA, „Izborni modeli i politički sustav“, *Politička misao*, Zagreb, god. XXIX., (1992.), br. 2., str. 12.-23.
- KASAPOVIĆ, MIRJANA, „Što su kombinirani izborni sustavi?“, *Politička misao*, Zagreb, god. L., (2013.), br. 1., str. 87.-103.
- KASAPOVIĆ, MIRJANA, *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb, 2003.
- LIJPHART, AREND, „Constitutional Design for Divided Societies“, *Journal of Democracy*, god. XV., (2004.), br. 2., str. 96.-109.
- LIJPHART, AREND, *Demokracija u pluralnim društvima*, Globus, Zagreb, 1992.
- LIJPHART, AREND, *Electoral Systems and Party Systems, A Study of Twenty-Seven Democracies 1945.-1990.*, Oxford University Press, New York, 1994.

- LIJPHART, AREND, *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven, 1999.
- LINDER, WOLF, *Swiss Democracy, Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Macmillan Press, London, 1994.
- NOHLEN, DIETER, „Većinski izbori i razmjerni izbori“, *Politička misao*, Zagreb, god. XXVII., (1990.), br. 4., str. 179.-200.
- NOHLEN, DIETER, *Izbornopravno i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb, 1992.
- NOHLEN, DIETER, *Politološki rječnik, Država i politika*, Pan Liber, Osijek – Zagreb – Split, 2001.
- SARTORI, ĐOVANI, *Uporedni ustavni inženjering, Strukture, podsticaji, ishodi*, Filip Višnjić, Beograd, 2003.
- SARTORI, GIOVANNI, *Stranke i stranački sustavi, Analitički okvir*, Politička kultura, Zagreb, 2002.
- WOLFE, STEFAN, „Electoral System Design and Power-Sharing Regimes“, *Powersharing: New Challenges for Divided Societies*, O' FLYNN, IAN, RUSSELL, DAVID (ur.), University of Michigan Press, Ann Arbor, 2005., str. 59.-74.



## UNDERSTANDING, TYPES AND STRUCTURAL ELEMENTS OF ELECTORAL SYSTEMS

### Abstract

Discussion about elections and electoral systems is in fact discussion about the effects of representative bodies in democratic political systems. Understanding of that link is not possible without knowing technical details used for forming electoral systems. Despite nonexistence of generally accepted conceptual framework and complexity of different definition approaches and interpretation bases of both elections and electoral systems, there is an agreement that elections are related to representative democracy and they represent its central institution, while electoral systems represent the ways in which voters can express their preferences through their votes and possibilities how those voices can be turned into representative mandates. Which elections strategy, formed in electoral model, should be applied? How to combine structural elements of electoral systems in order to achieve hoped-for political effects? Those are the question which could be answered only by good knowledge of the complex electoral problem area which is in contact with total political landscape: institutions, processes and contents.

*Key words:* elections, electoral systems, structural elements, electoral units, electoral competition, voting, recomputation of votes