

Izborni sustavi u Istočnoj Europi

Dieter Nohlen
Mirjana Kasapović

A 97 - 00912



Zaklada Friedrich Ebert
Ured u Zagrebu
Studenj 1996.

Sadržaj

Predgovor izdavača	5
--------------------	---

Dieter Nohlen

Izborni sustavi

i izborna reforma: uvod

7

Dieter Nohlen

Izborni sustavi u Istočnoj Europi

- nastanak, kritika, reforma

47

Dieter Nohlen/Mirjana Kasapović

Izborni sustavi i promjena sustava

u Istočnoj Europi

73

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i sveučilišna knjižnica, Zagreb
UDK 324 (4-11)

NOHLEN, Dieter

Izborni sustavi u Istočnoj Europi /
Dieter Nohlen, Mirjana Kasapović;
[prevela i uredila Mirjana Kasapović].
- Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert, Ured
u Zagrebu, 1996. - 135 str. ; 21 cm

Bibliografija uz svako poglavlje.

1. Kasapović, Mirjana

ISBN 953-97046-0-X

961120038

Nakladnik:

Zaklada Friedrich Ebert

Ured u Zagrebu

Ulica Jurja Hrabrdelica 2

Zagreb

Prevela i uredila:

Mirjana Kasapović

Zagreb, studeni 1996.

Nakon pada željezne zavjese i raspada totalitarnih režima istočnog bloka, zemlje istočne, srednje i južne Europe krenule su teškim putem "preobrazbe". Nužna, temeljna struktura promjena ne obuhvaća samo prijelaz privrednog i društvenog sustava u socijalnu tržišnu privredu nego je njezin bitni sastavni dio i izgradnja pluralističke demokracije i aktivno sudjelovanje civilnog društva.

U tvorbi novoga društvenog poretka demokratski izbori igraju središnju ulogu u legitimiranju političkog sustava. Samo tim činom birač može ozakoniti svoje interese i preferencije u političkim institucijama. O važećemu izbornom pravu ovisi, pak, kako će se njegov glas naposljetku pretvoriti u politički utjecaj. U međuvremenu, u Istočnoj Europi primijenjeni su najrazličitiji izborni sustavi, od većinskih do razmjernih.

Mnoštvo opcija i kombinacija različitih elemenata izbornog prava, kao i s time povezanih implikacija u raspodjeli mandata i političkoj vlasti čine složeno gradivo. Za političku raspravu "za" i "protiv" različitih izbornih sustava nužno je potrebno stručno znanje.

Ova knjiga o izbornim sustavima u Istočnoj Europi želi pridonijeti stručnijoj raspravi o tome. Sadrži tri rada međunarodno uglednog znanstvenika prof. dr. Dietera Nohlena s njemačkog sveučilišta u Heidelbergu. Uvodno poglavlje "Izborni sustavi i izborna reforma" uvod je u predmetno područje, u kojemu se tumače temeljni pojmovi i koncepti, te razvija tipologija sustava. Slijedeće poglavlje "Geneza, kritika i reforma izbornih sustava u Istočnoj Europi" sintetizira rezultate koji su podrobno prikazani u trećem poglavlju studije "Izborni sustavi i promjena sustava u Istočnoj Europi". U tome empirijskom radu surađivala je dr. Mirjana Kasapović s Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

Zahvaljujem autorima koji su dopustili objavljivanje svojih tekstova, kao i prevoditelju i izdavaču ove knjige.

Dr. Marc Meinardus

Zaklada Friedrich Ebert

Regionalni ured Balkan, Sofija

Dieter Nohlen

IZBORNI SUSTAVI I IZBORNA REFORMA: UVOD

Slijedećim uvodom u izborne sustave kao predmetno područje političke znanosti nastoji se obraditi sva lepeza pitanja što se nadaju iz različitih pristupa - normativnih i empirijskih, analitičkih i političko-savjetodavnih, specifičnih društvenih i onih koji se tiču aktera - te istodobno sažeto posredovati sadašnje stanje spoznaje, onako kako ga vidi stručnjak za izborne sustave. Njegova instruktivna priroda i odustajanje od znanstvenih kontroverzija uvjetovani su potražnjom. Ovaj uvod usmjeren je širokoj znanstvenoj i političkoj javnosti.

1. Koncept, elementi i tipologija izbornih sustava

1.1. Koncept i značenje izbornih sustava

Izborni se sustavi mogu konceptualizirati u užem i širem smislu. U brojnim političkim raspravama o izbornim sustavima - prvenstveno u zemljama koje nemaju izrazitu izbornu tradiciju - koncept je vrlo proširen, te katkad obuhvaća sve što se tiče izbornog procesa, uključujući i izbornu pravo i organizaciju izbora. U nastavku se, pak, iz analitičkih razloga pretpostavlja uski koncept. Prema tome, izborni sustavi sadrže modus prema kojemu birači glasovima izražavaju svoju preferenciju u odnosu na stranke i/ili kandidate i prema kojemu se ona prenosi u mandate. Taj uski koncept korisniji je kako u studiju političkih učinaka izbornih sustava, tako i u političkoj raspravi o uvođenju ili reformi izbornih sustava.

U znanosti i politici nema suglasnosti o tome u kojoj su mjeri izborni sustavi značajni za razvoj političkog sustava općenito i stranačkog sustava posebno. Krajnja su stajališta suprotstavljena: dok se, s jedne

strane, sudbina demokracije povremeno vezuje uz pitanje izbornog sustava, s druge se strane izbornom sustavu pripisuje malo, gotovo zanemarivo političko značenje. Nijedno od tih stajališta nije održivo: prva postavka ne shvaća da se politički razvoj, u pravilu, ne može objasniti monokausalno, nego da je određen mnogim čimbenicima različita podrijetla. Protiv druge postavke govori mnoštvo empirijskih dokaza: izborni sustavi bitno utječu na izbornu ponašanje i izborne rezultate, te tako oblikuju stranački sustav, odlučuju o raspodjeli vlasti u zemlji i mogu biti vrlo značajni za njezinu političku stabilnost.

Međunarodno renomirani stručnjaci za pitanja izbornih sustava - kao što su, među ostalima, Arend Lijphart i Giovanni Sartori - pripisuju izbornim sustavima veliku važnost. Prema istraživaču stranaka Sartoriju, izborni sustav je "najbitniji dio djelovanja političkih sustava. Izborni sustavi nisu samo najmanipulativniji politički instrument; oni oblikuju i stranački sustav i utječu na spektar predstavnštva" (1994., IX.). Prema Sartoriju, izborni sustavi su posebno prikladni instrumenti *političkog inženjeringa*, koji polučuje značajne političke učinke. Lijphart čak i jače naglašava važnost izbornih sustava, tvrdeći da "je izborni sustav najtemeljniji element predstavničke demokracije" (1994., 1.).

Nasuprot tome, u politički zainteresiranoj javnosti mladih demokracija, koje se bore za konsolidaciju ili za daljnji demokratski razvoj, često prevladava mišljenje kako pitanja izbornog sustava nisu tako važna. Demokratska kvaliteta uspostavljenoga političkog sustava ovisi, u daleko većoj mjeri, o drugim uvjetima i čimbenicima: primjerice, o stupnju razvoja i strukturi društva, *social cleavages*, političkoj kulturi, društveno-političkim odnosima moći, strankama i njihovu (oligarhijskom) ustrojstvu, nedostacima izbornog procesa (izbornog prijevara) i koruptnoj praksi koja prožima sav politički proces. Na podlozi tako oblikovanih prigovora često se zastupa mišljenje da je važnije napasti one probleme koji izobličuju demokraciju, te da reforma izbornog sustava neće nimalo promijeniti kritizirane političke odnose.

Temeljni problemi društvenog razvoja i društvene strukture, političke kulture, postojećih i učvršćenih odnosa moći u društvu, obrazaca ponašanja političkih elita i dr. doista relativiziraju značenje izbornog sustava kao čimbenika. To se vrlo zorno pokazuje već na čisto političko-institucionalnom području: ako nisu zajamčeni poštenu izbore i ako se mogu krivotvoriti izborni rezultati, onda je uloga izbornog sustava beznačajna; njegova je važnost mala pogotovo onda kada moćne društvene skupine, na kraju krajeva, određuju tko dobiva izbore, kada političko ponašanje narodnih zastupnika određuju kapital i mito itd.

Posve općenito može se kazati da se značenje izbornog sustava za demokraciju povećava s razvojem demokracije u smislu pravne države i u smislu učinkovite participacije. Sami izborni sustavi mogu značajno pridonijeti tom razvoju. Maksimalističko stajalište, koje kaže da sve ovisi o izbornom sustavu ili da se reformom izbornog sustava može promijeniti sve i usmjeriti k dobru, nije osobito vjerodostojno i više smeta učinkovitom političkom inženjeringu; ono krije opasnost da se krivo shvate (ograničene) mogućnosti što ih pružaju reforme izbornih sustava za povećanje legitimnosti i učinkovitosti političkog sustava, odnosno *governancea* neke zemlje.

1.2. Dva načela predstavnštva: većinski i razmjerni izbori

Prva, temeljna razlika među izbornim sustavima proizlazi iz predstavnčkog načela. Ono izražava određeno društveno i/ili funkcionalno razumijevanje političkog predstavnštva, koje je u nekim zemljama historijski naslijeđeno i često ugrađeno u ustav.

Postoje dva načela političkog predstavnštva, koja imaju vlastite predodžbe o ciljevima političkog predstavnštva. U većinskim izborima cilj je da se proizvede vladina većina jedne stranke ili jednoga saveza stranaka u parlamentu; u razmjernim izborima cilj je, naprotiv, da se u parlamentu vrlo vjerno preslikaju društvene snage i političke skupine koje postoje u narodu. Dva načela predstavnštva

suprotstavljena su antitetično, i to u idejnopovijesnom, političkom i sustavnom pogledu:

- idejnopovijesno, jer se velika rasprava o teoriji predstavništva od sredine 19. stoljeća, poput one između Milla i Bagehota, utvrdila u alternativni većinski izbori ili razmjerni izbori;

- politički, jer je borba za političko predstavljanje radništva, manjina i malih stranaka bila višestruko povezana sa zahtjevom za razmjernim izborima i usmjerena protiv postojećih većinskih izbora, te je u mnogim zemaljama okončana tek uvođenjem razmjernoga izbornog sustava;

- sustavno, jer se izborni sustavi, ustvari, najbolje mogu podijeliti prema načelima predstavništva većinskih i razmjernih izbora. Oni tvore temeljne vrste u tipologiji izbornih sustava.

Kako na razini konkretnih izbornih sustava prevladavaju kombinacije - čiji učinci ne smjeraju više jednoznačno u jednom pravcu, kao u klasičnim većinskim i razmjernim izbornim sustavima - klasifikacijsko svrstavanje izbornih sustava danas se, ustvari, ne postavlja više kao pitanje ili/ili, nego kao pitanje "više ili manje". Da bi se to i izrazilo, u nauku o izbornim sustavima često se govori o kontinuumu, čiji jedan kraj čine (čisti) razmjerni izbori, a drugi kraj (relativni) većinski izbori. Većinski izborni sustavi jesu, prema tome, oni izborni sustavi koji su prema svojem *ukupnom učinku* bliži polu većinskih izbora, dok su razmjerni izborni sustavi smješteni bliže polu razmjernih izbora. Kombinirani izborni sustavi, to jest oni izborni sustavi u kojima su pomiješani većinski i razmjerni elementi, otežavaju, doduše, određenje tih izbornih sustava kao većinskih ili razmjernih izbora, ali ga nipošto ne čine opsolentnim.¹ U političkoj

¹ Posebno treba naglasiti da pojmovi "mješoviti izborni sustavi" i "kombinirani izborni sustavi" nikako nisu istovjetni, te da su njihove funkcije u klasificiranju izbornih sustava potpuno različite. Dok je u uobičajenom načinu primjene kategorija "mješoviti izborni sustavi" ukorijenjena na istoj razini s većinskim i razmjernim izborima, "kombinirani izborni sustavi" označuju veze različitih (većinskih i razmjernih) elemenata u nekom izbornom sustavu na razini tehničkog oblikovanja izbornog sustava u okviru svijeta izbornih sustava, koji je uvijek uređen dihotomijski.

i znanstvenoj raspravi načela predstavništva jesu i ostaju osnovne orijentacije u rješavanju temeljnih pitanja političkog predstavništva, kao što su predstavljanje manjina ili sposobnost većine da stabilno vlada itd.

Svi izborni sustavi - kolikogod se razlikovali u pojedinostima - mogu se, dakle, pridodati jednome od dva temeljna načela predstavništva. *Tertium non datur*. Prema tome, "mješoviti sustavi" ili "mješoviti izborni sustavi" ne postoje na razini predstavničkih načela. Čak i kada izborni sustavi kombiniraju tehničke elemente koji se obično nalaze u većinskim izbornim sustavima (kao što su jednomandatni izborni okruzi, pojedinačne kandidature, većinsko pravilo odlučivanja) s tehničkim elementima koji se obično nalaze u razmjernim izbornim sustavima (višemandatni izborni okruzi, listovne kandidature, razmjerno pravilo odlučivanja) izborni se sustav *u cjelini* pridodaje samo jednom načelu predstavništva: većinskim ili razmjernim izborima. Za klasificiranje je potrebno, pritom, dostatno znanje o političkim učincima pojedinih elemenata izbornih sustava i njihovu zajedničkom djelovanju (usp. pogl. 1.3.).

Definicijski utvrđeno djelovanje dvaju temeljnih tipova izbornih sustava - tvorba većine jedne stranke odnosno jednoga saveza stranaka, s jedne, i što točnije predstavljanje svih društvenih i političkih snaga, s druge strane - empirijski se najprije može dokazati u odnosu između glasova i mandata. Ako se primijene većinski izbori, onda je tipičan veliki nerazmjer među glasovima i mandatima stranaka. Ako se primijene razmjerni izbori, onda je, naprotiv, tipičan mali disproporcijski učinak te, prema tome, parlamentarne mandate mogu istodobno dobiti i male stranke.

S obzirom na neposredne učinke različitih izbornih sustava na odnos između glasova i mandata, u teorijskoj se raspravi oblikovao niz postavki o političkim učincima većinskih i razmjernih izbora, koji se tiču tvorbe političke volje, strukture stranačkog natjecanja, stranačkog sustava i/ili političkog sustava općenito, a koje pobornici većinskih i

razmjernih izbora vrednuju pozitivno. Različitu vrednovanju, u načelu, nema se što prigovoriti, jer se mijenjaju stajališta i vrijednosna mjerila prema kojima se ocjenjuju izborni sustavi. U teorijskom pogledu najvažnija su mjerila optiranja za određene teorije demokracije, a u praktičnom pogledu društveni i politički uvjeti u pojedinim zemljama, odnosno skupinama zemalja.

Većinskim izborima njihovi pobornici pripisuju slijedeće prednosti:

- sprečavanje cijepanja stranaka. Male stranke imaju male izgleda da dospiju u parlament;

- poticanje koncentriranja stranaka na izgradnju dvostranačkog sustava;

- poticanje stabilnih vlada u obliku vlada jedne stranačke većine;

- poticanje političke umjerenosti, budući da se veće političke stranke bore za umjerene birače centra, i budući da nakon izborne pobjede moraju preuzeti i političku odgovornost. Stranke, dakle, moraju usmjeriti svoj program k umjerenim biračima i onome što je ostvarivo;

- poticanje promjene u vladi, budući da male promjene u odnosima snaga među strankama mogu izazvati velike promjene u mandatima;

- donošenje odluke o vodstvu vlade izravno od strane birača, a ne koalicijskim pregovorima stranaka nakon izbora.

Razmjernim izborima njihovi pobornici pripisuju, pak, slijedeće prednosti:

- predstavljanje, po mogućnosti, svih mišljenja i interesa u parlamentu prema odnosu njihovih snaga među biračima;

- sprečavanje previše umjetnih političkih većina, koje ne odgovaraju stvarnoj većini među biračima i koje proizlaze samo iz institucionalnih zahvata u proces tvorbe političke volje;

- poticanje spojivih većina pregovorima i kompromisima, u kojima sudjeluju različite društvene snage i etničke/vjerske skupine;

- sprečavanje ekstremnih političkih obrata, koji su manje rezultat temeljitih promjena političkih stavova birača, nego su, štoviše, posljedica "iskrivljujućeg učinka" izbornog sustava;

- uvažavanje društvenih promjena i novih političkih struja u pretvaranju glasova u mandate;

- sprečavanje kartela etabliranih stranaka ili takozvanih sustava s dominantnom strankom u kojima neka stranka zahvaljuje svoj dominantni položaj, u biti, izbornom sustavu, te otežava ili čak sprečava demokratsku promjenu.

Takva teorijska mišljenja o učincima izbornih sustava obično imaju veliku ulogu u raspravama o izbornim sustavima. No, empirijski ona vrijede samo uvjetno, naime samo u određenim društvenim i političkim uvjetima. Mogu se, doduše, navesti mnogi historijski dokazi da su većinski i razmjerni izbori tendencijski pokazali učinke koji im se pripisuju, ali postoje i brojni oprečni historijski primjeri. I većinski izbori mogu rezultirati višestranačkim sustavima i političkom nestabilnošću, a razmjerni izbori koncentracijom stranaka i političkom stabilnošću. To ne obezvređuje posve navedena teorijska mišljenja, ali pojašnjava da politički učinci većinskih i razmjernih izbora, u velikoj mjeri, ovise o društvenim i političkim uvjetima neke zemlje, odnosno o nekoj sociopolitičkoj strukturi. Osim toga, kombinacijom elemenata različitih izbornih sustava nastaju različiti tipovi većinskih i razmjernih izbornih sustava, koji imaju različite političke učinke. Odatle nužno proizlazi da se politički učinci izbornih sustava ne određuju (i ne vrednuju) samo na načelnoj i općoj razini. Štoviše, treba voditi računa kako o konkretnome tehničkom oblikovanju pojedinih izbornih sustava i različitih tipova izbornih sustava, tako i o društvenom i političkom sklopu u kojemu izborni sustavi djeluju.

1.3. Struktura izbornih sustava i učinci pojedinih elemenata

Izborni sustavi su složene tvorevine. Sastoje se od različitih tehničkih elemenata, koji se mogu podijeliti na četiri područja: podjela na izborne okruge, oblik kandidature, glasovanje i preračunavanje glasova. Svaki od tih tehničkih elemenata posebno je i politički učinkovit. Politički učinci izbornog sustava kao cjeline određeni su, ipak, zajedničkim djelovanjem pojedinih elemenata, koji se mogu gotovo svojevrijedno kombinirati na mnogo načina. U zajedničkom djelovanju učinci pojedinih elemenata izbornog sustava mogu se pojačati, oslabiti ili uzajamno poništiti. U nastavku razmatramo učinke pojedinih elemenata, ali uvijek uz ogradu *ceteris paribus*.

1.3.1. Podjela na izborne okruge

Podjela na izborne okruge proces je utvrđivanja broja i veličine izbornih okruga. Pod veličinom izbornog okruga ne misli se na teritorijalnu rasprostranjenost izbornog okruga, nego na broj mandata koji se dodjeljuju u izbornom okrugu. Temeljna je razlika između jednomandatnih izbornih okruga (*single-member districts*) i višemandatnih izbornih okruga (*multi-member districts*). Potonji se mogu podijeliti na male (dva do pet mandata), srednje (šest do deset) i velike (deset i više) višemandatne izborne okruge.

O veličini izbornih okruga bitno ovise učinci izbornih sustava, ponajprije odnos između glasova i mandata, a potom i izborni izgledi političkih stranaka. Ako se razmatra veličina izbornih okruga sama za sebe, onda (uz primjenu razmjernog pravila odlučivanja) vrijedi pravilo: što je manji izborni okrug, to je manji razmjerni učinak izbornog sustava, a time su obično manji i izgledi malih stranaka da dospiju u parlament. U pozadini tog pravila isključivo je matematika: postotni udio u glasovima koji je potreban nekoj stranci da bi dobila mandat čisto je matematički to veći, što se u izbornom okrugu dodjeljuje manje mandata. To pravilo ima golemo političko značenje. Posredstvom veličine izbornih okruga može se utjecati na

predstavništvo, strukturu stranačkog sustava, odnose moći. Stoga je podjela na izborne okruge često i politički sporna. Takozvani *gerrymandering* - pokušaj da se pomoću samovoljna krojenja izbornih okruga prema političkim mjerilima utječe na izgled kandidata u izborima - pokazuje da podjela na izborne okruge može biti i manipulativna.

Veličina izbornog okruga utječe i na odnos birača i zastupnika. Pretpostavlja se da se u jednomandatnome izbornom okrugu prije može izgraditi odnos između birača i izbornih takmaca odnosno izabranih koji počiva na poznavanju kandidata, povjerenju i odgovornosti, nego u višemandatnome izbornom okrugu. Dok u višemandatnim izbornim okruzima birač, u pravilu, daje svoj glas stranačkoj listi, u jednomandatnome izbornom okrugu on bira između pojedinih kandidata (koji, dakako, većinom predstavljaju određenu stranku). Obično se, doduše, previđa da i u izboru lista postoje oblici kandidature i glasovanja u kojima birač ciljano može birati među osobama.

1.3.2. Oblik kandidature i glasovanja

U obliku kandidature temeljna je razlika između pojedinačne kandidature i liste. U pogledu liste razlikuju se tri različita oblika lista: (a) kruta lista omogućuje biraču da glasuje samo *en bloc* za jednu stranačku listu. Birač je vezan redoslijedom kandidata na listi, koji su utvrdili stranački gremiji, te ih stoga ne može promijeniti; (b) slabo strukturirana lista omogućuje biraču da promijeni redoslijed kandidata na listi, te mu tako prepušta odluku o tome tko treba da zastupa stranku. Stranački gremiji samo predstrukturiraju tu odluku; (c) slobodna lista daje biraču mogućnost da prekorači stranačke granice, da bira kandidate različitih stranačkih lista i sastavi "svoju" vlastitu listu. Stranačke liste imaju, dakle, samo značenje prijedloga.

Oblik glasovanja usko je povezan s oblikom kandidature. Odlučno je temeljno razlikovanje između glasa za pojedinačnog kandidata i

glasa za stranačku listu. Kod krutih lista birač raspolaze samo jednim glasom, pomoću kojega bira neku listu kao cjelinu. Kod drugih oblika lista birač ima više glasova, pomoću kojih izražava svoje preferencije za nekog kandidata: u slučaju slabo strukturirane liste on ima najmanje dva glasa (jedan glas za listu i jedan glas za kandidata) ili onoliko glasova koliko se bira zastupnika. U danom slučaju može čak dati više glasova jednome te istom kandidatu (*kumuliranje*). U slučaju slobodnih lista može, pomoću više glasova od prijedloga stranaka, sastaviti "svoju" listu (*panaširanje*). Posebne oblike glasovanja predstavljaju ograničeno glasovanje s više glasova, kod kojega birač ima manje glasova nego što se u izbornom okrugu bira zastupnika, kao i alternativno glasovanje, kod kojega birač može izraziti drugu, treću ili četvrtu preferenciju.

Oblici kandidature i glasovanja osobito su značajni u trostrukom pogledu:

(a) za odnos između birača i kandidata/zastupnika. Jasno je da u slučaju pojedinačnih kandidatura osoba kandidata igra značajnu ulogu, premda je u dobro strukturiranim stranačkim sustavima kandidat višestruko manje presudan za izbornu odluku od stranke koju predstavlja. Otkako je taj odnos opet zadobio na važnosti u predodžbama o predstavništvu (kao posljedica kritike krutih, anonimnih lista u razmjernim izbornim sustavima), vrlo su omiljeni izborni sustavi u kojima je pojedinačna kandidatura kombinirana s razmjernim izborima kao predstavničkim načelom. Tako je u razmjernim izbornim sustavima uveden jednomandatni izborni okrug, kojemu je pritom oduzet učinak što ga ima u većinskim izbornim sustavima - naime, da stvara nerazmjernost u odnosu glasova i mandata u korist najjače stranke. Očuvan je samo učinak uskoga odnosa između birača i izabranih;

(b) za odnos između kandidata/zastupnika i njihove stranke. Različiti oblici kandidature i glasovanja omogućuju biraču veći ili manji utjecaj na izbor kandidata unutar stranaka. Pojedinačne kandidature potiču,

na stanovit način, neovisnost kandidata o njegovoj stranci. U slučaju stranačkih lista, ovisnost kandidata o stranci može jačati (kruta lista) ili slabiti (slabo strukturirana i slobodna lista) prema obliku liste. U slučaju krutih lista kandidat ovisi o prijedlogu stranke, a u slučaju slabo strukturiranih i slobodnih lista ne ovisi o njemu;

(c) u pogledu mogućnosti stranaka da planiraju sastav parlamentarnih frakcija. Ako se primijene krute stranačke liste, stranački planeri mogu, prije svega, smišljeno nominirati, primjerice, stručnjake, žene ili predstavnike određenih društvenih skupina na "sigurna" mjesta na listama. U slučaju pojedinačnih kandidatura i ostalih oblika lista to je teže.

Prema tome - a kao što pokazuje kritički nalaz - različiti oblici kandidature i glasovanja mogu poboljšati političko predstavništvo. Ako u izborima relativnom većinom u jednomandatnim izbornim okruzima ima prigovora na slabost stranaka i preveliku neovisnost zastupnika, preporučuje se da se promisli o uvođenju listovnog izbora i da se pritom predvidi kruta lista. U drugim se zemljama, naprotiv, kritizira *partitocracia*, prevelika koncentracija vlasti stranaka i u strankama. Tada se preporučuje reforma u pravcu uvođenja jednomandatnih izbornih okruga ili nekrutih lista. U svakom se slučaju pokazuje da je pomoću izbornog sustava moguće suočiti se s nedostacima političkog predstavništva. Ne bi, dakako, trebalo gajiti maksimalistička očekivanja da se kritizirani nedostaci, u svakom slučaju, mogu odstraniti sredstvima izbornih sustava.

Oblici kandidature i glasovanja manje su značajni za odnose snaga među strankama. Korist i šteta od različitih oblika u načelu se jednako raspodjeljuju na stranke, neovisno o njihovoj veličini. Reforme mogu biti zasnovane tako da se neutralno odnose prema natjecanju stranaka za vlast.

1.3.3. Preračunavanje glasova

U preračunavanju glasova važno je, prije svega, pravilo odlučivanja, to jest metoda prema kojoj se u izborima odlučuje o pobjedniku i pobijeđenome. Razlikuju se većinsko (*majority formula*) i razmjerno (*proportional formula*) pravilo odlučivanja.

Ako je riječ o većini, podjela mandata ovisi o tome da neki kandidat prikupi traženu - relativnu ili apsolutnu - većinu glasova. Prema tome, u raspodjeli mandata uzima se u obzir samo pobjednik u nekome izbornom okrugu. Prednošću većinskog pravila odlučivanja smatra se to što birač stoji pred jasnom situacijom u odlučivanju, te što može neposredno pratiti što se događa s njegovim glasom. Glasovi dani pobjedničkom kandidatu vode k uspjehu, a glasovi dani gubitniku propadaju. Politička posljedica toga može, doduše, biti to da u izbornim okruzima u kojima potpuno dominira jedna stranka, primjena većinskog pravila obeshrabri političku oporbu da se uopće ili, u najmanju ruku, ozbiljno kandidira. Ako su izražene stranačke utvrde, postoji i opasnost od pustošenja stranačkog krajolika i opadanja sudjelovanja u izborima. S druge strane, propadaju i oni glasovi pobjedničkog kandidata koji nadilaze traženu većinu u izbornom okrugu. To se može pokazati štetnim za one stranke čiji su birači prejak koncentrirani u utvrdama.

Poseban politički učinak može polučiti zahtjev za apsolutnom većinom, jer on vodi k užim izborima, ako nijedan kandidat ne osvoji apsolutnu većinu. Političke posljedice užih izbora jesu u značaju što ga dobivaju male stranke. One mogu postati zanimljive velikim strankama, koje se bore za većinu u izbornom okrugu, te koje pomoću izbornih saveza mogu pokušati dobiti neke izravne mandate u zamjenu za potporu kandidatima neke velike stranke u ostalim izbornim okruzima.

Ako je načelo razmjerno, mandati se raspodjeljuju prema udjelu u glasovima koje osvoje različiti kandidati ili stranke. Za razliku od

većinskog pravila, tu postoji, makar približna, jednaka uspješnost glasova. Znatno veći udio birača vidi da je njihovo sudjelovanje u izborima okrunjeno uspjehom ako su njihovi glasovi pridonijeli stjecanju mandata neke stranke. Kandidatima i pristašama političkih stranaka isplati se stoga borba za svaki glas, što može koristiti poticanju stranačkog natjecanja i sudjelovanja u izborima.

U primjeni razmjernog načela postoji mnoštvo postupaka za preračunavanje glasova u mandate, koji su djelomice vrlo složeni i koji biraču katkad izrazito otežavaju praćenje onoga što se zapravo događa s njegovim glasom. Dva najvažnija tipa postupaka preračunavanja predstavljaju postupci najvećeg broja i postupci izbornog broja. Postupci najvećeg broja nazivaju se i postupcima djelatelja. Za njih je karakteristično da se broj glasova stranke dijeli pomoću niza djelatelja (primjerice, u slučaju D'Hondtove metode: 1, 2, 3, 4, 5 itd.), tako da za svaku stranku nastaje veličina prema opadajućem brojčanom nizu. Mandati se dodjeljuju prema najvišim brojevima ili najvišim kvocijentima. U postupcima izbornog broja izračuna se, pak, izborni broj (koji se, primjerice, u slučaju postupka jednostavnoga izbornog broja dobije dijeljenjem danih važećih glasova s brojem mandata u izbornom okrugu). Strankama pripada onoliko mandata koliko je puta izborni broj sadržan u broju njihovih glasova. U pravilu se ne mogu podijeliti svi mandati, tako da se preostali mandati raspodjeljuju pomoću posebnih postupaka. Ostatak mandata pruža mogućnost da se poboljša (ali i ograniči) razmjernost između glasova i mandata. Postupci izbornog broja primjenjuju se, u pravilu, u razmjernim izbornim sustavima koji teže prilično visokoj razmjernosti u odnosu između glasova i mandata.

Treba uzeti u obzir da se mandati mogu raspodjeljivati na više razina: na razini izbornog okruga, na razini saveza izbornih okruga i/ili na nacionalnoj razini. To omogućuje da jedan izborni sustav kombinira različite postupke preračunavanja glasova - primjerice, podjelu izravnih mandata u jednomandatnim izbornim okruzima prema većini

i podjelu dodatnih ili poravnavajućih mandata na regionalnoj ili nacionalnoj razini razmjerno. Različiti postupci preračunavanja na pojedinim stupnjevima pokazuju katkad političke učinke koji se u zajedničkoj igri mogu pojačati ili oslabiti, a u pravilu se kombiniraju tako da u cjelini odgovaraju željenim predodžbama o političkom predstavništvu.

Posebno značenje u pretvaranju glasova u mandate pripada tzv. prohibitivnoj klauzuli. O prohibitivnim klauzulama govori se onda kada stranke moraju osvojiti određeni udio u glasovima ili određeni broj (izravnih) mandata da bi sudjelovale u raspodjeli mandata. Prohibitivne klauzule odnose se samo na određenu stranku, a ne i na pojedinačnog kandidata (neke stranke), koji u slučaju izbore pobjede u svome izbornom okrugu (primjerice, u dodjeli određenog broja izravnih mandata prema relativnoj većini u jednomandatnim izbornim okruzima) zadržava svoje mjesto neovisno o tome je li stranka kao cjelina prešla prohibitivnu klauzulu. Za razliku od stvarnih prirodnih prepreka, koje nastaju zbog različite veličine izbornih okruga, prohibitivne klauzule su zakonske, umjetne prepreke. One se razlikuju prema području primjene i prema visini. Prohibitivne klauzule mogu se odnositi na cijelo nacionalno izborno područje, na saveze izbornih okruga ili na pojedinačne izborne okruge. Mogu se, k tome, primijeniti na prvome ili na kasnijem stupnju preračunavanja glasova. Mogu, naposljetku, znatno varirati u visini. U praksi postoje prohibitivne klauzule od jedan do pet posto na nacionalnoj razini i do 12,5 posto na razini izbornog okruga. Dok su donedavno prohibitivnu klauzulu primjenjivale samo neke zemlje, u okviru najnovijih reformi izbornih sustava ona je uvedena u nekoliko zemalja (primjerice, u Italiji, Japanu, Mozambiku, Novom Zelandu).

Jedina je funkcija prohibitivnih klauzula isključivanje malih političkih stranaka iz raspodjele mandata, a time i iz predstavnštva u parlamentu, kako bi se ostvario koncentracijski učinak u stranačkom sustavu. Ispunjenje te funkcije presudno ovisi, dakako, o području

primjene i visini prohibitivne klauzule, kao i o društvenopolitičkom sklopu određene zemlje.

1.4. Tipologija izbornih sustava

Različiti tehnički elementi - podjela na izborne okruge, oblik kandidature, glasovanje i preračunavanje glasova - mogu se, kao što je rečeno, međusobno kombinirati na mnogo načina. Prema kombinaciji elemenata izbornog sustava i prema pratećim političkim učincima unutar dvaju predstavničkih načela, većinskih i razmjernih izbora, mogu se oblikovati vrlo različiti tipovi izbornih sustava. Na temelju učinaka izbornih sustava na odnos glasova i mandata te dodatnih određenih aspekata njihove kompozicije (primjerice, veličina izbornog okruga, prohibitivna klauzula) razlikuje se deset tipova.

1.4.1. Tipovi većinskih izbornih sustava

Unutar predstavničkog načela većinskih izbora razlikujemo:

- (a) izbore relativnom većinom u jednomandatnim izbornim okruzima. Riječ je o "klasičnom sustavu" većinskih izbora. Primjenjuje se u Velikoj Britaniji i u dijelovima svijeta pod anglosaksonskim utjecajem, primjerice u mnogim afričkim državama, u Indiji i u Pakistanu. Disproporcijski učinak toga izbornog sustava povlašćuje stranku s najviše glasova;
- (b) izbore apsolutnom većinom u jednomandatnim izbornim okruzima. Nekoć historijski značajan, taj izborni sustav danas se od zapadnih industrijskih zemalja primjenjuje samo još u Francuskoj (i s *alternative vote* u Australiji). Njegov disproporcijski učinak povlašćuje stranku ili stranački savez s najviše glasova;
- (c) većinske izbore u višemandatnim izbornim okruzima s predstavljanjem manjina. Klasičan primjer jest sustav ograničenog glasovanja s više glasova u kojemu birač u višemandatnim izbornim okruzima ima manje glasova nego što se bira zastupnika;

(d) većinske izbore u malim izbornim okruzima. To su izborni sustavi koji primjenjuju razmjerno pravilo odlučivanja u malim višemandatnim izbornim okruzima (do pet mandata). Zbog disproporcijskih učinaka malih izbornih okruga taj se tip označuje kao izborni sustav koji tvori većinu;

(e) većinske izbore s razmjerom dodatnom listom. U tome izbornome sustavu veliki dio mandata dodjeljuje se u jednomandatnim izbornim okruzima, a *odvojeno od toga* određeni broj dodatnih mandata stranačkim listama prema razmjernome pravilu odlučivanja. Sustav može imati različite funkcije, kao što je osiguranje stanovitog predstavljanja oporbenih stranaka ili manjina (prvenstveno u sustavima s dominantnom strankom) ili suprotstavljanje učincima jednomandatnih izbornih okruga u odnosu na neovisnost zastupnika o njegovoj stranci tako što se etabliranjem dodatnih stranačkih lista jačaju stranke.

1.4.2. Tipovi razmjernih izbornih sustava

Unutar predstavničkog načela razmjernih izbora razlikujemo:

(a) razmjerne izbore u višemandatnim izbornim okruzima. Razmjerno pravilo odlučivanja primjenjuje se u višemandatnim izbornim okruzima različite veličine. Ovisno o veličinama izbornih okruga, taj sustav može uzrokovati znatnu nerazmjernost između glasova i mandata;

(b) kompenzacijske razmjerne izbore s prohibitivnom klauzulom. U tome izbornom sustavu na prvom se stupnju preračunavanja glasova određeni broj mandata dodjeljuje u jednomandatnim izbornim okruzima prema većini. Na drugom (ili trećem) stupnju preračunavanja glasova disproporcijski učinak, koji rezultira iz jednomandatnih izbornih okruga, makar se približno kompenzira podjelom listovnih mandata prema razmjernom pravilu. U tu svrhu se, u pravilu, (velike) stranke, koje su bile uspješne u jednomandatnim izbornim okruzima, na slijedećim stupnjevima preračunavanja

glasova na jedan ili drugi način oštećuju (u odnosu na manje stranke) ili se čak isključuju iz daljnjeg stjecanja mandata. Katkad postoje i prohibitivne klauzule koje vrlo malim strankama otežavaju, odnosno priječe stjecanje mandata;

(c) personalizirane razmjerne izbore s prohibitivnom klauzulom. Taj izborni sustav kombinira dodjelu određenog broja (izravnih) mandata u jednomandatnim izbornim okruzima s predstavničkim načelom razmjernih izbora. Udio svake stranke u mandatima određuje se isključivo (zanemare li se mogući "prekomjerni mandati") prema razmjernom udjelu u glasovima na nacionalnoj razini (ili na razini saveza izbornih okruga). Broj mandata koje stranka dobije u jednomandatnim izbornim okruzima odbija se od udjela u mandatima što joj pripada prema razmjernom pravilu. (Ako osvoji više izravnih mandata nego što joj razmjerno pripada, nastaju tzv. prekomjerni mandati, koji se mogu poravnati). Razmjernost između glasova i mandata - nakon isključenja malih stranaka, koje zbog prohibitivne klauzule ne sudjeluju u raspodjeli mandata - vrlo je visoka;

(d) sustav *single transferable vote* (sustav prenosivoga pojedinačnog glasa). Riječ je o klasičnome razmjernom izbornom sustavu anglosaksonskog tipa. Kako se taj sustav pretežno primjenjuje u malim izbornim okruzima - i to, ne najmanje, zbog svoje složenosti - disproporcijski učinak može, poredbeno gledano, biti velik za razmjerne izborne sustave;

(e) čiste razmjerne izbore. Riječ je o izbornim sustavima koji bez krajnje niskih prirodnih ili umjetnih prepreka (veličina izbornih okruga, prohibitivna klauzula) teže što većoj razmjernosti između glasova i mandata.

Tablica 1: Tipologija izbornih sustava

Većinski izborni sustavi	Razmjerni izborni sustavi
Izbori relativnom većinom u jednomandatnim izbornim okruzima	Razmjerni izbori u višemandatnim izbornim okruzima
Izbori apsolutnom većinom u jednomandatnim izbornim okruzima	Kompenzacijski razmjerni izbori s prohibitivnom klauzulom
Većinski izbori s predstavljanjem manjina	Personalizirani razmjerni izbori s prohibitivnom klauzulom
Većinski izbori u malim izbornim okruzima	Prenosivo pojedinačno glasovanje
Većinski izbori s razmjernom dodatnom listom	Čisti razmjerni izbori

1.4.3. Personalizirani izborni sustavi

U nastavku objašnjavamo onaj oblik kombinacije elemenata izbornih sustava, naime kombinaciju jednomandatnoga izbornog okruga i razmjernosti, koji je najprije nastao u Njemačkoj; oni se mogu kombinirati na različite načine, što često nije jasno ni u samoj stručnoj literaturi.

Kao što navedena tipologija pokazuje, u biti postoje -sustavno govoreći - tri mogućnosti povezivanja jednomandatnih izbornih okruga, koji tradicionalno idu s većinskim izborima, s elementima razmjernih izbora: 1. u obliku većinskih izbora s razmjernom dodatnom listom (odnosno "rovovski sustavi"), ili čak s predstavničkim načelom razmjernih izbora 2. u obliku kompenzacijskih razmjernih izbora ili 3. personaliziranih razmjernih izbora (katkad s prohibitivnom klauzulom). Svi ti izborni sustavi, koji se mogu obuhvatiti nadređenim pojmom "personalizirani izborni sustavi", na isti način postižu cilj da ojačaju odnos između birača i kandidata/zastupnika, ali se razlikuju u pogledu stupnja razmjernosti odnosno nerazmjernosti između glasova i mandata. U slučaju

personaliziranih razmjernih izbora s prohibitivnom klauzulom ne postoji - makar nakon isključenja najmanjih stranaka - spomena vrijedno iskrivljavanje udjela u glasovima i mandatima. Sustav je visoko razmjernan. U slučaju kompenzacijskih razmjernih izbora (s prohibitivnom klauzulom) disproporcijski učinak, koji proizlazi iz jednomandatnih izbornih okruga, makar se približno poravnava. Sustav, dakle, također tendira k stvaranju razmjernih rezultata. Stupanj razmjernosti može biti viši nego u razmjernim izborima u srednjim i velikim višemandatnim izbornim okruzima. U slučaju većinskih izbora s razmjernom dodatnom listom, odnosno rovovskih sustava ukupni rezultat izbora sastoji se od dva odvojena djelomična rezultata - jednoga nerazmjernoga i drugoga razmjernog. Rovovski sustavi smješteni su u sivo polje između većinskih i razmjernih izbora. Disproporcijski učinak presudno ovisi o brojčanom odnosu između mandata koji se dodjeljuju prema većinskom pravilu u jednomandatnim izbornim okruzima i mandata koji se daju stranačkoj listi prema razmjernom pravilu (pola/pola, dvije trećine/jedna trećina itd.). Rovovski sustavi zasigurno polučuju manji disproporcijski učinak nego obični većinski izborni sustavi. To što su njihovi učinci u pogledu razmjernosti između glasova i mandata ipak bliži učincima većinskih nego razmjernih izbora može se, u pravilu, pripisati predstavničkom načelu većinskih izbora. U tablici 2 navedeni su neki kombinirani izborni sustavi.

Tablica 2: Kombinacijski oblici personaliziranih Izbornih sustava

Zemlja	Mjesta ukupno	Jednomand atni izborni okruzi	Listovni mandati	Nacionalna lista	Prohibi tivna klauzula	Temeljni tip izb. sustava
Njemačka	656	328	328	656	5%	razmjerni
Bolivija	130	65	65	130	—	razmjerni
N. Zeland	120	64	65	120	5%	razmjerni
Venecuela	182	92	90	—	—	razmjerni
Italija	630	475	155	155	4%	kompENZ.
Mađarska	386	176	210	58	5%	kompENZ.
Meksiko	500	300	200	—	1.5%	rovovski
Japan	500	300	200	—	3%	rovovski

Napomena: Svi raspoloživi mandati najprije se dijele strankama. Tek u daljnjem tijeku postupka dodjele uzimaju se u obzir mandati stranaka koji su stečeni izravno u izbornim okruzima i oni se uračunavaju u mandate koji strankama pripadaju razmjerno.

2. O vrednovanju izbornih sustava

2.1. Uvodna razmatranja

Prijašnjih desetljeća rasprava o većinskim i razmjernim izborima vođena je općim teorijskim argumentima i bila je usmjerena na modelske predodžbe o parlamentarnim vladama. Na sadašnju raspravu daleko više utječu empirijska iskustva s izbornim sustavima, koja predstavljaju nužne kontrolne instancije u vrednovanju izbornih sustava. Sa znanstvenog gledišta, odabir izbornog sustava temelji se na dostatnome empirijskom poznavanju materije. U primjerenom vrednovanju izbornih sustava treba uvažiti neka sustavna promišljanja, koja su rezultat teorijskog i praktičnog motrišta.

(a) Ne postoji idealni izborni sustav. Učinci izbornih sustava ovise o različitim čimbenicima. Pritom se sustavno moraju uzimati u obzir prostor i vrijeme.

(b) Pred izborne sustave postavljaju se različiti funkcionalni zahtjevi - primjerice, participacija, politička stabilnost (usp. pogl. 2.2.). Teorija ili opcija koja počiva samo na jednome jednom zahtjevu u pravilu je kratka dometa.

(c) Važnost različitih funkcionalnih zahtjeva odlučno ovisi o razmatranjima teorija demokracije i o političkoj računici. No, ona, u velikoj mjeri, ovisi i o sociostrukturnim uvjetima (usp. pogl. 3.).

(d) Izborni sustavi ne mogu istodobno i potpuno opravdati različite funkcionalne zahtjeve. Nijedan izborni sustav nije otpimalan u svakome pogledu. Osim toga, u pravilu postoje sukobi ciljeva - recimo, između veće participacije i veće stabilnosti. Porast učinkovitosti u jednom pogledu nužno povlači za sobom pad učinkovitosti u drugom pogledu. Prema tome, izborni sustavi nekim funkcionalnim zahtjevima udovoljavaju više, a nekima manje.

(e) Opcije u odnosu na izborne sustave uvijek izražavaju i to koji se funkcionalni zahtjevi izbornog sustava smatraju važnima, a koji manje važnima. Opcije katkad svjedoče, dakako, i o nedostatnom poznavanju gradiva. Ili su, pak, izraz naivne predodžbe da se porast učinkovitosti izbornog sustava u jednom pogledu može ostvariti bez troškova u drugim pogledima.

(f) Izborni sustavi, koji istodobno nastoje ispuniti različite funkcije, u pravilu su kompleksi. To znači da su sastavljeni od mnoštva različitih, djelomice i protuslovnih tehničkih elemenata, koji zajedno djeluju na složen način. Način funkcioniranja i učinke takvih izbornih sustava umnogome nije lako pratiti.

Posljednja točka pojašnjava kako može biti teško ispuniti funkcionalna očekivanja što se postavljaju pred izborne sustave. Nerijetko se, primjerice, očekuje da neki izborni sustav potakne visok stupanj participacije, a da istodobno jamči stabilnost političkog sustava, što je zahtjev koji je teško ispuniti. Ako se, povrh toga, gaje i očekivanja da izborni sustav ne bude prekomplikiran i da se način

njegova funkcioniranja može lako pratiti, onda izborni sustav teško može opravdati sve zahtjeve. Sukobi ciljeva takve vrste vrlo su česti. Jednostavni izborni sustavi uglavnom dobro ispunjavaju samo jednu jedinu funkciju. Višefunkcionalni izborni sustavi složene su prirode. Još je lako shvatljiva reforma kojom se izborima relativnom većinom u jednomandatnim izbornim okruzima dodaje razmjerna lista (rovovski sustavi). Od personaliziranih sustava najsloženiji su, u pravilu, kompenzacijski izborni sustavi.

2.2. Mjerila vrednovanja

Upitamo li se o funkcionalnim zahtjevima koji se obično postavljaju pred izborni sustav - zanemarujući nerealistična očekivanja i razmišljanja s čistog stajališta političke vlasti, odnosno političkih stranaka - pred izborne se sustave, u biti, postavlja pet funkcionalnih zahtjeva, koji su predmet svjetskih rasprava o izbornim sustavima.

(a) Predstavništvo - i to u dvostrukom pogledu: jednom u smislu predstavljanja svih relevantnih društvenih skupina, uključujući i manjine i žene, u izabranim predstavničkim tijelima, a drugi put u smislu poštenog predstavništva, to jest predstavništva koje približno odražava društvene interese i politička mišljenja u parlamentu. Parametar primjerenog predstavništva jest stupanj razmjernosti između glasova i mandata. Prevelika odstupanja od razmjernosti često se smatraju problematičnima.

(b) Koncentracija i učinkovitost - u smislu agregacije društvenih interesa i političkih mišljenja u cilju političkog odlučivanja i djelatne sposobnosti zajednice. Izbori se shvaćaju kao čin tvorbe političke volje, a ne kao preslikavanje mišljenja koja prevladavaju u biračkom tijelu. Parametar primjerenoga koncentracijskog učinka nekoga izbornog sustava jesu broj odnosno smanjivanje broja stranaka koje su osvojile parlamentarne mandate, s jedne strane, te tvorba stabilnih stranačkih ili koalicijskih većina u parlamentu, s druge strane. Nestabilni odnosi u vladi zbog mnogostranačkih sustava često se

smatraju problematičnima. Mjerilo koncentracije uključuje, na stanovit način, i mjerilo učinkovitosti izbornog sustava. Učinkovitost se određuje ponajprije prema tome pospješuje li izborni sustav stabilnost političkog sustava ili ne. Česta je bojazan da reforma izbornog sustava u pravcu razmjernih izbora uzrokuje nestabilnost političkih odnosa. No, ne mora biti tako. Uvođenje razmjernih elemenata u postojeće izborne sustave može biti takvo da ne samo što ne umanjuje *stabilnost vlade*, nego se takvom reformom povećava legitimnost političkog predstavništva, a time se povećava i stabilnost sustava, stabilnost demokracije. U svakom slučaju, stabilnost vlade je visoka vrijednost. Sve stabilne vlade zasigurno nisu i dobre vlade, ali je krajnje nevjerovatno da dobra vlada postoji u uvjetima političke nestabilnosti.

(c) Participacija. Nije riječ o participaciji u općem smislu - jer izbori su već sami po sebi čin političke participacije - nego o većim ili manjim mogućnostima birača da izrazi svoju političku volju. Riječ je, konkretno, o alternativni izbor osoba nasuprot izboru stranaka/lista. Parametar primjerene participacije u tome suženom smislu jest pitanje da li izborni sustav omogućuje personalno glasovanje i u kojoj mjeri to čini. Ako je ono potpuno isključeno, kao u obliku krute liste, onda se to često smatra problematičnim.

(d) Jednostavnost. Taj funkcionalni zahtjev ima karakter smjernice, jer su izborni sustavi koji nastoje istodobno opravdati mjerila predstavništva, koncentracije i participacije - kao što je rečeno - nužno složeniji od izbornih sustava koji nastoje ispuniti samo jedno od tih mjerila. Stoga je poželjno da birač razumije način funkcioniranja izbornog sustava i da može pratiti što se događa s njegovim glasom.

(e) Legitimnost. To mjerilo uključuje sva druga u onoj mjeri u kojoj se odnosi na opću prihvaćenost izbornih rezultata i izbornog sustava, a time i na suglasnost o pravilima igre demokratskog sustava vlasti. Pitanje da li izborni sustav ujedinjuje ili dijeli društvo služi kao poseban parametar tamo gdje postojeći društveni rascjepi mogu

politizirati antagonizme koji potkopavaju demokraciju. Sudjelovanje u izborima smatra se parametrom legitimnosti izbora i osobito ostvarenih izbornih rezultata, koji nema tako teške posljedice. Ako je ono nisko, često će djelovati delegitimirajuće u odnosu na izborne odluke. Na tom se parametru lijepo pokazuje da je u *designu* i u vrednovanju izbornih sustava riječ o uravnoteženju različitih funkcionalnih zahtjeva, a ne o bezgraničnom povećavanju jednoga jedinog funkcionalnog učinka izbornog sustava. Tako se općenito i potpuno pravilno smatra da jednoznačno prvenstvo koncentracijskog učinka izbornog sustava - pogotovo u obliku klasičnoga većinskog izbornog sustava, to jest izbora relativnom većinom u jednomandatnim izbornim okruzima - potiskuje sudjelovanje u izborima. Ako je, pak, participacijski učinak krajnje dominantan - kao u obliku proširenja mogućnosti izbora birača, koji u činu izbora uzrokuje tucet odluka - onda birač može osjetiti da je preopterećen zahtjevima, te se tako može smanjiti i sudjelovanje u izborima. Jednaki učinak može imati i odveć savršeno balansiranje među trima navedenim funkcijama izbornog sustava, ako su odgovarajući izborni sustavi previše složeni. Budući da su ciljevi predstavništva, koncentracije, participacije i (relativne) jednostavnosti uravnoteženi kako bi (posredstvom sudjelovanja u izborima) zajamčili legitimnost izbora (ako je ona dovedena u pitanje izbornim sustavom), pokazuje se kako je pet navedenih funkcija međusobno isprepleteno.

2.3. Usporedba šest tipova izbornih sustava

U nastavku ćemo usporediti samo neke od navedenih izbornih sustava, prije svega u pogledu triju naznačenih funkcionalnih očekivanja - predstavništva, koncentracije i participacije.

(a) Izbori relativnom većinom u jednomandatnim izbornim okruzima ispunjavaju bolje od ostalih izbornih sustava funkciju koncentracije. Dokazano je da olakšavaju tvorbu apsolutne parlamentarne većine jedne stranke. Veliki dio apsolutnih parlamentarnih većina proizlazi

iz nerazmjernosti između glasova i mandata, koju proizvode izbori relativnom većinom u jednomandatnim izbornim okruzima. Druga strana medalje jest da taj izborni sustav na krajnje nezadovoljavajući način ispunjava funkciju predstavništva. Malim strankama (bez izbornih utvrda) uskraćena je mogućnost predstavljanja u parlamentu. Izvan parlamenta katkad ostaju i stranke koje su osvojile 20 posto glasova. U odnosu na mjerilo participacije, taj se izborni sustav opet vrednuje pozitivno, jer birač bira u svojemu izbornom okrugu neku osobu. Spoznaje sociologije izbora ukazuju, dakako, na to da se u dobro strukturiranim stranačkim sustavima izborna odluka više ravna prema stranci nego prema osobi, čak i u jednomandatnim izbornim okruzima. Način funkcioniranja izbornog sustava lako je razumljiv. Njegova legitimnost počiva na političkoj tradiciji i razumijevanju teorije demokracije koje je orijentirano na britanski parlamentarizam. Nedostatni predstavnički učinak izbornog sustava nailazi, doduše, u mnogim zemljama na oštru kritiku. Iznose se sumnje o tome bi li birači doista željeli izbore relativnom većinom u jednomandatnim izbornim okruzima - koje je u mnoge afričke i azijske zemlje "uvezla" nekadašnja kolonijalna sila Velika Britanija - kad bi bili obaviješteni o ostalim izbornim sustavima i njihovim učincima i kad bi mogli birati među alternativama.

(b) Izbori apsolutnom većinom u jednomandatnim izbornim okruzima dijele mnoga obilježja prethodnog tipa većinskih izbora, ali se i razlikuju u bitnim točkama. I taj izborni sustav može, doduše, proizvesti visoku nerazmjernost između glasova i mandata. No iskrivljujući učinak manje je usmjeren na stjecanje apsolutne parlamentarne većine jedne stranke od toga da se više stranaka udruži u stranački savez prije mogućega drugog kruga izbora kako bi pobijedile u užim izborima (*ballotage*). Izborni sustav ne uklanja, dakle, male stranke, nego ih štiti zbog njihova značenja u okviru stranačkih saveza u drugom krugu izbora. Ako se takvi savezi ne stvaraju samo zbog razloga čiste izborne strategije, nego i u cilju parlamentarne suradnje, izbori apsolutnom većinom u

jednomandatnim izbornim okruzima imaju koncentracijski učinak. Izborni je sustav jednostavno shvatiti i primijeniti, premda je u slučaju užih izbora potreban drugi izborni krug. Treba, dakako, istaknuti da se danas izbori apsolutnom većinom u jednomandatnim izbornim okruzima jedva primjenjuju i da se u okviru reformi izbornih sustava uglavnom ne vide kao alternativa, što dopušta stanovite povratne zaključke o pretežno negativnom vrednovanju toga izbornog sustava.

(c) Rijetki su i izborni sustavi koji primjenjuju razmjerno pravilo odlučivanja u malim izbornim okruzima. Središnja razlika između njih i dvaju prethodnih tipova većinskih izbora jest što određeni izborni okrug u parlamentu predstavljaju zastupnici različitih stranaka, to jest zastupnici većinske, kao i manjinskih stranaka. Nerazmjernost između glasova i mandata u tom sustavu može biti manja, ali to naposljetku ovisi o nizu čimbenika, kao što je, primjerice, veličina izbornih okruga (promjenljiva, s jednakim ili nejednakim brojem mandata po izbornom okrugu itd.). Izborni se sustav općenito prikazuje jednostavnim, osim ako se ne primijeni složeni oblik kandidiranja i glasovanja.

(d) Razmjerni izbori u višemandatnim izbornim okruzima primjenjuju se vrlo često. Obično ne proizvode pošteno predstavništvo u smislu visoke razmjernosti između glasova i mandata. Imaju koncentracijski učinak na stranački sustav u onoj mjeri u kojoj veličina izbornog okruga predstavlja prirodnu prepreku malim strankama. Podjela na izborne okruge u pravilu slijedi političko-administrativnu podjelu zemlje i stoga je uglavnom manje konfliktna od podjele na jednomandatne izborne okruge u većinskim izborima, koji stalno iziskuju novu podjelu izbornih okruga i stvaraju više prostora za manipulaciju podjelom na izborne okruge (*gerrymandering*). Moguće nejednakosti u odnosu birača i zastupnika u korist malih izbornih okruga mogu, dakako, biti poticaj kritici. Kritika katkad pogađa i krute stranačke liste, koje se obično primjenjuju u razmjernim izborima u višemandatnim izbornim okruzima, jer taj oblik liste ne dopušta izbor osoba. Sve u svemu, taj izborni sustav funkcionira ipak

vrlo dobro, premda nedostavno ispunjava predstavničku funkciju, a ne zadovoljava ni zahtjev za participacijom u navedenom smislu. Nesporazumi o učincima izbornog sustava djelomice uzrokuju delegitimirajuću kritiku toga izbornog sustava.

(e) Čisti razmjerni izbori najdosljednije ispunjavaju zahtjev za poštenim predstavništvom. No, to se događa na račun koncentracijske funkcije i na račun - budući da se obično primjenjuju krute liste - participacijske funkcije izbornog sustava. Prema tome, glavna kritika toga izbornog sustava usmjerava se na to da on potiče cijepanje stranačkog sustava i glasu birača pridaje anonimni karakter. U tom sklopu treba istaknuti da se glasovi preračunavaju na nacionalnoj razini i da stoga praktično nisu primjenjivi drugi oblici lista. Legitimnost čistih razmjernih izbora dovela su u pitanje osobito historijska iskustva Zapadne Europe s nestabilnim vladama i slomom demokracija. No, ta negativna ocjena čistih razmjernih izbora ne može se u cijelosti prenijeti na druge zemlje i regije. U zemljama s izraženom društvenom heterogenošću i dubokim društvenim sukobima predstavnička funkcija može zadobiti istaknuto značenje, što primjenu čistih razmjernih izbora čini vrlo smislenom.

(f) Personalizirani razmjerni izbori sa zakonskom prohibitivnom klauzulom jesu intermedijarni izborni sustav, koji ispunjava različite funkcionalne zahtjeve. Predstavničku funkciju ispunjavaju pomoću razmjernoga parlamentarnog predstavljanja svih stranaka, koje su prešle prohibitivnu klauzulu. Visina prohibitivne klauzule spajiva je s predstavničkim načelom razmjernih izbora. Oni zadovoljavaju koncentracijsku funkciju, jer su vrlo male stranke isključene iz parlamenta, čime se olakšava tvorba parlamentarnih većina, koje se obično smatraju temeljem stabilnih vlada u sustavima parlamentarnih vlada. No, taj izborni sustav ne potiče tvorbu parlamentarne većine jedne stranke. Vlade se obično oslanjaju na koalicijske većine, koje ne nastaju umjetno, disproporcijom učinkom izbornog sustava, nego doista objedinjavaju većinu glasova birača. Personalizirani razmjerni

izbori zadovoljavaju participacijsku funkciju utoliko ukoliko sadrže elemente glasanja o osobama. Birači biraju dio zastupnika u jednomandatnim izbornim okruzima, a da se time ne mijenja (zanemare li se prekomjerni mandati) mandatni udio koji je stranci obračunat razmjerno na nacionalnoj razini. Personalizirane razmjernje izbore kritiziraju, doduše, često zbog njihove navodne složenosti, ali su oni, s obzirom na svoju višefunkcionalnost, još razmjerno jednostavni.

Slijedeća tablica još jedanput sažeto uspoređuje šest tipova izbornih sustava s obzirom na tri središnja funkcionalna zahtjeva - predstavništvo, koncentraciju i participaciju. Kao što se pokazuje, svi tipovi izbornih sustava sposobni su ispuniti jednu ili dvije od tih funkcija, ali su samo personalizirani razmjerni izbori u stanju istodobno ostvariti sva tri funkcionalna zahtjeva.

Tablica 3: Ispunjenje funkcionalnih zahtjeva različitih tipova izbornih sustava

Izborni sustav	Predstavništvo	Koncentracija	Participacija
Izbori relativnom većinom	negativno	pozitivno	pozitivno
Izbori apsolutnom većinom	negativno	pozitivno	pozitivno
Razmjerni izbori u malim izb. okruzima	negativno	pozitivno	pozitivno
Razmjerni izbori u višemandatnim izb. okruzima	negativno	pozitivno	negativno*
Čisti razmjerni izbori	pozitivno	negativno	negativno*
Personalizirani razmjerni izbori	pozitivno	pozitivno	pozitivno

* U slučaju krutih lista.

Značajno je što se u međunarodnom razvoju izbornih sustava može uočiti tendencija kretanja od ekstremnih "klasičnih" izbornih sustava, koji prvenstveno ističu jednu (a zapostavljaju ostale) funkciju, ka kombiniranim (personaliziranim) izbornim sustavima, koji nastoje uspostaviti uravnotežen odnos među različitim funkcijama. Upravo personalizirani razmjerni izbori, kakvi se primjenjuju u Saveznoj Republici Njemačkoj, utiru dobar srednji put među navedenim funkcionalnim zahtjevima. U novije doba u nekim su zemljama personalizirani razmjerni izbori preuzeti u okviru reformi izbornog sustava, kao u Novom Zelandu i, uz stanovite modifikacije, u Venecueli i Boliviji. U drugim su zemljama uvedeni izborni sustavi koji su srodni personaliziranim razmjernim izborima, kao što su kompenzacijski razmjerni izbori s prohibitivnom klauzulom (Italija) ili rovovski sustavi, koji u pravilu raskidaju s predstavničkim načelom razmjernih izbora (primjerice, Japan, Meksiko, Rusija). Velika lepeza kombinacija između izbora osoba u jednomandatnim izbornim okruzima, s jedne strane, i izbora lista prema razmjernom načelu, s druge strane, omogućuje primjenu tih tipova kombiniranih izbornih sustava u zemljama s vrlo različitim društvenopolitičkim uvjetima. To se obrazlaže "privlačnošću" personaliziranih izbornih sustava u okviru najnovijih rasprava o reformi izbornog sustava u vrlo različitim dijelovima zemlje.

Primjeri Njemačke i Novog Zelanda pojašnjavaju pritom da se personalizirani izborni sustavi (u ovim primjerima, konkretno, personalizirani razmjerni izbori) mogu razvijati iz različitih pravaca. U Njemačkoj (kao i u mnogim drugim zapadnoeuropskim državama) u prvoj trećini ovog stoljeća još su predodžbama o pravednome, idealnom predstavništvu odgovarali čisti razmjerni izbori. Nakon prvih iskustava s čistim razmjernim izborima, koji su pospjeli cijepanje stranaka i bili suodgovorni za slom Weimarske Republike i ostalih demokracija, cilj da se ostvari što je moguće vjernije predstavništvo izgubio je na važnosti u oblikovanju izbornih sustava u Zapadnoj Europi. Orijentirajući se na funkcionalne zahtjeve

parlamentarne vlade, na mnogim su mjestima u razmjerne izborne sustave ugrađene "korekture", koje su povećale koncentracijski učinak razmjernih izbornih sustava. Nakon nacionalsocijalističke diktature u Njemačkoj u tom se smislu nije opet nadovezivalo na čiste razmjerne izbore, nego su uvedeni personalizirani razmjerni izbori s razmjerno visokom prohibitivnom klauzulom.

Novi Zeland je, pak, stupao obratnim putem razvoja. Više od stotinu godina tamo se biralo izborima relativnom većinom u jednomandatnim izbornim okruzima. Sredinom osamdesetih godina vlada je osnovala neovisnu *Royal Commission on Electoral System*, koja je nakon vaganja različitih alternativa o izbornim sustavima dospjela do jednoglasne preporuke da se uvedu personalizirani razmjerni izbori. Pomoću dva referenduma 1993. uvedeni su personalizirani razmjerni izbori prema njemačkom modelu, a pod oznakom *mixed-member-proportional-system*.

3. Izborni sustavi i njihov sklop

Izborni sustavi djeluju u složenom sklopu različitih društvenih, kulturnih, političkih i ostalih uvjeta, koji se mijenjaju po zemljama i vremenima. S obzirom na njihovu kontekstualnu ovisnost, učinke izbornih sustava, kao i prednosti i nedostatke različitih alternativa o izbornim sustavima treba istraživati i prosuđivati u odnosu na respektivne društveno-političke uvjete. Sociostrukturni uvjeti i historijsko-politička iskustva zemalja odnosno skupina zemalja određuju konkretni profil onoga što se zahtijeva od izbornog sustava i od najvećeg su značenja za odabir izbornog sustava, kako na razini predstavničkih načela, tako i na razini konkretnoga oblikovanja izbornih sustava. U savjetovanju politike nije stoga smisleno propagirati odabir, odnosno prenošenje nekoga izbornog sustava iz jedne zemlje u drugu, ne osvrćući se na posebne društveno-političke uvjete.

3.1. Društvena struktura

U tom sklopu središnju varijablu predstavlja struktura društva. Ona često suodređuje odabir, učinke i vrednovanje izbornog sustava.

S obzirom na nužnu analizu društva, koja razmatra prikladan izborni sustav, od posebna su interesa vrsta i opseg podjele i sukoba u društvu. U heterogenim društvima, koja su podijeljena etničkim, vjerskim, jezičnim, kulturnim ili drugim crtama sukoba (*cleavages*), izborni sustavi polučuju drukčije učinke i moraju udovoljiti drukčijim zahtjevima nego u (razmjerno) homogenim društvima. To vrijedi to više ako su sukobi politizirani.

Značaj sociostrukturnih varijabli jasno se pokazuje u onim zemljama i regijama koje obilježava etnička heterogenost. Etnički čimbenik ima, primjerice, istaknutu ulogu u okviru procesa demokratizacije u Africi. Neki stručnjaci vide čak u etnicitetu, odnosno u politizaciji etniciteta čimbenika koji bi mogao spriječiti razvoj demokratskog oblika vlasti u etnički vrlo heterogenim društvima. Ta se skeptičnost zasniva kako na prijašnjim iskustvima propasti demokratskih oblika vlasti u zemljama u kojima su etnički problemi i sukobi imali veliku ulogu, tako i na poglavito etničkom karakteru tamošnjih autoritarnih režima. Iz tog razloga katkad postoji strah da bi liberalizacija i demokratizacija mogle uzrokovati političke sukobe rivalskih etničkih zajednica, tako da ne bi više bile spojive s pravilima igre liberalno-pluralistične demokracije.

U uvjetima etnički heterogenih društava izbori relativnom većinom u jednomandatnim izbornim okruzima, koji se primjenjuju u mnogim afričkim i azijskim državama, imaju, naime, drukčije učinke nego što sugeriraju modelske predodžbe razvijene na britanskom parlamentarizmu. Afrička iskustva poglavito dokazuju postavku - koja se vraća na Alexisa de Tocquevillea - da su za funkcioniranje većinskih izbora, poredbeno gledano, potrebni homogeni društveni odnosi. Najteži problemi izbora relativnom većinom u etnički

heterogenim društvima jesu:

- nedostatno predstavljanje etničkih manjina koje ne raspolažu regionalnim utvrdama;

- zaoštravanje regionalnih hegemonija u slučaju prevlasti različitih etničkih skupina u tim regijama, a time i preobrazba regionalnih izbornih utvrda političkih stranaka u sukobe s političko-teritorijalnom osnovom;

- prevelike parlamentarne većine u odnosu na raspodjelu glasova, što rezultira gotovo eliminiranjem oporbenih stranaka i jačanjem etničke prevlasti na nacionalno-političkoj razini;

- razvoj sustava s dominantnom strankom na temelju prevelikih većina, bez mogućnosti smjene vlada ili učinkovite političke oporbe.

Česta pojava stranačkih sustava kojima dominira jedna stranka, u Africi i Aziji predstavljala je odlučan čimbenik koji je pogodio ekstremnim iskrivljavanjima političkog predstavništva, te tako potkopavao sposobnost toga stranačkog sustava da ubrza proces *nation-buildinga*. Naposljetku, većinski izbori nisu pridonijeli samo zaoštavanju etničkih sukoba, nego su ubrzali i etničko-regionalnu polarizaciju. Primijene li se izbori relativnom većinom, onda su u segmentiranim društvima tipični izborni rezultati: jedna stranka osvaja sva mjesta, jedna stranka osvaja više od dvije trećine mjesta ili različite stranke osvajaju katkad svoje etničke utvrde, tako da etničke manjine u nekim ili svim regijama ostaju nepredstavljene i imaju uspjeha samo tamo gdje zbog regionalne koncentracije dostižu većinu.

Vratimo li se opet razmatranjima o funkcionalnim zahtjevima izbornih sustava, naglašavamo da važnost pojedinih zahtjeva mora od početka voditi računa o društveno-političkim uvjetima. Redoslijed prioriteta, kao što je veća participacija ili veća koncentracija u stranačkom sustavu, u praksi zasigurno podliježe, naposljetku, političkim mjerilima. A na značaj različitih funkcionalnih zahtjeva zasigurno utječu i opća gledišta teorija demokracije. Ovisno o razmatranjima

političke vlasti i ovisno o stajalištu teorija demokracije, može se više vrednovati ili tvorba jednoznačnih stranačkih većina u parlamentu, ili političko predstavljanje, po mogućnosti, svih društveno relevantnih snaga. Tako će se uvijek naći zagovornici kako funkcije koncentracije, tako i reprezentativne funkcije. No, nije prikladno da se redoslijed prioriteta prepusti samo računici političkih stranaka i/ili da se oslanja na apstraktna teorijska razmatranja. Uvažiti se moraju i sociopolitički uvjeti, napose pitanje je li posrijedi homogenije ili heterogenije društvo.

Potrebno je snažno naglasiti da u segmentiranim društvima reprezentativnoj funkciji pripada istaknuto značenje. Različite društvene skupine moraju biti predstavljene, i to na približno razmjern način. S time je povezan i zahtjev za političkom integracijom, koji je u segmentiranim društvima vrlo značajan, a što bi trebalo obvezivati i izborni sustav. Prema tome, izborni sustav nipošto ne smije iz parlamentarnog predstavljanja isključiti društvene i političke manjine. Legitimnost političkog sustava u segmentiranim društvima počiva, u velikoj mjeri, na predstavljanju i političkoj integraciji manjina.

Slijedeći katalog obznanjuje neka mjerila i kontrolna pitanja koja su važna u odabiru i vrednovanju izbornog sustava u segmentiranim društvima, a na koja smo naišli, najčešće, u Africi:

- Legitimnost: Priznaju li različite društvene skupine izborni sustav kao prikladan institucionalni postupak za tvorbu reprezentativne vlade? Priznaju li u izborima podređene manjinske skupine rezultate izbora?

- Politička integracija: Ujedinjuje li izborni sustav zemlju ili je dijeli? Zaoštava li ili ublažava društvenu odnosno političku polarizaciju? Kanalizira li političke sukobe u mirne oblike razrješavanja sukoba, odnosno poravnavanja sukoba ili potiče nasilne oblike sučeljavanja?

- Predstavništvo: Omogućuje li izborni sustav predstavljanje društvenih, prije svega etničkih, manjina ili ga sprečava? U kojoj se mjeri te skupine osjećaju primjereno predstavljenima? Dopusća li izborni sustav da udio političkih stranaka u mandatima odgovara, otprilike, njihovu udjelu u glasovima?

- Političke stranke: Pridonosi li izborni sustav prevladavanju politizacije etničkih sukoba, koji se, ako je to moguće, potiskuju u stranačkom sustavu koji je strukturiran prema crtama etničkih sukoba?

- Predstavnička vlada: Može li pomoću određenoga izbornog sustava izabrana vlada zastupati interese različitih etničkih skupina, prije svega interese etničkih manjina? Potiče li izborni sustav tvorbu *consociational governments*, tako da manjine mogu sudjelovati u procesu političkog odlučivanja?

- Politička oporba: Sprečava li izborni sustav prevelike većine, tako da politička oporba može imati učinkovitu ulogu u političkom procesu? Razvija li parlament protutežu parlamentu?

Promatrano s gledišta izborne sistematike, razmjerni izborni sustavi nedvojbeno najbolje ispunjavaju posebne funkcionalne zahtjeve u segmentiranim društvima. To više što u heterogenim društvima većinski izborni sustavi ne djeluju na jednak način ni politički integrativno niti pokazuju jednake učinke na stabilnost političkih sustava kao u homogenim društvima. Štoviše, primjena većinskih izbora u heterogenim društvima povezuje se s ekskluzivnošću i polarizacijom.

Nadmoć razmjernih nad većinskim izborima u heterogenim društvima nadaje se čak i na temelju različitih promišljanja: prvo, većinski izbori ne mogu ispuniti važne funkcionalne zahtjeve izbornog sustava. Drugo, njihovi prirodni učinci u pogledu tvorbe parlamentarnih većina uzrokuju političku prevlast pojedinih etničkih zajednica i potiču političku nestabilnost. Treće, razmjerni izbori ispunjavaju zahtjev za poštenim predstavljanjem manjina, kojemu se u heterogenim

društvima mora dati prednost. Sljedeći je argument političke prirode: većinski izbori mogu se uvesti samo protiv volje etničkih manjina. Oni su uvijek izraz prevlasti etničke većine. Kako su razmjerni izbori jedini put poštenog predstavljanja manjina, jasno je da je uvođenje razmjernoga izbornog sustava u duhu političkih interesa manjina, koje su u uvjetima većinskih izbora isključene iz političkog predstavništva.

Ipak, kako bi - sa stajališta izborne sistematike - uvođenje razmjernih izbora bilo smisljeno u onim segmentiranim društvima koja primjenjuju većinske izbore, reforme izbornog sustava moraju u političkoj praksi voditi računa o političkim odnosima moći i političkoj tradiciji. Uvođenje razmjernih umjesto većinskih izbora nije politički održiva opcija u mnogo pogleda, jer je za dalekosežnu reformu izbornog sustava potrebna potpora najvažnijih političkih stranaka, osobito vladine stranke (stranaka). One, pak, po svim pravilima nisu zainteresirane za slabljenje svoje političke vlasti. Osim toga, jednomandatni izborni okruzi u mnogim su afričkim i azijskim zemljama čvrsti sastavni dio političke kulture. Zbog toga su prikladni mali, inkrementalistički reformski koraci i kombinirani izborni sustavi kao cilj, pogotovo što u takvim izbornim sustavima jednomandatni izborni okruzi imaju posve pozitivnu funkciju. Reforma izbornog sustava može se shvatiti i kao *proces* prilagodbe izbornog sustava funkcionalnim zahtjevima, kojim se može upravljati prema iskustvima pojedinih reformskih koraka, pri čemu, u načelu, nije isključen prijelaz od većinskih na razmjerne izbore. Prvi korak takve strategije mogao bi biti da se uz postojeće većinske izbore u jednomandatnim izbornim okruzima dodjeljuju i dodatni mandati posredstvom dodatne razmjerne liste (većinski izbori s dodatnom razmjernom listom). Time ne bi bila narušena izborna kultura neke zemlje, koja je usko povezana s jednomandatnim izbornim okrugom, ali bi barem početno bila zadovoljena predstavnička funkcija.

Ako ta reforma ne bi bila dostatna za uklanjanje nedostataka političkog predstavništva, u slijedećim reformskim koracima mogao

bi se sukcesivno povećavati broj mandata što se dodjeljuju dodatnoj razmjernoj listi (umjesto trećine polovica razmjernih mandata). Mogli bi, naposljetku, biti uvedeni i ostali oblici kombinacije jednomandatnih izbornih okruga s razmjernim elementima, kao što je prethodno prikazano (kompenzacijski razmjerni izbori, personalizirani razmjerni izbori). Lepeza mogućnosti kombiniranja ostavlja dovoljno prostora za uvažavanje različitih sociopolitičkih i sociokulturnih uvjeta, te za različite konstelacije političke moći.

3.2. Političke varijable

Prethodna izlaganja već su ukazala na značaj genuinih političkih varijabli u odabiru i reformi izbornih sustava. Politički akteri, naposljetku, odlučuju o tome hoće li će u oblikovanju izbornog sustava neku ulogu igrati i sociostrukturni uvjeti. Na napore da se uvede novi ili preoblikuje stari izborni sustav uvijek utječu i politički interesi i težnje za vlašću političkih aktera, koji djelomice sami razvijaju prijedloge za reformu izbora, ali se u svakom slučaju moraju suglasiti s prijedlozima reformi. Političari su u tom pogledu obvezni na pragmatičniji način gledanja, koji je orijentiran na vlast. Politički akteri obično preispituju moguće prijedloge reformi prema tome donose li im koristi ili štetu. Ta ocjena ne temelji se zapravo uvijek na primjerenu razumijevanju načina funkcioniranja i učinaka pojedinih tipova izbornih sustava ili elemenata izbornih sustava. Kako izborni sustavi suodređuju raspodjelu političke vlasti u nekoj zemlji, to znači da su pitanja izbornog sustava uvijek i pitanja političke vlasti. Stoga je ta tema često politizirana do krajnje mjere. Uvođenje ili reforma izbornih sustava obično odražava političke odnose moći u trenutku novog oblikovanja izbornog sustava. Promjene izbornih sustava većinom se provode "odozgo" ili se dogovaraju između vlade i oporbe. Česti su kompromisi, što katkad uzrokuje tvorbu izbornih sustava koji se doimlju - promatrano sa stajališta socijalne tehnologije - nekoherentnima i *poorly designed*.

Politizacija pitanja izbornog sustava ograničuje i *political engineering*. Političko-historijska stvarnost uglavnom je obilježena daleko užom opcijskom slobodom nego što sugeriraju akademske rasprave. U mnogim političkim raspravama o reformi izbornih sustava nije više otvorena načelna odluka većinski nasuprot razmjernim izborima. Odluka je višestruko historijski i/ili ustavnopravno prejudicirana i nije na dispoziciji. Većina reformi izbornog sustava empirijski se ograničava unutar etabliiranoga predstavničkog načela. Samo rijetko, ponajviše u vremenima političkih kriza ili dubokih prevrata, nositelji političkih odluka temeljito iznova obrađuju pitanje izbornog sustava, pri čemu iz tih rasprava o reformi ne izrasta uvijek i temeljita reforma izbornog sustava. "Veliki zamah" uspijeva tek rijetko. Politički su provedive male, inkrementalističke reforme, koje su primjerene historijsko-političkom sklopu. Opće rasprave o velikoj alternativu većinski nasuprot razmjernim izborima prečesto ne vode k opipljivu rezultatu reforme.

3.3. Strateški zahtjevi rasprave o reformi

Slijedeći odjeljak zaključno popisuje zahtjeve koji su značajni za serioznu raspravu i - politički provedive - reforme izbornog sustava.

(a) Prvi zahtjev je analitičke prirode i sastoji se u primjerenoj, stručnoj analizi postojećega izbornog sustava. Kako on funkcionira? Od kojih se tehničkih elemenata sastoji? Kakvi su mu učinci? U kojoj mjeri izborni sustav udovoljava postavljenim funkcionalnim zahtjevima? U kojoj mjeri vodi računa o posebnome sociokulturnom i političko-institucionalnom sklopu? Taj prvi analitički korak već informira o tome postoje li valjani razlozi da se pristupi reformi izbornog sustava. Pritom je važno ispitati uzročnu ispravnost navodnih funkcionalnih nedostataka postojećega izbornog sustava, koji se ističu u akademskim krugovima, političkim sektorima i/ili, napokon, u širokoj javnosti. Za to je najprikladnija poredbeni metoda.

Poredbeni metoda može dovesti i do rezultata koji čine kritiku postojećega izbornog sustava neutemeljenom: prvo, kritizirana pojava je općenito dokaziva ako se javlja u demokracijama različitih razdoblja i zemalja, neovisno o tipu izbornog sustava; drugo, ako kritizirana pojava ima različite uzroke, među kojima izbornom sustavu pripada drugorazredno značenje; treće, ako je kritizirana pojava samo konjunkturna, a ne i strukturna vrsta. Poredbeni analiza može, dakako, doći i do rezultata da izborni sustav odlučno suodređuje kritiziranu pojavu. U tom se slučaju poredbenom metodom ispituje u kojoj mjeri (i uz kakve "troškove") predložene alternative odnosno reforme izbornog sustava mogu otkloniti postojeće funkcionalne nedostatke staroga izbornog sustava.

(b) Drugi strateški zahtjev u okviru rasprava o izbornim sustavima jest točno određenje ciljeva reforme izbornog sustava. Opća kritika postojećega izbornog sustava, u pravilu, ne počiva na jednome jedinom, nego na više aspekata. No, tek se rijetko ispituje u kojoj su mjeri međusobno uzročno povezane mnoge točke kritike, te da li se one možda uzajamno isključuju. Implicitna pretpostavka da među pojedinim, različitim točkama kritike postoji unutarnja koherentnost, u praksi je teško dokaziva. One su često u odnosu napetosti. To znači da su političke reforme, koje nastoje udovoljiti određenim točkama kritike, u suprotnosti, možda, s nekim drugim točkama.

S obzirom na složenost problema, nužno je najprije definirati ciljeve reforme izbornog sustava i postići političku suglasnost o tim ciljevima. Raspravu o izbornom sustavu i odabir alternativa izbornom sustavu usmjerava, dakle, pitanje o tome što treba poboljšati. Obratni put, to jest da političari i društveni znanstvenici podastiru nebrojene, navodno "idealne" prijedloge izbornih sustava, najsigurniji je put da se ne dođe do konkretnog rezultata reforme. U tom slučaju rasprava protječe u nekorisnim polemikama i sučeljavanjima.

Imajući u vidu cilj reformi izbornog sustava, još jednom treba ukazati na to da se reforme izbornih sustava ne mogu svesti samo na stupanj

razmjernosti između glasova i mandata, a time i na opseg inkluzivnosti, odnosno ekskluzivnosti političkih stranaka. One bi se, među ostalim, trebale odnositi i na to može li birač birati samo među političkim strankama ili i među osobama. Važno je, osim toga, objasniti u kojoj mjeri porast učinkovitosti izbornog sustava u jednom pogledu smije nositi sa sobom gubitak učinkovitosti u drugom pogledu. Ako reforma izbornog sustava cilja, primjerice, na poboljšanje odnosa između birača i zastupnika, velika je razlika čini li se to na račun predstavničke funkcije ili se taj učinak može izbjeći.

(c) Treći strateški zahtjev sastoji se u tome da se na tehničkoj razini izaberu oni mehanizmi koji mijenjaju izborni sustav u duhu reformskih ciljeva. Tu je nužno dostatno poznavanje sistematike izbornih sustava, a, nažalost, često nije tako: često postoji veliki sraz između ciljeva reforme izbornog sustava i tehničkih mjera koje se poduzimaju da bi se ciljevi ostvarili. Povrh toga, nije neograničen broj tehničkih elemenata kojima se mogu ostvariti definirani reformski ciljevi i izbjeći neželjeni popratni učinci. Prema tome, dobar dio posla sastoji se od usklađivanja ciljeva i metoda, i to tako da se nenamjeravani ili eksplicitno nepoželjni popratni učinci izbjegniju ili barem ograniče.

(d) Četvrti strateški zahtjev nadilazi čisto tehničko područje. Tehničke reformske alternative treba povezati s posebnim sociopolitičkim uvjetima neke zemlje i tako utvrditi predviđene političke učinke. Kako učinci izbornih sustava uvijek ovise o sklopu, za iscrpnu analizu zemalja nužno je, među ostalim, istražiti zemljopisni razmještaj birača, ponašanje birača, strukturu stranačkog sustava i opće političke strukture itd. Evaluacija učinaka reforme izbornog sustava trebala bi se obaviti i prema globalnom mjerilu, primjerice u odnosu na funkcioniranje političkog sustava općenito ili, u slučaju mladih demokracija, u odnosu na konsolidiranje demokracije.

Time se zatvara krug opsežnih razmatranja u ovome uvodu, koja se nadovezuju na neke prethodne tvrdnje što ih dijele stručnjaci za

izborne sustave: izborni sustavi su važni konstitucionalni elementi politike u njezinu normativnom, procesno-dinamičnom i rezultatski orijentiranom razumijevanju.

Izbor literature:

Lijphart, Arend, 1994.: *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford

Nohlen, Dieter, 1978.: *Wahlsysteme der Welt*, München

Nohlen, Dieter, 1991.: *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen

Nohlen, Dieter, 1996.: *Elections and Electoral Systems*, New Delhi

Sartori, Giovanni, 1994.: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Basing stoke/London

Dieter Nohlen

IZBORNI SUSTAVI U ISTOČNOJ EUROPI - NASTANAK, KRITIKA, REFORMA

I.

"How and why do the constitutional engineers in democratic countries choose one or other of basic alternatives?" To pitanje Arenda Lijpharta (1992., 228.) - koje smjera na dvije načelne alternative u institucionalnom oblikovanju demokracije (prezidencijalizam nasuprot parlamentarizmu i većinski nasuprot razmjernim izborima) - motivira slijedeći poredbeni prikaz optiranja za izborne sustave u Istočnoj Europi. Ne pitamo se, dakako, samo o "temeljnim alternativama" nego nas zanimaju i posebni oblici izbornih sustava. Mišljenje u velikim alternativama zasigurno je veliki izazov. Njime se može uspostaviti veza s povijesnim raspravama o većinskim i razmjernim izborima, bilo u normativnim horizontima, kakve nalazimo u klasičnom obliku kod Johna Stuarta Milla i Waltera Bagehota, bilo u obrazloženjima društvene znanosti, kakva su utvrđena u "sociološkim zakonima" Mauricea Duvergera. Mišljenje u velikim alternativama u dvostrukom se pogledu nadovezuje na ono što se podrazumijeva pod teorijom - na idejno-povijesne i scijentistične komponente moderne političke teorije.

Zbog razine apstraktnosti velikih alternativa mnogo se gubi na informativnosti i diferenciranosti, koje su vrlo značajne za studij nastanka političkih institucija u društvenoj znanosti. Ako alternativa znači samo većinski ili razmjerni izbori, onda se zanemaruje nužno razlikovanje izbora relativnom i apsolutnom većinom. Treba podsjetiti da je izborima apsolutnom većinom Maurice Duverger pripisao učinke koji su slični učincima razmjernih izbora; on je vidio

alternativu između izbora relativnom većinom, na jednoj strani, i razmjernih izbora i izbora apsolutnom većinom, na drugoj strani, a ne naprosto između većinskih i razmjernih izbora. Na području razmjernih izbora velika alternativa odustaje od razlikovanja čistih razmjernih izbora i svih ostalih sustava razmjernih izbora, pri čemu su neki od tih ostalih tipova razmjernih izbora - osobito neki novi oblici kombiniranih izbornih sustava - po svojim učincima bliži izborima relativnom većinom. Jasno je da mišljenje u velikim alternativama ne ostavlja nepromišljenim i difuznim samo koncepte, nego se njime transportira i tzv. *conventional wisdom*, koji (više) ne odgovara stanju u međunarodnom istraživanju izbornih sustava, pa čak uporno poriče i njegove rezultate.² Ne uvažava se, nadalje, ni kontekstualna ovisnost koncepata; naime, ono što politički akteri i znanstvenici pojmovno i u političkoj znanosti povezuju s prednostima i nedostacima većinskih i razmjernih izbora, stanovitim je dijelom historijski kontingentno. S većinskim izborima Zapadni Europljanin tendencijski povezuje izbore relativnom većinom s učincima na stranački sustav koji su se pojavili u Velikoj Britaniji (dvostranački sustav s dobro strukturiranim strankama, frakcijska disciplina), a Istočni Europljanin izbore apsolutnom većinom prvenstveno povezuje s učincima što su se pojavili u fazi formiranja stranačkih sustava

² Prema novijim istraživanjima, razlikuju se dvije analitičke dimenzije: učinci izbornih sustava na odnos glasova i mandata i na stranački sustav. Dok je učinak izbornih sustava u prvom slučaju razmjerno lako dobro odrediti i predskazati, odnos između izbornog i stranačkog sustava mnogo je manje blizak nego što se obično pretpostavlja, te nisu mogući kvazideterministički iskazi (Nohlen, 1990., 271. i d.). Arend Lijphart (1994., 142.) dolazi do rezultata u *comparative cases* i na nekim područjima djelovanja da ne postoji "sustavni odnos među dvjema varijablama općenito"; u drugim slučajevima dolazi do stanovitog, ali uvijek relativnog objašnjenja čimbenika izborni sustav. James McGregor (1993., 11. i d.) malo, nažalost, razvodi njeguje tu spoznaju, jer razlikovanje pripisuje drugu dimenziju i misli da "odnos između glasova i mjesta" predstavlja "kratkoročni učinak", dok je stranačkom sustavu pridao "dugoročni učinak". Posve je, ustvari, pogrešno pridavati manje značenje izbornom sustavu zbog nedeterminiranosti odnosa između izbornog i stranačkog sustava. Potpuno smo suglasni s Arendom Lijphartom, koji na istom mjestu, a na temelju rezultata svojih istraživanja, upozorava "na umanjivanje značaja utjecaja izbornog sustava na stranački sustav i njegove praktične korisnosti u političkom inženjeringu".

nakon prevrata (mnogostranački sustav sa slabo strukturiranim strankama, neovisnost pojedinačnih zastupnika). S druge strane, mišljenje u velikim alternativama preporučuje drukčija shvaćanja u pogledu orijentacija, razloga i procesa nastanka izbornih sustava od onih koja su jače izdiferencirana i koja su otpočetka uvažavala posebne konfiguracije izbornih sustava. Naime, to pothranjuje predodžbu o orijentiranosti zakonodavca na alternative, modele, obrasce, predodžbu o planiranju, savjetovanju, *political engineeringu* i *institutional designu*, preopterećenost načinima gledanja koja proces tvorbe političkih institucija doista shvaćaju kao *proces* tijekom kojega s gradi izborni sustav.

I u prethodnom navodu Lijphart govori o *constitutional engineeringu*. U sklopu preobrazbe u Istočnoj Europi o gledištu *institutional designa* - kako u pogledu nastanka izbornih sustava, tako i u pogledu kritike primijenjenih izbornih sustava - često se općenito raspravljalo u obliku iskaza *poorly designed*. Dvojbu o primjerenom *institutional designu* u najnovije je doba zaoštrio Giovanni Sartori. On je političku znanost proglasio odgovornom za dijagnosticirano stanje *poor design*. "Presentday political scientists" nisu bili sposobni da dobro savjetuju politiku (Sartori, 1994., 29.). Mogućnosti političke znanosti da uspješno savjetuje politiku na užem je polju izbornih sustava potkopao argument *no-choice*, zajedno s relativiziranjem čimbenika izbornog sustava i postavkom o nezakonitosti odnosa između izbornog i stranačkog sustava. Posve neovisno o pitanju predstavlja li Sartorijevo scijentističko razumijevanje discipline bolju pretpostavku za savjetovanje politike od postavke koju je on snažno napao, Sartori je potpuno zanemario činjenicu da su pitanja izbornog sustava pitanja vlasti (Nohlen, 1990., 289. i d.) i da je izborni sustav, u pravilu, "product of bargaining among existing parties" (Shugart, 1992., 207.). Zajedno s Mirjanom Kasapović (v. Nohlen/Kasapović, 1996.) pokazao sam da je induktivno, historijsko-empirijsko razumijevanje nastanka izbornih sustava uistinu primjerenije promatranom procesu i rezultatu tvorbe izbornih sustava u Istočnoj Europi.

II.

U sklopu promjene sustava u Istočnoj Europi moraju se razlikovati dva tipa izbora: predkonstitutivni i konstitutivni izbori. Samo pet od sadašnjih dvadeset istočnoeuropskih država bile su stare nacionalne države, koje su postojale i prije početka promjene sustava potkraj osamdesetih godina. Nove nacionalne države često su stvarane kao neposredna politička posljedica predkonstitutivnih izbora. Političke snage koje su optirale za državnu neovisnost zemalja-članica nekadašnjih istočnoeuropskih federacija stjecale su u prvim kompetitivnim izborima legitimnu političku osnovu za ozbiljenje svojih političkih ciljeva.

Na drugom ću mjestu pokazati da je prevlast izbora apsolutnom većinom na početku tranzicije bila posljedica transformacije, odnosno upravljanja odozgo kao određenog tipa promjene sustava (v. Kasapović/Nohlen, 1996.). Optiranje za izbore apsolutnom većinom bilo je motivirano, u prvom redu, političkom vlašću: stare vladajuće elite shvaćale su ih kao institucijski mehanizam očuvanja svoje vlasti. Druga je stvar što je ta politička računica često propadala: "It is ironical that the preservation of the Soviet imposed highly majoritarian electoral rules helped to turn Communist defeat into debacle" (Taagepera, 1990., 306.). Izbori apsolutnom većinom donijeli su samo u tri od osam zemalja pobjedu starim komunističkim elitama, te tako samo djelomice ispunili političku intenciju svojih zagovornika.

U konstitutivnim izborima prevladavali su razmjerni izbori, koji su primijenjeni u devet od osamnaest slučajeva. Uvedeni su na temelju dvaju okolnosti: stvarnom kapitulacijom vladajućih komunističkih elita u starim nacionalnim državama, što je rezultiralo prepuštanjem cjelokupne tvorbe institucija novoj eliti, ili izbornom pobjedom velikih oporbenih "tranzicijskih aktera" u predkonstitutivnim izborima, koji su nakon državne neovisnosti, u pravilu, pretrpjeli rascjep, te su stoga izgubili političke i organizacijske pretpostavke optiranja za većinske izbore.

Razmjerni izborni sustavi u Istočnoj Europi jesu, tipološki gledano, relativno uniformni. Danas ne postoje zapravo čisti razmjerni izbori, *single transferable vote*, *personalizirani razmjerni izbori po njemačkom obrascu*.³ Premda je raznolikost u pojedinostima velika (v. tablicu 1), razmjerni izborni sustavi ipak dijele još neka obilježja. Temeljni tip jesu razmjerni izbori u izbornim okruzima, to jest u višemandatnim izbornim okruzima.⁴ Uočljivo je, nadalje, dvoje: prvo, preračunavanje glasova na razini izbornog okruga gotovo je svugdje bilo uređeno tako da je preostajao ostatak mandata, koji su potom raspođeljivani na nacionalnoj razini. Na taj je način etablirana nacionalna lista, koja je strankama omogućavala da njihova nacionalna vodstva umaknu glasovanju birača na razini izbornih okruga, te da ne budu ugrožena ako je lista bila slabo strukturirana. Poredbeno gledano, slabo strukturirana lista zapravo je prakticirana češće nego u razmjernim izbornim sustavima s izbornim okruzima na Zapadu, dok je nacionalna lista bila kruta. Samo je u Poljskoj broj mandata nacionalne liste bio zakonski utvrđen na 60. Drugo, posvuda je uvedena prohibitivna klauzula, dakako, različite visine, varijajući od 2.5 do 5 posto. Nije se pouzdavalo u prirodnu prepreku, koju tvore izborni okruzi, čija se srednja vrijednost kreće od 2.3 do 15 mandata, ali se u Istočnoj Europi u cjelini može označiti umjerenom. Na to je utjecalo i sjećanje na iskustva s razmjernim izborima u izbornim okruzima u međuratnim godinama, kad izborni okruzi nisu tvorili bedem protiv cijepanja stranaka. A i nova iskustva u Poljskoj 1991. govore da pri ekstremnom cijepanju izborni okruzi zakazuju kao prepreke, te da nije dostatna samo prohibitivna klauzula za sudjelovanje nacionalne liste kako bi se spriječila realimentacija fragmentiranja u razmjernim izborima. Utoliko je reformom u Poljskoj 1993. dosljedno uvedena prohibitivna klauzula i za mandate u izbornim okruzima, kao što je bio dosljedan i pokušaj da se

³ Od navedenih tipova izbornih sustava primijenjen je samo sustav *single transferable vote* u predkonstitutivnim izborima u Estoniji.

⁴ Razmjerni izbori u jednome zemaljskom izbornom okrugu primijenjeni su samo u Moldaviji i u izborima 1990. u Crnoj Gori.

Tablica 1: Razmjerni izborni sustavi u Istočnoj Europi

Zemlja	God.	Broj zastupnika	Broj izbornih okruga	Veličina izbornih okruga	Srednja vrijednost izbornih okruga	Nacionalna lista
1	2	3	4	5	6	7
Albanija	1992.	140	100	1	—	40
Bosna i Hercegovina	1990.	130	7	14-18	18.5	ostatak mandata
Bugarska	1991.	240	31	14-12	7.9	—
Crna Gora	1990.	125	1	125	—	125
Češka	1992. ^a	99	7	7-18	14	ostatak mandata
	1996.	200	8		25	ostatak mandata
Estonija	1990.	105	46	1-5	2.3	—
	1995.	101	12	7-12	9.2	ostatak mandata
Jugoslavija	1992.	138	9		14.9	—
Letonija	1993.	100	5	20	20	—
	1995.	100	5	20	20	—
Poljska	1991.	391	37	7-17	10.5	69
	1993.	391	52	3-17	7.5	69
Rumunjska	1990.	396 ^a	42	4-12 ^b	9.4	ostatak mandata
	1992.	341 ^a	42	4-12 ^a	8	ostatak mandata
Slovačka	1992. ^a	51	4	5-18	15	ostatak mandata
	1994.	150	4	—	37.5	ostatak mandata
Slovenija	1990.	80	14	3-7	5.7	ostatak mandata
	1992.	90	8	11	11	ostatak mandata

a - U tome su sadržani i dodatni mandati, koji su određeni za nacionalne manjine (9 mjesta 1990., 13 mjesta 1992.).

b - plus jedan izborni okrug sa 39 zastupnika

Oblik liste	Metoda preračunavanja	Prohibitivna klauzula
8	9	10
kruta	kompensacijska	4% u zemlji
kruta	postupak jednostavnog izbornog broja + d'hondtova metoda	—
kruta	d'hondtova metoda	4% u zemlji
kruta	d'hondtova metoda	4% u zemlji
slabo strukturirana ^a	hagenbach-bischoffova metoda + metoda najvećeg ostatka	5%, 7%, 11% u zemlji
slabo strukturirana ^a	hagenbach-bischoffova metoda + metoda najvećeg ostatka	5%, 7%, 11% u zemlji
single transferable vote	—	—
slabo strukturirana; personalno glasovanje	postupak jednostavnog izbornog broja + d'hondtova metoda	5% u zemlji ili 3 izravna mandata
kruta	d'hondtova metoda	5% u zemlji
slabo strukturirana; preferencijsko glasovanje	sainte laguë	4% u zemlji
slabo strukturirana; preferencijsko glasovanje	sainte laguë	3% u zemlji
slabo strukturirana; personalno glasovanje	habe-niemeyer + sainte laguë	5% nacionalna lista
slabo strukturirana; personalno glasovanje	d'hondtova metoda	5%, 8% u izbornom okrugu + 7% nac. lista
kruta	postupak jednostavnog izbornog broja + d'hondtova metoda	—
kruta	postupak jednostavnog izbornog broja + d'hondtova metoda	3%, 8% u zemlji
slabo strukturirana ^a	hagenbach-bischoffova metoda + metoda najvećeg ostatka	3% u zemlji
kruta	hagenbach-bischoffova metoda + metoda najvećeg ostatka	5% u zemlji
slobodna	postupak jednostavnog izbornog broja + d'hondtova metoda	2.5% u zemlji
personalizirana	postupak jednostavnog izbornog broja + d'hondtova metoda	nacionalna lista 3 izravna mandata

c - plus jedan izborni okrug sa 28 zastupnika

d - izbori za Zastupnički dom čehoslovačke republike

e - do četiri preferencijska glasa

stupnjevanjem visine prohibitivne klauzule za stranke i izborne saveze prohibitivna klauzula povisi. To diferenciranje prohibitivne klauzule (dakle, viša prohibitivna klauzula za izborne saveze nego za stranke) u literaturi se ističe kao stvaralački prilog Istočne Europe izbornoj sistematici.

Kombinirani izborni sustavi⁵ primijenjeni su u konstitutivnim izborima u šest od osamnaest primjera. Oni su, također, uvedeni na dva načina: prvo, kompromisom između starih i novih političkih elita u procesu pogodbene promjene sustava u starim nacionalnim državama; drugo, izbornom pobjedom oporbenih političkih stranaka u predkonstitutivnim izborima, ali i starih komunističkih stranaka ili njihovih organizacija-nasljednica u novim državama. Obje skupine elita nisu se više osjećale dostatno "jakima" za klasične sustave većinskih izbora (dakle, izbore relativnom ili apsolutnom većinom), ali ni još previše "slabima" za razmjerne izbore. Kombinirani izborni sustavi otvarali su im široko polje za različite institucionalne kombinacije, to jest za postizanje željenih političkih rezultata.

Kao što pokazuje tablica 2, dominantan je tip rovovskog sustava, pri čemu se razlikuju tehničke pojedinosti pojedinih kombinacijskih elemenata izbornih sustava. Odnos između jednomandatnih izbornih okruga i listovnih mandata nije uvijek bio uravnotežen; jednom je u jednomandatnim izbornim okruzima primijenjeno pravilo relativne, a drugi put apsolutne većine (s posljedicama što ih ono ima na tvorbu strukturiranoga stranačkog sustava); izborni okrug u kojemu su primijenjeni razmjerni izbori većinom je bio zemaljski, a u dva slučaja uspostavljeni su višemandatni izborni okruzi; u posljednjem, osim

jednog slučaja (Litva), prohibitivne su klauzule uobičajene i kreću se između 4 i 5 posto, a u dva slučaja primijenjene su stupnjavane prohibitivne klauzule. Albanski izborni sustav jesu razmjerni izbori, slični njemačkome izbornom sustavu; nerazmjernosti što nastaju u jednomandatnim izbornim okruzima potpuno se poništavaju kompenzacijskim mandatima. Najsamosvojniji je mađarski kombinirani izborni sustav koji povezuje paralelne i kompenzacijske elemente.

Tablica 2: Kombinirani izborni sustavi

Zemlja	God.	Tip izb. sustava	Odnos jednomandatnih izb. okruga/lista	Pravilo većine	Višemandatni izborni okruzi	Prohibitivna klauzula
Albanija	1992.	razmjerni ^a	100:40	apsolutna	državni	4%
Bugarska	1990.	rovovski	200:200	apsolutna	28	4%
Hrvatska	1992.	rovovski	64:60	relativna	državni	3%
	1995.	rovovski	28:80	relativna	državni	5% 8% 11%
Litva	1992.	rovovski	71:70	apsolutna	državni	—
Mađarska	1990.	rovovski s kompenz. elementima	176:210 ^b	apsolutna	20	4% 5% 10% 15%
	1994.					
Rusija	1993.	rovovski	225:225	relativna	državni	5%
	1995.					

a - većinski izbori s potpunim poravnavanjem razmjernih izbora.

b - 152 virtualno u razmjernim izborima u 20 višemandatnih izbornih okruga i 58 kompenzatorno.

U kombiniranim izbornim sustavima liste regionalnog ili državnog dosega nosivi su elementi sustava. Sjetimo li se kako su u Istočnoj Europi često uvedene zemaljske liste i u razmjernim izborima u izbornim okruzima, onda je uočljivo da je temeljni obrazac istočnoeuropskih izbornih sustava dvostruka podjela mandata: s jedne strane, u jednomandatnim i višemandatnim izbornim okruzima, a, s druge strane, u zemaljskom izbornom okrugu. Varijanta razmjernih izbora u izbornim okruzima s dodatnom nacionalnom listom i kombinirani izborni sustavi opskrbljuju stranke nacionalnim listama

⁵ Termin "kombinirani izborni sustavi" nije istovjetan "miješanome izbornom sustavu". Dok se u općoj literaturi mješoviti izborni sustavi, u pravilu, smještaju i postavljaju kao treća kategorija na razinu većinskih i razmjernih izbora, te pored tih dvaju predstavničkih načela postoji i *tertium*, termin "kombinirani izborni sustavi" govori samo da su većinsko i razmjerno pravilo odlučivanja spojeni u jednome izbornom sustavu, tako da se jedan dio zastupnika bira većinom, a drugi razmjerno (rovovski sustavi, a i paralelni sustav). Takvi izborni sustavi vrlo se vjerojatno ne mogu, pak, svrstati ni u većinske niti u razmjerne izbore prema učincima što ih imaju na odnos glasova i mandata (o tipovima kombiniranih izbornih sustava v. Nohlen, 1996.).

i omogućuju njihovim vodećim elitama da osiguraju svoj izbor, odnosno reizbor pomoću krutih lista. Funkcija poravnavanja odnosa ili bolje razmjernosti potisnuta je u odnosu na to, jer sudjelovanje u listovnim mandatima, u pravilu, ovisi o prohibitivnim klauzulama koje su usmjerene protiv fragmentiranja stranačkog sustava i, prema tome, prije smanjuju nego što povećavaju jednaku vrijednost glasova. Na taj se način uspostavlja sličnost između razmjernih izbora u izbornim okruzima s nacionalnom listom i kombiniranih izbornih sustava posredstvom funkcionalne ekvivalentnosti njihovih, po sebi različitih, gradbenih elemenata. Usporedimo estonski s njemačkim izbornim sustavom: u oba slučaja birač daje personalni glas, u oba slučajeva postoji dvostruka podjela mandata na mandate u izbornim okruzima i listovne mandate, koja se svodi na 50:50 (u Saveznoj Republici Njemačkoj je određena, a u Estoniji je posljedica načina vrednovanja preostalih glasova). Zanimari li se razlika među različitim načinima postizanja nacionalne razmjernosti (u Saveznoj Republici Njemačkoj ona se postiže razmjernom podjelom svih mandata u cijeloj zemlji, a u Estoniji kompenzacijski), odnosno označe li se - premda pogrešno - oba kompenzacijskim (Taagepera/Shugart, 1989.; Taagepera, 1995.), te se uvaži i prohibitivna klauzula od 5 posto, onda bi se kategoriziranje jednoga sustava kao kombiniranoga, a drugoga kao razmjernih izbora moglo smatrati opsolentnim.⁶ Čini se, međutim, primjerenijem da se istočnoeuropski razmjerni izborni sustavi s nacionalnom listom promatraju kao kombinirani izborni sustavi s nadograđenom funkcionalnom ekvivalentnošću.

Kombinirani izborni sustavi, a osobito rovovski sustavi, otvaraju mogućnost da se pita o učincima njihovih temeljnih sastavnih dijelova - naime većinskih izbora u jednomandatnim izbornim okruzima i razmjernih izbora u višemandatnim izbornim okruzima - u jednim te istim izborima. Tablica 3 pokazuje koliko je stranaka ušlo u parlament

⁶ Stoga i nije tako čudno što Fitzmaurice (1993.) označuje estonski izborni sustav kao "miješanje izbornog okruga i listovnog sustava njemačkog tipa"; on, dakako, ima u vidu gradbene elemente, a manje funkcionalnu ekvivalentnost.

većinskim i razmjernim izborima u pet zemalja i osam primjera. Rezultat potvrđuje upitnost *conventional wisdom*: ni u jednome jedinom slučaju u parlament nije dospjelo više stranaka razmjernim nego većinskim izborima, a samo u jednoj zemlji (i u dva izbora) broj je bio jednak. Kako u "usporednim" izborima nisu uvijek bile uspješne iste stranke, zapaženo je da zbroj dvaju djelomičnih rezultata povećava fragmentiranost parlamenta. Tome je oprečna, dakako, funkcija razmjernih izbora da ublaže nerazmjernost u odnosu glasova i mandata, koja nastaje u jednomandatnim izbornim okruzima. Pokazuje se da učinci dvaju segmenata rovovskih sustava izričito ovisе o sklopu. Ta ovisnost o strukturi stranačkog sustava, o stupnju strukturiranosti stranaka, o izbornoj geografiji i o ponašanju birača tako je velika da mogu nastati rezultati koji su potpuno suprotni općim predodžbama o učincima većinskih i razmjernih izbora. Tako su razmjerni izbori u Rusiji 1995. omogućili krajnje nerazmjerne učinke u korist svih velikih grupacija, uključujući konzervativne (nacionalističke i komunističke) stranke, dok su u većinskim izborima odstupanja od razmjernosti bila malo ublažena.

Tablica 3: Fragmentacija u većinskim i razmjernim izborima u kombiniranim izbornim sustavima

Zemlja	Većinski izbori u jednomandatnim izbornim okruzima	Razmjerni izbori u višemandatnim izbornim okruzima	Kompenzacijski mandati u višemandatnim izbornim okruzima
Bugarska 1990.	7	4	—
Hrvatska 1992	5	5	—
1995.	5	5	—
Litva 1992.	8	5	—
Mađarska 1990.	7	6	8
1994.	7	6	6
Rusija 1993.	12	8	—
1995.	11*	4	—

* Plus slijedeća 94 zastupnika različitih stranaka.

III.

U literaturi o izborima i strankama u Istočnoj Europi povremeno se, kao što je rečeno, pretpostavlja da su izborni sustavi bili *poorly designed*. Nije uvijek jasno što se misli pod tom kritikom. S obzirom na različite normativne preferencije različitih autora ne može biti ni govora o jedinstvenosti kritike. Argument o *poorly designed* koriste uglavnom stručnjaci ili oni koji se takvima smatraju. Ostali promatrači pozornice izbornih sustava - i, prije svega, pozornice stranaka i stranačkih sustava - u svojoj su kritici često precizniji, istina katkad s pogrešnom pretpostavkom da se nedostaci političkog predstavnništva i tvorbe volje, na koje se tuže, svode na postojeći izborni sustav.

U pluralističnim demokracijama je kritika važeća izbornog prava, dakako, normalna poput stranačkog natjecanja i kulture sukoba. Kako ne postoji izborni sustav koji bi u svakom pogledu potpuno zadovoljio svakoga i sve promatrače, izborni se sustavi stalno kritiziraju. Funkcija kritičkih prigovora važećemu izbornom pravu nije samo poticanje reformi. U sučeljavanju s njima često se obnavljaju uvjerenje i suglasnost o tome da je važeći izborni sustav, možda, bolje rješenje u usporedbi s predloženim alternativama. U svakom slučaju, podrobno treba ispitati je li iskazana kritika opravdana. To ispitivanje počinje uzročnim postavkama o odnosu izbornog i stranačkog sustava. Zbog slabo razvijenih stranaka i stranačkih sustava, visokog *volatilitya* u ponašanju birača, nedostataka institucionalne politike itd., izborni sustavi u Istočnoj Europi u cjelini nisu dosegli onaj stupanj formacijske političke snage kao u demokracijama zapadnih industrijskih društava. Promatrači koji tu formacijsku snagu nepromišljeno zahtijevaju od izbornih sustava u Istočnoj Europi ili - u slučaju nedostataka u razvoju stranačkih demokracija - pretpostavljaju uzročnost i misle da nedostatak formacijske snage postojećega izbornog sustava sprečava bolju politiku ili da izbornom sustavu imanentna formacijska tendencija pridonosi odnosima na koje se žale, ne razumiju tu temeljnu činjenicu. Izborni sustavi u Istočnoj Europi u složenijem su međusobnom sklopu nego u konsolidiranim

demokracijama i podliježu mnogim utjecajima, kao što i iz njih proizlaze mnoge posljedice. Da, utjecaji mijenjaju stupanj i pravac njihovih učinaka. Ukratko, kritika izbornog sustava često je daleko dostojnija kritike od kritiziranoga izbornog sustava.

Odgovornost za te nedostatke političke znanosti prvenstveno je u tome što zbog usmjerenosti na pojedinačne slučajeve mnogim istraživanjima nedostaju poredbeni mjerila, s jedne strane, te što se znanstvenici često zadovoljavaju *conventional wisdomom*, koji je također u velikoj mjeri deficitaran, s druge strane. Lijep primjer pruža James McGregor u svojoj poredbenoj studiji u kojoj, kao "general rule" objelodanjuje "that the more an electoral law encourages proportionality, the greater will be the fragmentation of the legislature. The obverse does not necessarily hold: laws that reduce proportionality may not significantly affect fragmentation" (1993., 16.). Taj je niz iskaza višestruko čudan. Prvo, nije nam zapravo poznato nikakvo "general rule" o navedenom sadržaju.⁷ Drugo, McGregor raščlanjuje problem uzročnosti u odnosu izbornog i stranačkog sustava na način koji vodi do logičkog protuslovlja. McGregor dopušta da uzročni odnos vrijedi samo u promjeni neovisnih varijabli u jednom pravcu, ali ne i u promjeni istih varijabli i posve suprotnom pravcu. Treće, pod navodnim "general rule" on pretpostavlja uski, deterministički odnos između razmjernih izbora i mnogostranačkog sustava, nakon što je prethodno jako relativizirao odnos između izbornog i stranačkog sustava općenito (11. i d.). Novije istraživanje govori, ustvari, da izborni sustavi i stupanj razmjernosti rezultata izbora jesu u uskom, proračunljivom odnosu, ali ne i izborni i stranački sustavi. Četvrto, McGregor povezuje narušenu logiku uzročnosti i upitnu pretpostavku o uzročnosti u čudan iskaz koji, uz porast razmjernosti u izbornom sustavu, fragmentaciju stranačkog sustava čini ovisnom o izbornom sustavu, ali ne određuje smanjenje fragmentiranosti pri opadanju razmjernosti u izbornim sustavima.

⁷ *General rule* jest: "Increasing proportionality will increase the number of parties and vice versa" (Lijphart, 1994., 82.).

Moglo bi se pretpostaviti da je tim kritičkim točkama osporena McGregorova postavka. Daleko od toga, jer ona prilično dobro odražava upitni *conventional wisdom*, u čiju je sposobnost preživljavanja teško sumnjati. Ako, naime, koincidiraju fragmentacija stranačkog sustava i razmjerni izbori (svejedno kojeg tipa), onda je izborni sustav odgovoran za fragmentaciju. Kritika se usmjerava na razmjerne elemente razmjernih izbora ili na razmjerne izbore kao takve. Ako se poklope fragmentacija i većinski izborni sustavi, onda cijepanje stranačkog sustava uopće nema veze s izbornim sustavom, nego su uzroci izvan izbornog sustava. Na primjeru poljskih izbora 1991. ta se analitička zbrka može drastično eksemplificirati. U izborima za *Sejm* važili su razmjerni izbori u izbornim okruzima s prohibitivnom klauzulom za mandate s nacionalnih lista, a u izborima za Senat dvokružni izborni sustav, koji se (s ogradama) može svrstati u većinske izbore. Oba doma bila su ekstremno stranačko-politički podijeljena. Za fragmentaciju Zastupničkog doma proglašen je odgovornim važeći razmjerni izborni sustav u izbornim okruzima, koji je u tom sklopu definiran čak kao čisti razmjerni izbori (Babst, 1992.; Merkel, 1996., 20.). O izborima za Senat i o fragmentaciji tog doma često nije bilo ni govora; pa, to se nije ni isplatilo, jer su prema *conventional wisdomu* u slučaju fragmentacije u većinskim izborima djelatni drugi uzroci.

Ova kritika *conventional wisdoma* i na njemu utemeljenih pretpostavki (koje je McGregor eksplicirao) ne poriče - a niti podcjenjuje - značenje izbornih sustava za strukturu stranačkih sustava i mogućnosti što se otvaraju reformama i *institutional engineeringom* u formacijskom smislu. Kritika važećih izbornih sustava, reformskih nakana, *institutional engineeringa* trebala bi se, pak, temeljiti na znanstveno održivim konceptima, premisama i postavkama. Problem *designa* ne može se drukčije riješiti.

Analiza istočnoeuropskih izbornih sustava i njihovih učinaka pokazuje da politički učinci izbornih sustava nisu u skladu s

uvriježenim očekivanjima. U danim embrionalnim stranačkim odnosima većinski izbori su povezani s jačim fragmentiranjem stranačkog krajolika od razmjernih izbora. Bilo bi, prema tome, vrlo nerazborito zezivati većinske izbore ako se poklope razmjerni izbori i mnogostranački sustav. Osim toga, prevladavanju fragmentacije mora prethoditi stabilizacija stranaka kao organizacija. Doprinos većinskih izbora procesu tvorbe stranaka može se ocijeniti slabim. Naprotiv, većinski izbori mogli bi usporiti taj proces. Može se očekivati da će izborni sustavi djelovati onako kako to pokazuju novija empirijska istraživanja demokracija u zapadnim industrijskim zemljama samo ako postoje donekle dobro strukturirane stranke i stranački sustavi. Tada bi većinski izborni sustavi i u Istočnoj Europi polučivali učinke zbog kojih ih njihovi pobornici favoriziraju. Sada su, pak, daleko učinkovitiji razmjerni izborni sustavi i kombinirani sustavi zahvaljujući elementima razmjernih izbora. U rascijepljenim, pa i amornim stranačkim sustavima prohibitivne klauzule su daleko učinkovitiji instrumenti zauzdanja fragmentacije od jednomandatnih izbornih okruga. Element liste u razmjernim izbornim sustavima i u rovovskim sustavima pridonosi procesu tvorbe stranaka. Djelotvornost tih elemenata može se, osim toga, inkrementalistički prilagoditi nužnosti svake zemlje u svakoj fazi njezina povijesnog razvoja. Male reforme unutar temeljnog tipa često su primjerene iskustvu (v. Nohlen, 1984.; Shugart, 1992.) i - suprotno onome što pretpostavlja Aldo Solari (1988., 22.) - posve su učinkovite. Kritika istočnoeuropskih izbornih sustava, koja se naprosto pokazuje kao kritika razmjernih izbora, stoga je slabo opravdana.

Jednako je neuvjerljiva kritika koja prohibitivne klauzule promatra "samo kao slabe mehanizme zaprečavanja" (Babst, 1992., 77.), koji nisu dostatni da spriječe cijepanje stranaka i političku nestabilnost u Istočnoj Europi. Ako je unatoč prohibitivnim klauzulama stupanj fragmentiranosti stranačkih sustava na parlamentarnoj razini visok, onda je, doduše, razumljivo što se primijenjeni instrumentarij preispituje kao nezadovoljavajući. Mora se, ustvari, upitati koja

alternativa uopće ostaje ako ne dolaze u obzir većinski izbori. Usmjeravanje političkog predstavništva posredstvom veličine izbornih okruga - koji su po sebi, kao što znamo iz nauka o izbornim sustavima, najučinkovitiji instrument - dosad se u Istočnoj Europi ispostavilo ograničeno prikladnim, kao što pokazuje poljski slučaj (izbori za Senat i za *Sejm*, to jest dvokružni izbori i višemandatni izborni okruzi srednje veličine).⁸ Istočnoeuropski zakonodavci nisu slučajno držali do prohibitivnih klauzula, zbog čega se one nalaze u svim zemljama. U svim se slučajevima - pa i u izborima u Poljskoj 1993., gdje je fragmentacija poprimila ekstremne oblike i gdje su prituzbe bile najglasnije - pokazuje da je ona učinkovita, ovisno, dakako, o visini i obliku primjene. Dieter Bingen (1993., 127. i d.) s pravom je upozorio na pretpostavku da se klauzulom od pet posto automatski može stabilizirati stranački sustav u Poljskoj. Ostalo nam je, pak, tajnom na što se, ustvari, oslanja McGregorova postavka "thresholds usually cut out small parties, thus reducing proportionality but not necessarily fragmentation" (1993., 127. i d.). Točno je upravo suprotno. Kako prohibitivna klauzula isključuje iz parlamenta male stranke, to smanjuje fragmentiranost. A kako birači anticipiraju taj učinak prohibitivne klauzule, te manje biraju ili uopće ne biraju male stranke koje su u opasnosti da ne prijedju prohibitivnu klauzulu, čak se povećava i stupanj razmjernosti izbornih rezultata. Taj učinak prohibitivne klauzule ne može se, dakako, očekivati u prvoj primjeni. Druga je stvar ako se pita o "efektivnom broju" stranaka, koji se odnosi na stranke koje su značajne za neki politički sustav (kao što su one koje tvore vladu) i, u pravilu, se misli na stranke čiji udio u

glasovima i mandatima nadilazi prohibitivnu klauzulu. U tom slučaju prohibitivna klauzula ne reducira, dakako, broj "efektivnih stranaka" (v. Shugart, 1992.).

Kritika istočnoeuropskih izbornih sustava ne tiče se samo fragmentacije. Najodlučniji pobornici razmjernih izbora i tako se ne boje osobito fragmentacije i okreću se protiv njezina suzbijanja, ako je ono istodobno povezano s gubicima u predstavništvu. Kimm Kuusela (1994., 148.) tako misli "Hungary, Czechoslovakia and Bulgaria needed perhaps to consider striving for a closer approximation to perfect PR - although such changes could make the parliamentary situation more unstable". Takva reformska preporuka omogućuje gubitak ravnoteže među različitim ciljevima kojima izborni sustavi istodobno teže. Osim toga, trebalo bi pričekati da se i u slijedećim izborima pojave konfliktne nerazmjernosti između glasova i mandata, budući da je za sadašnje razlike - kao što pokazuju rezultati listovnih izbora u Rusiji 1995. - kriva ekstremna rascjepkanost, a ne izborni sustav po sebi. Isti autor okreće se i protiv "mixed system(s) of majority and proportional rules in order to give voters more influence on yje choice of persons than is possible in a pure closed party-list PR" (148.) i, umjesto toga, predlaže finsko rješenje: glas kandidatu, koji se istodobno pribraja stranci za koju je kandidat nominiran. Finska zacijelo ima dobra iskustva s izbornim sustavom. U drugim su zemljama, pak, oblici izbornog nadmetanja koji dopuštaju unutarstranačko natjecanje (*single transferable vote*, slobodne i slabo strukturirane liste) uzrokovali znatne probleme (klijentelizam, korupcija itd.), te stoga i tu reformsku preporuku treba razmotriti krajnje suzdržano.

U kombiniranim izbornim sustavima očitovao se, prije svega, kumulirani učinak fragmentacije, koji proizlazi iz zbroya djelomičnih rezultata većinskih i razmjernih izbora (v. Moser, 1995.). Taj je učinak zapravo uvjetovan sustavom, ali u velikoj mjeri ovisi o strukturi stranačkog sustava. Argumentacija se izlaže suvišnoj opasnosti da

⁸ Kako Lijphart u svojoj empirijsko-statističkoj studiji (1994.) povezuje zakonsku prohibitivnu klauzulu i prirodnu prepreku u izbornom okrugu u jedinstvenu varijablu, naime u *effective threshold*, kod njega se više ne susreće to razlikovanje koje je važno za pitanja reformi. Dvije varijable polučuju pritom različite učinke u pogledu razmjernosti. Prohibitivne klauzule omogućuju razmjerno umjereno povlašćivanje svih stranaka koje su preskočile prohibitivnu klauzulu. Prepreke u izbornim okruzima uzrokuju nerazmjernosti među strankama koje sudjeluju u mandatima: velike stranke su (prema postupcima dodjeljivanja) više ili manje povlašćene.

apsolutizira pitanje fragmentacije stranačkog sustava. To je, s jedne strane, neprikladno, jer *moderate pluralism* (Sartori) - dakle, stanovito fragmentiranje kakvo poznajemo iz nauka o stranačkim sustavima - u osnovi nije problem, ako fragmentacija nije povezana s polarizacijom. I onako se često stječe dojam da, žigošući fragmentaciju, neki autori misle da je polarizacija konspustancijalna, premda se te dvije pojave razlikuju, te u stranačkim sustavima sa slabijom fragmentacijom može biti veća polarizacija nego u stranačkim sustavima s visokom fragmentacijom. S druge strane, računaju se i ostale vrijednosti, poput, primjerice, predstavnitstva. Kombinirani izborni sustavi odlikuju se upravo pokušajem da uravnoteženo ispune različite zahtjeve izbornog sustava (v. Nohlen, 1996.). Kritika koja se zasniva isključivo na jednom mjerilu jednoznačno je površna.

Naposljetku, često se kritizira složenost istočnoeuropskih izbornih sustava. Ne mislimo pritom na onu implicitnu kritiku koja govori gotovo o strahu nekih autora da prikažu tehničke elemente izbornih sustava, te se stoga zadovoljavaju time da ih jednostavno apsolviraju kao suviše komplicirane. U mjerila vrednovanja izbornih sustava ubraja se i jednostavnost. To su mjerilo neki izborni sustavi doista povrijedili. To se odnosi, prije svega, na mađarski i estonski izborni sustav. Pojedinačne uredbe toliko su komplicirane da opravdavaju slutnju Dolfa Sternbergera da birač ne zna što čini. Sternbreger je iskazao svoja razmišljanja - što su oponašala glasoviti naslov filma Jamesa Deana - u odnosu na njemački sustav personaliziranih razmjernih izbora (u: Nohlen, 1987.), koji je višestruko jednostavniji od mađarskoga. Mislimo da bi opravdana kritika trebala potaknuti razmišljanja o reformi. U usporedbi sa svim ostalim kritičkim očitovanjima o istočnoeuropskim izbornim sustavima, argument o složenosti vjerojatno se najprije može povezati s argumentom o *poorly designed*, koji je pak toliko općenit kao i svaki drugi koji ga može zamijeniti, ne ulazeći u pojedinosti. Argument o složenosti sadrži, doduše, prije ocjenu povijesno nastala rezultata, dok se argument o

poorly designed odnosi na proces *institution buildinga* i, kao takav, ne govori kako su nastali izborni sustavi u Istočnoj Europi: ne na daski za crtanje, nego pregovorima i kompromisom (v. Krennerich/Lauga, 1994.). Neki prokušani izborni sustav nipošto nije, kao što znamo, prenosiv u neku istočnoeuropsku zemlju. Što su se više uzimali u obzir interesni položaji i pozicije moći (odnosno, što se više težilo suglasnosti), to su izborni sustavi ispadali složenijima. Ni razmjerni izbori u izbornim okruzima - koji su, po sebi, zapravo jednostavan razmjerni izborni sustav (uz isključivu podjelu mandata u izbornim okruzima prema D'Hondtovoj metodi i krutim listama) - nigdje u Istočnoj Europi nije ostvaren u jednostavnu obliku. Argument *poorly designed* ne shvaća, dakle, uvjete nastanka pluralističnih demokracija u Istočnoj Europi. Ako je jednostavnost doista bitno mjerilo izbornog sustava i ako prevelika složenost iziskuje reformu, onda bi trebalo uzeti u obzir koji su izborni sustavi dosad u literaturi dobili najbolje ocjene. Trebalo bi uzeti k znanju i to da je mađarski, kao nedvojbeno najsloženiji izborni sustav u Istočnoj Europi, gotovo jednodušno ocijenjen najfunkcionalnijim, s najboljim rezultatima na razini stranačkog sustava i stabilnosti političkih odnosa.⁹ Jednostavnija rješenja, očito, nisu i najbolja (bolja) rješenja, a najbolja (bolja) rješenja očito nisu jednostavna (jednostavnija).

No, neki su izborni sustavi nepotrebno komplicirani; utvrđeni ciljevi mogu se nedvojbeno postići i jednostavnijim uredbama. Osobito su vrijedni kritike oni izborni sustavi u kojima su pojedini tehnički elementi ili pojedini dijelovi sustava u međusobnom protuslovju. Estonski izborni sustav pretpostavlja,¹⁰ primjerice, veliku

⁹ Kritički o tome Owen (1992., 13.); on je ocijenio mađarski izborni sustav problematičnim, jer (kao i poljski, sicil) potkopava sposobnost najjače stranke da osnuje stranački homogeni većinsku vladu. U tome se temeljito prevario. I Babst (1992., 72.) prikazuje mađarski izborni sustav "u stvarnosti problematičnim".

¹⁰ Birač raspolaže jednim personalnim glasom, što signalizira da ne može birati među kandidatima različitih, nego samo jedne stranke. U višemandatnim izbornim okruzima pojedinačni mandat se dodjeljuje kandidatima koji imaju više glasova od jednostavnoga izbornog broja. Izglednost neke stranke da njezin kandidat bude

participacijsku šansu birača. Što je više koristi, to je manji njegov utjecaj na izbor zastupnika i veća nejednakosti u uspješnosti glasova. Shvati li se ozbiljno načelo razmjernih izbora, prema kojemu se donekle moraju poklapati brojčana i uporabna vrijednost glasova, u osnovi su dovedeni u pitanje i sami razmjerni izbori.

Stoga smo suglasni s različitim autorima (Lijphart, 1992.; Kuusela, 1994.; Taagepera, 1995.) da reforme trebaju pojednostaviti neke izborne sustave. Valja ispitati u kojoj mjeri mogu u tome pomoći zapadni modeli. Ako je nacionalna lista shvaćena kao bitan element u novim izbornim sustavima u Istočnoj Europi, onda su, možda, deplasirana usmjeravanja na zapadne izborne sustave koji ne poznaju tu listu. No, kritiziraju se i nacionalne liste. Taagepera (1995., 329.) izvješćuje da javnost kritizira što nacionalna lista omogućava "that politicians appoint themselves regardless of the election results". Zacijelo je točna pretpostavka da je motiv uvođenja nacionalnih lista to što su se "vođe svih političkih skupina... polakomile za tim da i sami osiguraju parlamentarne mandate" (Loewenberg, 1993., 447.).

izabran pojedinačno povećava se ako se personalni glasovi koncentriraju na jednoga ili malo kandidata. Ostatak glasova zbraja se u izbornom okrugu. Takozvani mandati u izbornom okrugu dodjeljuju se strankama koje su preskočile jednostavni izborni broj. Unutar stranaka mandati izbornih okruga dodjeljuju se kandidatima s najvećim brojem glasova. Kako bi se dobilo što više mandata u izbornim okruzima, nije, dakle, više smisleno da se već kandidaturom omogući koncentriranje osobnih glasova na jednoga ili malo kandidata, nego se ističe mnogo kandidata, koji svojim malim prilogom pridonose akumulaciji ostatka glasova. Disperzija glasova može, dakako, uzrokovati konfliktan rezultat da mandati u izbornom okrugu pripadnu natjecateljima koji su pojedinačno prikupili malo glasova, što nužno vodi k ugradnji pravila koje to isključuje (kao što se dogodilo 1995.). Cijepanje, koje zahvaća stranački krajolik u cjelini, utječe, dakako, na to da oстане mnogo ostataka glasova, odnosno da se velik broj mandata ne može podijeliti u dotadašnja dva postupka. Ti se mandati dijele krutim stranačkim listama u zemaljskome izbornom okrugu: Ukratko, što birač intenzivnije rabi svoj osobni glas u smislu neograničenog pluralizma, to se više ograničava izgled da njegovo glasovanje bude učinkovito. Tome, naime, treba pridodati i to da za nacionalne liste postoji prohibitivna klauzula od 5 posto, te da se, dakle, u podjeli mandata ne uzima u obzir mnogo ostataka glasova malih stranaka. U estonskome izbornom sustavu oko polovice mandata dodjeljuje se prema krutim listama i klauzuli od 5 posto. Veliki udio glasova ostaje neiskorišten.

No, nacionalna je lista - osobito u sustavima s personalnim glasom ili slabo strukturirana lista u izbornim okruzima - pojmljena kao važan instrument poticanja tvorbe i učvršćivanja političkih stranaka. Reformska izborna politika, koja je usmjerena protiv stranaka, ne bi se politički isplatila u pogledu konsolidacije demokracija. James McGregor (1993., 15.) istaknuo je kao nedostatak razmjernih izbornih sustava to što se mnogi birači ne osjećaju zbilja predstavljenima: naime, mnogi glasovi propadaju zbog postupaka preračunavanja i prohibitivnih klauzula. Ne može se poreći empirijska činjenica: veliko rasipanje glasova moglo bi opadati u onoj mjeri u kojoj stranke i birači stječu veća iskustva s dotičnim izbornim sustavom. Uzimanje prohibitivnih klauzula na nišan reforme imalo bi, također, malo smisla u pogledu stabiliziranja stranačkih sustava.

U kritici istočnoeuropskih izbornih sustava zaključno proizlazi da je malo žita među kukoljem. No uvijek je upitno je li kritika kontekstualna ili se iza nje skrivaju neprimjerene scijentističke premise ili opcije u pitanju izbornog sustava, koje koriste poteškoću u razvoju izbora u fazi privredne i društvene tranzicije za to da bi teorijski diktirale tempo. Čak i najprimjerenija kritika visokog stupnja složenosti nekih izbornih sustava u praksi se susreće s važnim protuargumentima. Takvo stanje u pravilu onemogućava, pogotovo u inkluzivnim političkim sustavima, institucionalne reforme, koje se ostvaruju samo velikim većinama, bile one ustavnopravno propisane ili ne. I u slučaju reformi odlučne su političke varijable, a ne pitanja racionalnog oblikovanja institucionalnog polja.

Literatura:

Babst, Stefanie, 1992.: Wahlen in Ungarn, der CSFR und Polen: Erschweren Wahlgesetze die Regierbarkeit?, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (22) 1:89-110.

Beyme, Klaus von, 1994.: *Systemwechsel in Osteuropa*, Frankfurt a.M.

Beyme, Klaus von, 1995.a: Die Grenzen der Steuerungstheorie. Transformationsprozesse in Osteuropa, u: Rudolph, Hedwig (Hrsg.): *Geplanter Wandel, ungeplante Wirkungen. Handlungslogiken und -ressourcen im Prozeß der Transformation*, WZB-Jahrbuch 1995., Berlin, 62.-78.

Beyme, Klaus von, 1995.b: Wissenschaft und Politikberatung im Transformationsprozeß der postkommunistischen Länder, u: Wollmann, Helmut/Wiesenthal, Helmut/Boenker, Frank (Hrsg.), *Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs* (Leviathan Sonderheft 15), Opladen, 117.-133.

Bingen, Dieter, 1993.: Probleme der Entwicklung einer demokratischen politischen Kultur in Polen, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (Hrsg.), *Aufbruch im Osten Europas*, Köln, 122.-129.

Bogdanor, Vernon/Butler, David (Hrsg.), 1993.: *Democracy and Elections. Electoral Systems and Their Political Consequences*, Cambridge

Fitzmaurice, John, 1993.: The Estonian Elections of 1992., *Electoral Studies* (12) 2:168-173.

Grofman Bernard/Lijphart Arend (Hrsg.) 1986.: *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York

Huntington, Samuel P., 1990.: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman/London

Kasapović, Mirjana/Nohlen, Dieter, 1996.: Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa, u: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (Hrsg.): *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*, Opladen, 213.-259.

Krenmerich, Michael/Lauga, Martin, 1994.: *Diseno versus Politica. Observaciones sobre el debate internacional y las reformas de los sistemas electorales*, Arbeitspapier Nr. 15 der Lateinamerikaforschung am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg

Kuusela, Kimmo, 1994.: The Founding Electoral Systems in Eastern Europe, 1989.-91., u: Pridham, G./Vanhanen, T. (Hrsg.), *Democratization in Eastern Europe*, London/New York, 128.-150.

Lanchester, Fulco (Hrsg.), 1995.: *La legislazione elettorale degli Stati dell' Europa Centro-Orientale*, Milano

Lijphart, Arend, 1992.: Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland 1989-91, *Journal of Theoretical Politics* (4) 2:207-223.

Lijphart, Arend, 1994.: *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford

Lijphart, Arend/Grofman, Bernard (Hrsg.), 1984.: *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, New York

Loewenberg, Gerhard, 1993.: Die neuen politischen Eliten Mitteleuropas: Das Beispiel der ungarischen Wahlversammlung, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (24) 3:438-457.

McGregor, James, 1993.: How Electoral Laws Shape Eastern Europe's Parliaments, *RFE/RL Research Report* (2) 4:11.-18.

Merkel, Wolfgang, 1996.: Theorien der Transformation. Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften, u:

Beyme, Klaus von/Offe, Claus (ur.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation*, PVS Sonderheft, Wiesbaden (nav. premarukopisu)

Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (ur.) 1996.: *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*, Opladen

Moser, Robert G., 1995.: The Impact of the Electoral System on Post-Communist Party Development: The Case of the 1993.

Russian Parliamentary Elections, *Electoral Studies* (14) 4:377.-398.

Nohlen, Dieter, 1978.: *Wahlsysteme der Welt*, München

Nohlen, Dieter, 1984.: Changes and Choices in Electoral Systems, u: Lijphart/Grofman, 217.-224.

Nohlen, Dieter, 1987.: Formen der politischen Mitwirkung in westlichen Demokratien: Wahlen, u: Beyme, Klaus von/Czempiel, Ernst-Ott/Kielmannsegg, Peter Graf (ur.), *Funk-Kolleg Politik*, sv. 1., Frankfurt a.M., 263.-298.

Nohlen, Dieter, 1990.: *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen

Nohlen, Dieter, 1996.: *Elections and Electoral Systems*, New Delhi

Nohlen, Dieter/Kasapović, Mirjana 1996.: *Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa*, Opladen

Owen, Bernard, 1992.: *Les modes du scrutin de l'Europe du Centre et de l'Est: Les influences a l'oeuvre*, Paper Congres de l'Association Francaise de Science Politique, Pariz

Rae, Douglas W., 1971.: *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven/London

Sartori, Giovanni, 1976.: *Parties and Party Systems*, Cambridge

Sartori, Giovanni, 1994.: *Comparative Constitutional Engineering - An Inquiring into Structures, Incentives and Outcomes*, Hamdsmit

Shugart, Matthew S., 1992.: Electoral Reform in Systems of Proportional Representation, u: *EJPR* 21:207.-224.

Solari, Aldo, 1988.: Los obstáculos a una reforma politica en el contexto democrático, u: Nohlen, Dieter/Solari, Aldo (ur.), *Reforma politica y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas

Taagepera, Rein, 1990.: A Note on the March Elections in Estonia, *Soviet Studies* (42) 2:329.-333.

Taagepera, Rein, 1995.: Estonian Parliamentary Elections, March 1995, *Electoral Studies* (14) 3:328.-331.

Taagepera, Rein/Shugart, Matthew S., 1989.: *Seats and Votes. The Effect and Determinants of Electoral Systems*, New Haven/London

IZBORNI SUSTAVI I PROMJENA SUSTAVA U ISTOČNOJ EUROPI¹

Uvod

Promjena sustava u Istočnoj Europi suočila je poredbeno istraživanje izbora i stranaka s velikim izazovima. Zanimare li se malobrojni znanstvenici, društvena znanost koja je bila regionalno usredotočena na područje komunističke vladavine jedva da se do revolucionarnog prevrata bavila istraživanjem izbora i stranaka, a pogotovo se nije bavila pitanjima i konceptima što su karakteristični za zapadne demokracije. Zbog temeljito različitih struktura političkih sustava, međunarodno poredbeno istraživanje izbora i stranaka zanemarivalo je istočnoeuropsku regiju. Veliki dio otad ponuđene literature o Istočnoj Europi, koji se bavi političkim procesima *institution buildinga* u najširem smislu, treba čitati kao pokušaj da se odgovori izazovima, ali dosad s ograničenim uspjehom.

Tematsko polje institucionalnog oblikovanja izbornog procesa, kojim se bavi ova studija, nudi vrlo jasne uvide u probleme istraživanja. Često se samo izvješćuje da su izborni sustavi složeni² ili da je riječ

¹ Ova je studija nastala zahvaljujući potpori Zaklade Alexander von Humboldt.

² Prema Henriku Bischoffu (1991a, 45.), rumunjski "izborni postupak bio je koncipiran tako netransparentno da su i Zapadni Europljani, koji su upućeni u demokratske izbore, imali poteškoća da s time izađu na kraj". I poljski izborni sustav iz 1991. bio je "vrlo složen i teško transparentan" (Bischoff, 1991.a, 15.; 1991.b, 1.), bugarski rovozski sustav iz 1990. "složen izborni pravilnik" (Bischoff, 1991.c, 7.), a razmjerni izborni sustav iz 1991. "previše složen" (Bischoff, 1991.c, 11.). Arend Lijphart (1992., 211.) označuje mađarsko izorno pravo kao "mnogo složenije od većine izbornih prava u etabliranim zapadnim demokracijama..." Ne može se, dakako, prigovoriti takvome postavljanju pitanja. Kuusela (1994., 148.) u cjelini ističe "eksesivnu složenost istočnoeuropskih sustava".

o "mješovitim izbornim sustavima,³ pojmu koji teško može objasniti zbiljske učinke nekoga izbornog sustava. Poduzimaju se i klasifikacijska svrstavanja, kojima nedostaju poredbeni mjerila.⁴ Prevelika ili premala diferencijacija može imati dalekosežne posljedice na rezultate istraživanja. Prevladava analiza pojedinačnih slučajeva, dok su poredbene analize sustava, koje bi mogle poboljšati mjerila vrednovanja što se odnose na pojedine zemlje, gotovo posve promašene. Kako, osim toga, nerijetko nedostaju cjelovite statistike o izborima - što se katkad, bez obzira na standarde poredbenog istraživanja izbora i stranaka, smatra sporednim - takvi se znanstveni radovi više doimlju zbog hrabrosti kojom zanemaruju svoje nedostatke, nego zbog izloženih hipoteza, kolikogod one bile zanimljive.⁵ Iznenađujuće je, uostalom, što se u analizi ponašanja birača i razvoja stranaka katkad pridaje malo značenje

³ Bischoff tako označuje mađarsko izorno pravo kao "kombinirano većinsko i razmjerno izorno pravo", nacrt poljskoga izbornog zakona iz 1991. godine kao "mješano razmjerno i većinsko izorno pravo" (1991. a, 14.), a bugarski izborni sustav iz 1990. kao "mješavinu razmjernoga i većinskoga izbornog prava" (1991. c, 7.); Stefan Babst (1992., 72.) opisuje mađarski izborni sustav kao "složenu mješavinu većinskoga i razmjernoga izbornog prava u dva izborna kruga".

⁴ Bogusław Banaszak (1992., 133.) konstatira, primjerice, da je sustav utvrđivanja izbornih rezultata u poljskome izbornom sustavu 1991. bio "mješavina izbora osoba i lista"; na temelju visokih disproporcijских učinaka u odnosu glasova i mandata Lijphart (1992., 212.) označuje mađarski izborni sustav kao modificirani većinski izborni sustav, a Kuusela (1994., 139.), protiv, kao sustav "koji teži ka stanovitaj razmjernosti".

⁵ Hans-Dieter Klingemann interpretira tako stranačku strukturu istočnoeuropskih parlamenata - tj. snagu triju "stranačkih obitelji" (sociokulturnih, programskih i reformskokomunističkih stranaka) - samo na temelju njihova udjela u parlamentarnim mandatima, ne uzimajući u obzir njihove udjele u glasovima, jer "se te obavijesti za neke zemlje jednostavno nisu mogle dobiti" (1994., 23.). On opravdava takav postupak "iskustvenome" uskom svezom između udjela u mjestima i udjela u glasovima. Ne treba, s jedne strane, uvažiti disproporcijske učinke u odnosu glasova i mandata što ih proizvode kako većinski, tako i razmjerni izborni sustavi. Razlike u postocima između udjela u glasovima i mandatima stranaka (i stranačkih struja) katkad su veće od razlika u mandatima između dvaju izbora, koji se uzdižu do podloge za iskaze o trendu u razvoju stranaka. S druge strane, treba uvažiti i ostale činjenice: primjerice, udjeli etničkih stranaka u mandatima ne počivaju uvijek na njihovim izbornim rezultatima, nego na drukčijim postupcima njihova predstavljanja u parlamentu (u Rumunjskoj, Mađarskoj, Hrvatskoj itd.).

institucionalnim regulacijama izbornog procesa. Mi, naprotiv, polazimo - kao Arend Lijphart i Giovanni Sartori⁶ - od premise da izborni sustavi imaju veliko značenje za strukturu i dinamiku natjecanja unutar stranačkog sustava, ali - kako bismo izbjegli nesporazume - dodajemo da djelatni odnos izbornog i stranačkog sustava promatramo kao cirkularnu uzročnost. Možemo se suglasiti s Lijphartovom postavkom da optiranje za određeni izborni sustav predstavlja jedan od najvažnijih "konstitucionalnih izbora" u mladim demokracijama (1992.)

U istraživanju izbornih sustava prevladava mišljenje da se izborni sustavi dijele na većinske i razmjerne. Većinski i razmjerni izbori pramatraju se kao predstavnička načela, kojima se mogu pridodati različiti izborni sustavi, a koji, više ili manje, odgovaraju idealtipskim predodžbama o većinskim i razmjernim izborima (usp. Nohlen, 1996., 104. i d.). No, upravo se u novijem istraživanju Istočne Europe sve više udomačuje pojam mješoviti izborni sustav, koji narušava klasifikacijsku dihotomiju izbornih sustava na razini predstavničkih načela i krivo insinuira da postoji *tertium*. Dihotomijsko razvrstavanje većinskih i razmjernih izbora počiva, pak, na intencijskim učincima dvaju predstavničkih načela, dok se pojmom mješoviti izborni sustav ne može ništa kazati o učincima tako označenih izbornih sustava. Analitička upitnost kategorije pokazuje se i u tome što ona, ustvari, integrira i većinske i razmjerne izborne sustave. Tim se izrazom prenosi zapravo samo zamisao da su ti izborni sustavi sastavljeni od različito shvaćenih elemenata i da su složeni, ali ne i kakvi su im

⁶ Međunarodno renomirani stručnjaci u pitanjima izbornih sustava - kao, među ostalima, Arend Lijphart i Giovanni Sartori - pripisuju veliko značenje izbornim sustavima. Prema istraživaču stranaka Sartoriju (1994., IX.), izborni je sustav "najbitniji dio djelovanja političkih sustava. Izborni sustavi nisu samo najmanipulativniji politički instrument; oni oblikuju i stranački sustav i utječu na predstavnički spektar". Lijphart (1994.) još više ističe značenje izbornih sustava, tvrdeći da je "izborni sustav najtemeljniji element predstavničke demokracije. Tipove izbornih sustava (razmjerni nasuprot većinskim izborima) i tipove sustava vlade (parlamentarizam nasuprot prezidencijalizmu) Lijphart označuje kao najvažnije *constitutional choices* za nove demokracije u Istočnoj Europi (1992.).

učinci na političko predstavništvo, na odnos glasova i mandata, na strukturu stranačkih sustava. Političkoznanstvena analiza ne okončava se, dakako, svrstavanjem nekoga izbornog sustava u mješovite izborne sustave, nego njome zapravo tek počinje.

U najnovije doba sve se više planiraju razmjerni i većinski izborni sustavi koji kombiniraju različite elemente, poput jednomandatnih izbornih okruga i listovnih mandata (kombinirani izborni sustavi). Razlikuju se tri tipa:

1. *personalizirani razmjerni izbori* prema njemačkom obrascu: za odnose snaga u parlamentu odgovorno je (gotovo) isključivo razmjerno načelo; jednomandatni izborni okrug (gotovo) nema značenje za odnos glasova i mandata:

2. *rovovski sustavi*: dio parlamenta bira se prema načelu većinskih, a dio prema načelu razmjernih izbora. Izborni sustav naginje pripadnosti većinskim ili razmjernim izborima ovisno o udjelu zastupnika koji su izabrani većinski odnosno razmjerno;

3. *kompensacijski izborni sustavi*: mandati se, također, dodjeljuju djelomice prema većinskom, a djelomice prema razmjernom načelu; u dodjeli mandata prema razmjernom načelu uzimaju se u obzir - za razliku od rovovskog sustava - i mandati što su dodijeljeni u većinskim izborima, a "uspješni glasovi" se više ne broje. Razmjerni mandati uzrokuju, prema tome, razmjerno poravnavanje, čiji stupanj ovisi, među ostalim, o brojčanom odnosu dviju kategorija mandata. Ti sustavi jednomandatnih okruga s dodatnim razmjernim listama (poravnavajući mandati) u pogledu svojih učinaka nalaze se između personaliziranih razmjernih izbora i rovovskih sustava.

Naglašeno je da, prema svojoj analitičkoj funkciji, kombinirani izborni sustavi nisu istovjetni mješovitim izbornim sustavima. Pojam samo izražava da su ti izborni sustavi sastavljeni od različitih elemenata, od većinskih i razmjernih elemenata, i da treba analizirati je li riječ o većinskim ili razmjernim izbornim sustavima.

Tablica 1: Izborni sustavi u Istočnoeuropskim zemljama 1995.

Tipovi izbornih sustava										
Zemlja	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Albanija		•			•					
Belorusija						•				
BiH						•				
Bugarska						•				
Češka						•				
Estonija					•	•				
Hrvatska					•					
Jugoslavija					•					
Letonija						•				
Litva					•					
Mađarska							•			
Makedonija	•									
Moldavija						•				•
Poljska					•					
Rumunjska					•					
Rusija					•					
Slovačka						•				
Slovenija						•				
Ukrajina	•									

1. Izbori relativnom većinom
2. Izbori apsolutnom većinom
3. Većinski izborni sustav s predstavljanjem manjina
4. Većinski izborni sustav u malim izbornim okruzima
5. Rovovski sustav
6. Razmjerni izbori u višemandatnim izbornim okruzima
7. Kompensacijski izborni sustav
8. Personalizirani razmjerni izbori (s prohibitivnom klauzulom)
9. Single transferable vote
10. Čisti razmjerni izbori

Ta objašnjenja sistematike izbora nužna su za analizu razvoja izbora i stranaka u Istočnoj Europi. Kao što pojašnjava pogled na tablicu 1 - u kojoj je izloženo ukupno deset tipova izbornih sustava, od kojih je prva polovica svrstana u većinske, a druga polovica u razmjerne izbore - dio novih izbornih sustava u Istočnoj Europi pripada kategoriji izbornih sustava toga novog tipa, koji se mogu pripisati kako većinskim, tako i razmjernim izborima.

1. Istraživanje tranzicije i proces tvorbe institucija

U međunarodnom istraživanju tranzicije dosad se najplodnijim pokazao historijsko-genetski pristup.⁷ To, u jednakoj mjeri, vrijedi i za institucionalnu regulaciju izbora kao važnog dijela tvorbe institucija tijekom promjene sustava. Pa ipak, to nigdje nije sustavno analizirano.

Arend Lijphart je provjerio neke hipoteze - koje je razvio Stein Rokkan u tumačenju promjena izbornih sustava u zapadnoeuropskim zemljama početkom našeg stoljeća - na trima istočnoeuropskim zemljama (Čehoslovačkoj, Mađarskoj i Poljskoj). No, njegov nalaz nije jednoznačan. On je otkrio da su Rokkanove postavke djelomice potvrđene, djelomice pobijene, a djelomice nekorisne (Lijphart, 1992.). U primjeni Rokkanovih hipoteza problematično je pretpostavljanje jednakosti uspoređenih političkih razvoja s obzirom na značajne razlike u problemskim historijskim konstelacijama: uvođenje općega izbornog prava u kompetitivne političke sustave i odatle proizašla promjena izbornih sustava, na jednoj strani, i uvođenje kompetitivnih sustava, kao i promjena funkcija izbora u razvoju općega izbornog prava i odatle proizašle promjene ili razvoji izbornog sustava, na drugoj strani.

Difuzionističkome teorijskom pristupu zasigurno bi bila primjerenija isključiva usporedba odlučivanja o izbornim sustavima u procesima promjene sustava u jednakome historijskom sklopu problema. Tako je i Maurizio Cotta (1995.) ograničio svoje istraživanje stranačkih sustava i tipova koalicija na primjere promjene režima. U istraživanju izbornih sustava Dieter Nohlen (1996.) ograničio je, na sličan način, svoj izbor europskih i latinskoameričkih zemalja na vremenski ograničenu usporedbu epoha promjene sustava. U nastavku ćemo postupiti prema tom obrascu i, osim toga, ograničiti se na usporedbu zemalja čiji su okviri uvjeti razmjerno homogeni, jer je u svim

⁷ V. *area*-analize: Puhle, Von Beyme, Nohlen/Thibaut i dr. u: Merkel (ur.), 1994.

primjerima posrijedi promjena sustava od komunističkih partijskih diktatura u pluralističnu demokraciju. Ta se promjena zbiva prema različitim obrascima, koji se opisuju pojmovima *transformation*, *transplacement*, *replacement*, *kapitulacija*, *konfrontacija*, *implozija*, *pregodbeni promjena sustava* itd. Pokazat ćemo da je optiranje za neki izborni sustav u *founding elections* ovisilo o vrsti promjene sustava. Može se čak ići tako daleko da se uvidi kako je tip promjene sustava bio suodređen odlukom o određenoj izbornom sustavu. U nastavku ćemo historijsko-empirijski obrazložiti, odnosno potkrijepiti te postavke. U tranzicijskoj fazi istočnoeuropskih zemalja najprije razlikujemo dva *tipa izbora*:

1. *predkonstitutivne izbore*, to jest prve slobodne izbore 1990. godine u zemljama-članicama bivše sovjetske i jugoslavenske federacije, koje su kasnije postale neovisne države.⁸ U formalno-pravnom smislu, ti izbori nisu bili nacionalni ili državni izbori, nego još uvijek izbori na podržavnim razinama. No, nedvojbeno su imali najveće značenje kako u demokratsko-političkom, tako i u konstitutivno-državnom smislu;

2. *konstitutivne izbore (founding elections)*, to jest prve slobodne izbore u istočnoeuropskim državama nakon sloma starog režima. U starim nacionalnim državama Istočne Europe *founding elections* predstavljaju prvi kompetitivni izbori provedeni 1990. odnosno 1991. godine (u Albaniji i Poljskoj), kao i drugi kompetitivni izbori u novim nacionalnim državama, koji su održani u razdoblju od 1992. do 1995.⁹

Osim predkonstitutivnih i konstitutivnih izbora u nekim su zemljama u razdoblju od 1990. do 1995. održani i prijevremeni, kao i redoviti

⁸ To ne vrijedi za Srbiju i Crnu Goru; no, i one su stvorile stvarno novu jugoslavensku državu.

⁹ Preciziranje je nužno, jer u tom pogledu znanstvena literatura iznosi određene sumnje i pokazuje nedosljednost. Klingemann (1994.), primjerice, razmatra predkonstitutivne izbore u zemljama-članicama bivše jugoslavenske federacije, ustvari, kao konstitutivne izbore, ali ne postupa na jednak način i s predkonstitutivnim izborima u zemljama-članicama bivše sovjetske federacije.

izbori. Naše istraživanje obuhvaća tako ukupno 38 izbora: predkonstitutivne izbore u 12 zemalja (Bjelorusiji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Estoniji, Hrvatskoj, Letoniji, Litvi, Makedoniji, Moldaviji, Sloveniji, Srbiji i Ukrajini), konstitutivne izbore u 18 zemalja (Albaniji, Bjelorusiji, Bugarskoj, Čehoslovačkoj, Estoniji, Hrvatskoj, Jugoslaviji, Letoniji, Litvi, Mađarskoj, Makedoniji, Moldaviji, Poljskoj, Rumunjskoj, Rusiji, Slovačkoj, Sloveniji i Ukrajini), prijevremene izbore u 6 zemalja (Albaniji 1992., Bugarskoj 1991. i 1994., Čehoslovačkoj 1992., Jugoslaviji 1992.,¹⁰ Poljskoj 1993. i Rumunjskoj 1992. godine) i redovite izbore samo u jednoj zemlji (Mađarskoj 1994. godine). Istraživanje obuhvaća 30 izbornih sustava, među njima i devet *promjena izbornog sustava*, to jest promjena *tipova izbornog sustava*. U istraživanju apstrahiramo od različitih promjena *unutar* jednoga tipa izbornog sustava (primjerice, krajnje značajne promjene unutar razmjernoga izbornog sustava Poljske od 1991. do 1993.).

2. Tvorba izbornih sustava u Istočnoj Europi

Istraživanje Istočne Europe, koje je usmjerilo pozornost na modus nastanka novih političkih institucija, upozorilo je na opsežni uvoz zapadnih demokratskih institucija kao obilježje tvorbe institucija u regiji. Nove su političke elite uvozom institucija nastojale implementirati zapadni konstitucionalizam u nove demokracije. No, često se zanemarivalo da nove institucije trebaju "osobito, pored određenih postupaka legitimiranja, kulturno-mentalne pretpostavke i dispozicije... Institucionalni setovi uvijek su upućeni na unutarnju i vanjsku potporu i potrebuju nositelje djelovanja i simbole" (Waschkuhn, 1994., 192.). Preuzimanje političkih institucija iz zapadne demokratske tradicije trebalo je istodobno povući za sobom

¹⁰ Konstitutivni i prijevremeni izbori u Jugoslaviji (Srbiji i Crnoj Gori) provedeni su iste godine: prvi u svibnju 1992., a drugi u prosincu 1992.

i transfer legitimnosti. Tvorci ustavnih i institucionalnih sustava u Istočnoj Europi često su tvrdili da je svaka politička institucija na Zapadu - ustavi, izborni i stranački sustavi, tipovi prezidencijalizma i parlamentarizma, modeli lokalne i etničke autonomije itd. - dokazala svoju opravdanost i funkcionalnost tijekom prošlih desetljeća i stoljeća i da joj stoga nije potrebno dodatno "legitimiranje" posredstvom reforme, prilagodbe ili promjene.

Još prije prvih kompetitivnih izbora u bivšim socijalističkim zemljama Istočne Europe u znanosti se raspravljalo o "najboljemu" izbornom sustavu za nove demokracije. Na jednoj su strani neki autori iz funkcionalnih razloga izričito zagovarali većinske izbore. Tvrdili su da samo većinski izborni sustav može spriječiti visoku fragmentaciju stranačkih sustava. Činilo se da je ta postavka, prije svega, empirijski zasnovana, jer su, primjerice, u prvim izborima u Rumunjskoj sudjelovale 74, u Poljskoj 67, u Mađarskoj 45, u Bugarskoj 37 stranaka i skupina (McGregor, 1993., 13.). S te se osnove obrazlagalo da fragmentacija parlamenata povećava izgleda za uspjeh autoritarnih involucija (usp. Blais, 1991.; Quade, 1991.). Pritom se često ukazivalo na opasnost od "vajmarizacije" novih demokracija, to jest na razaranje demokratskih institucija iznutra, što ga uzrokuju ili barem potiču razmjerni izbori. Rijetko je pritom izostajalo eksplicitno ili implicitno upućivanje na klasičnu argumentaciju Ferdinanda A. Hermensa u studiji *Demokratie oder Anarchie?* (1968.).

Na drugoj su strani bili autori koji su iz sociostrukturnih, ali i iz institucionalnih razloga zagovarali razmjerne izbore. Oni su polazili od studije Steina Rokkana *The Structuring of Mass Politics in the Smaller European Democracies*. Posebno je isticana etnička i vjerska heterogenost istočnoeuropskih zemalja. Obrazlagalo se da samo razmjerni izborni sustavi mogu zajamčiti pravedno političko predstavljanje etničkih manjina i tako ublažiti etničke i vjerske *cleavages*. Razmjerni izborni sustavi na taj su način trebali djelovati kao instrument protiv "etničificiranja" politike u istočnoeuropskim

postsocijalističkim društvima (Offe, 1994., 136.). Većinski izborni sustavi mogli su se, nasuprot tome, pretvoriti u instrument zapostavljanja i isključivanja etničkih manjina.

No, tvorbu političkih institucija u Istočnoj Europi manje su određivala teorijska odnosno normativna razmatranja, a više odnosi političke moći. Vidimo povezanost između tipa promjene sustava, koji je rezultat postojećih odnosno promjenom obuhvaćenih odnosa moći, i načina nastanka i oblika političkih institucija. Na tijek promjene sustava sa svoje je strane, pak, utjecala privredna, politička i kulturna povijest zemalja. Ako tipove promjene sustava shvatimo kao neovisne varijable, onda se može kazati da su oni imali određeni utjecaj na opcije u pitanju izbornog sustava i oblikovanja pojedinih izbornih sustava. U nastavku ćemo tu povezanost formulirati u tri postavke.

2.1. Transformacija i izborni sustavi

U modelima demokratske tranzicije, koji su u znanstvenoj literaturi označeni kao *transformacija* (Huntington, 1990.) ili *upravljanje odozgo* (Von Beyme, 1994.), odlučan utjecaj na odabir izbornog sustava pripisuje se starim političkim elitama. Dio starih režimskih elita, to jest *reformatori* koji su se nametnuli *hardlinerima* unutar staroga vladavinskog bloka, odlučno su odredili prvu etapu transformacije. Kako je politička oporba bila slaba, tek je neznatno utjecala na politički proces i temeljne političko-institucionalne odluke.

U istočnoeuropskim zemljama u kojima su stare političke elite, "stari kadrovi drugog reda" (Von Beyme, 1994.), zadržali nadzor nad procesima transformacije, odredili su i raspravu o izbornom sustavu. U pravilu su ozakonili naslijeđene većinske izborne sustave. U prvim slobodnim izborima to se uglavnom dogodilo u tadašnjim zemljama-članicama sovjetske i jugoslavenske federacije: u Bjelorusiji, Hrvatskoj, Letoniji, Litvi, Makedoniji, Moldaviji, Srbiji i Ukrajini, kao i u Albaniji. Razmjerni su izbori uvedeni, pak, u nekoliko zemalja tadašnje jugoslavenske federacije: u etnički jako segmentiranoj

Republici Bosni i Hercegovini i djelomice u Sloveniji¹¹ kao razmjerni izbori u višemandatnim izbornim okruzima; u najmanjoj Republici Crnoj Gori s oko 430 tisuća birača uvedeni su razmjerni izbori u republičkome izbornom okrugu i sa zakonskom prohibitivnom kiauzulom. U Estoniji je uspostavljen sustav *single transferable vote* (Taagepera 1990.; Taagepera, 1990a, 306.-309.; Ishiyama, 1994.).

U Hrvatskoj je izborni sustav apsolutne većine uspostavio vladajući Savez komunista unatoč odbijanju oporbenih stranaka. I u Letoniji i Litvi sustav apsolutne većine izražavao je interese komunista za političkom vlašću, a ne interese oporbenih pučkih pokreta "Latvijas Tautas Fronte" i "Sajudisa". Odlučujuća uloga komunista u pitanju izbornog sustava bila je posve neupitna i u Srbiji. U ostalim bivšim sovjetskim republikama efektivno nije ni postojala organizirana oporba prije prvih slobodnih izbora za vrhovne sovjete 1990. godine: tako su, primjerice, političke stranke u Ukrajini osnovane tek nakon prvih izbora (Kuzio, 1993., 285.).

¹¹ U prvim slobodnim izborima u Sloveniji primijenjen je razmjerni izborni sustav za Društveno-političko vijeće, izbori apsolutnom većinom za Vijeće općina i izbori relativnom većinom za Vijeće udruženog rada tadašnje "socijalističke" skupštine. Premda u tome skupštinskom sustavu formalno nije postojao prvi, drugi i treći dom, Društveno-političko vijeće je stvarno postalo prvim domom. Stoga izborni sustav za izbore tog vijeća smatramo reprezentativnim za slovenske izbore 1990.

Tablica 2: Tipovi izbornih sustava u predkonstitutivnim izborima u europskim zemljama-članicama Sovjetskog Saveza i Jugoslavije 1990.

Zemlja	Izbori apsolutnom većinom	Razmjerni izbori u višemandatnim izb. okruzima	Single transferable vote	Čisti razmjerni izbori
Bjelorusija	•			
BiH		•		
Crna Gora				•
Estonija			•	
Hrvatska	•			
Letonija	•			
Litva	•			
Makedonija	•			
Moldavija	•			
Slovenija		•		
Srbija	•			
Ukrajina	•			

Vladajuće komunističke partije i organizacije-nasljednice komunističkih partija zagovarale su većinske izbore iz slijedećih političkih računica:

1. Komunističke partije i njihove organizacije-nasljednice što su se nalazile na vlasti još su uvijek imale nedimute stranačke aparate i brojno članstvo u gotovo svim dijelovima zemlje; oporbene stranke i skupine nisu, pak, imale organizacijsku strukturu širom zemlje, a njihovo je članstvo bilo koncentrirano uglavnom u velikim gradovima. Te su okolnosti iskorištene i za izborne manipulacije: tako su neki izborni zakoni određivali da izborni natjecatelji moraju živjeti i raditi u mjestima izbora, što je bila klauzula koju su oporbene skupine teško mogle ispuniti.

2. Stare vladajuće stranke pretpostavljale su natjecanje pojedinačnih kandidata, što su ga omogućavali većinski izbori u jednomandatnim izbornim okruzima, odlučivanju među stranačkim listama, koje bi možda impliciralo izbornu reformu. Komunistički natjecatelji nerijetko su bile nekompromitirane poznate osobe ili novi reformski političari, koji su trebali neutralizirati ili barem ublažiti negativnu percepciju komunističkih partija među biračima.

3. Sve su se komunističke partije bojele gubitka vlasti i kolektivnih i pojedinačnih posljedica što iz toga proizlaze. Sve su, prema tome, u većinskim izborima vidjele šansu da pomoću *manufactured majorities* - to jest većina što nastaju pomoću izbornog sustava, a ovdje pomoću većinskih izbora - nastave same vladati.

Unatoč velikim organizacijskim prednostima u usporedbi s oporbenim skupinama, komunističke partije i njihove organizacije-nasljednice pobijedile su u samo nekoliko zemalja: u Albaniji, Bjelorusiji, Srbiji i Ukrajini. Njima se može pribrojiti i Makedonija, jer je apsolutnu većinu u parlamentu činila koalicija dviju stranaka "stare ljevice". U ostalim zemljama u kojima se biralo većinom - u Hrvatskoj, Letoniji, Litvi i Moldaviji - pobijedile su nekomunističke oporbene stranke ili pokreti. U tri od četiri zemlje u kojima se biralo razmjerno odnosno prema *single transferable vote* pobijedile su oporbene stranke; samo su ih u Crnoj Gori porazili komunisti. Različiti izborni rezultati, koji su odstupali od očekivanja o učincima izbornih sustava, temeljili su se napose na dva uzroka: vrsti i načinu ostvarenja državne neovisnosti, s jedne strane, i vrsti prijelaza iz realnog socijalizma u pluralističnu demokraciju i tržišnu privredu, s druge strane.

U zemljama-članicama bivše sovjetske i jugoslavenske federacije, u kojima su u prvim slobodnim izborima pobijedili komunisti, postojale su slabe ili politički neartikulirane tendencije i pokreti za istup iz postojećih saveznih država. U zemljama u kojima je pobijedila nekomunistička oporba te su tendencije bile tradicionalno vrlo jake, a nove oporbene stranke i pokreti gradili su svoje političke strategije,

u prvom redu, na programima neovisnosti.¹² Oni su diktirali tempo procesa državne neovisnosti i mobilizirali mase za svoj cilj. Njihova aktivnost povezivala se s aktivnošću reformatora: u redovima oporbenih pučkih pokreta na Baltiku nalazili su se "i istaknuti članovi komunističkih partija" (Uibopuu, 1990., 3.). Na drugoj su strani članovi oporbenih pokreta i skupina prodirali u komunističke strukture, tako da je, primjerice, Komunistička partija Litve bila "sajdizirana". Plodove borbe za neovisnost ubrala je, dakako, oporba. Baltičke pučke fronte "u svojoj su izbornoj borbi za vrhovne sovjetе u proljeće 1990. zahtijevale trenutачnu neovisnost svojih država i tako postigle nadmoćne pobjede" (Uibopuu, 1990., 29. i d.). Prije prvih izbora u Hrvatskoj najjača oporbena stranka, Hrvatska demokratska zajednica, inicirala je i mobilizirala masovni nacionalni pokret za državnu neovisnost i na temelju tog programa osvojila većinu glasova. Glavni nositelji programa državne neovisnosti u Sloveniji bile su različite oporbene skupine, koje su u prvim izborima sudjelovale i pobijedile kao ujedinjena Demokratska oporba Slovenije (DEMOS). Slične tendencije bile su vidljive i u ostalim zemljama-članicama dviju bivših federacija. U tim su zemljama strategije neovisnosti artikulirale i ostvarile stare političke elite. "The Ukrainian declaration, for example, called for the creation of a republic army and KGB" (Slider, 1990., 301.).

Politička preobrazba baltičkih zemalja, Slovenije i Hrvatske vremenski je prednjačila u usporedivim procesima preobrazbe u

Sovjetskom Savezu i Jugoslaviji. Otpočela je liberalizacijom političkog života i stvaranjem oporbenih pokreta i stranaka. U ostalim zemljama nije, ustvari, bilo dulje faze političke liberalizacije i demokratizacije prije prvih izbora. Politička je oporba bila slaba i neartikulirana. U Srbiji je nekoliko godina prije sloma socijalizma i raspada Jugoslavije djelovao jedinstveni protupluralistični nacionalni pokret u Istočnoj Europi, koji je bio usko povezan sa srpskom komunističkom elitom. To je postalo očitim kad je u masovnim demonstracijama u Beogradu u prosincu 1989. zahtijevana, među ostalim, zabrana novih oporbenih stranaka i saveza u Sloveniji i Hrvatskoj. Ni u Albaniji nije bilo spomena vrijedne liberalizacije i demokratizacije političkog života prije prvih izbora. Neki su autori govorili stoga o "balkanskom" ili "istočnoeuropskom" - za razliku od "srednjoeuropskog" - obrascu izbora u zemljama u kojima su pobijedili komunisti i gdje je umjesto razaranja uslijedila modernizacija starog režima. Taj se obrazac pripisuje, prije svega, određenim sociostрукturnim i sociokulturnim pretpostavkama: nerazvijenoj privredi, nedostatku društvene autonomije i civilne tradicije, tipu političke kulture, pravoslavnoj religiji, nedostatku parlamentarne tradicije i odsutnosti oporbenih i disidentskih pokreta tijekom komunističke vladavine (Smolar, 1990.; Körösiényi, 1991.; Ágh, 1992.; Klingemann, 1994.).

Politički učinci izbornog sustava apsolutne većine u pojedinim su zemljama jako odstupali jedni od drugih. To pokazuje slijedeća tablica.

¹² Tako su deklaracije o suverenosti u Estoniji, Letoniji i Litvi usvojene 1989. godine, a u Ukrajini i Bjelorusiji 1990. godine. Baltičke države usvojile su deklaracije o neovisnosti 1990., a Ukrajina i Bjelorusija godinu dana kasnije. Za razliku od baltičkih država, Ukrajina i Bjelorusija pristupile su već u prosincu 1991. Zajednici neovisnih država. U Sloveniji i Hrvatskoj, odmah nakon izborne pobjede oporbe u proljeće 1990., održani su referendum i budućem državnom statusu tih republika, a u lipnju 1990. usvojene i deklaracije o neovisnosti. U Makedoniji se to događalo, u velikoj mjeri, kao "iznuđena" posljedica događaja u ostalim dijelovima Jugoslavije. U Srbiji nije bilo tendencija i pokreta za osamostaljenje; i vladine i oporbene stranke bile su odlučili protivnici "secesije" sjevernih republika.

Tablica 3: Politički učinci Izbornog sustava apsolutne većine u Istočnoeuropskim zemljama

Zemlja	Dvostranački sustav	Manufactured majority	Jednostranačka vlada
Albanija	da	da	da
Bjelorusija	ne	da	da
Hrvatska	da	da	da/ne
Letonija	da	da	da
Litva	ne	da	da
Makedonija	ne	ne	ne
Moldavija	ne	ne	ne
Srbija	ne	da	da
Ukrajina	ne	da	da

1. Izborni sustav apsolutne većine proizveo je različite tipove stranačkih sustava u parlamentima: jednostranačke sustave u kojima je - prema tvrdnji Douglasa W. Raea (1971.) - najjača stranka zauzimala više od 70 posto mjesta (Bjelorusija, Srbija, Litva); dvostranačke sustave u kojima je najjača stranka imala manje od 70 posto, a dvije najjače stranke zajedno najmanje 90 posto mandata (Albanija, Hrvatska, Letonija, Ukrajina); višestranačke sustave (Makedonija, Moldavija). Ta postavka održava samo stranačkopolitičku strukturu parlamenta kao neposrednu posljedicu izbornih rezultata: brojne blokovske stranke ili izborni savezi kasnije su se raspali na samostalne stranke i frakcije.

2. U gotovo svim zemljama - s iznimkom Makedonije i Moldavije - većinske su stranke ostvarile *manufactured majorities*, parlamentarne većine što su nastale djelovanjem izbornog sustava, te su stoga mogle stvoriti jednostranačke vlade. I u Hrvatskoj je najjača stranka raspolagala umjetnom većinom u parlamentu, te je nakon izbora formirala jednostranačku vladu. U vladi su bile česte smjene ministara: tijekom 14 mjeseci promijenjena su dva premijera, tri ministra vanjskih poslova, tri ministra obrane, dva ministra unutarnjih poslova. Kako bi se u akutnome kriznom stanju izbjegle takve

nestabilnosti, sve parlamentarne stranke formirale su u kolovozu 1991. ratnu vladu nacionalnog jedinstva, koja je postojala do novih izbora u kolovozu 1992. (Kasapović, 1993., 53-56.).

Nakon prvih slobodnih izbora u više su postkomunističkih zemalja izborni sustavi apsolutne većine zamijenjeni razmjernim izbornim sustavima različitog tipa (Letonija, Moldavija) ili rovovskim sustavima (Albanija, Hrvatska, Litva). Većinski izbori održali su se samo u zemljama u kojima su i nakon slobodnih izbora na vlasti ostale komunističke partije ili organizacije-nasljednice komunističkih partija: u Bjelorusiji, Makedoniji i Ukrajini. I u tim su se zemljama oporbene stranke suprotstavljale zadržavanju većinskih izbora. Postojanost većinskih izbornih sustava u Istočnoj Europi u cjelini je bila slaba: mnoge su ih zemlje napustile; nijedna zemlja nije zamijenila razmjerni izborni sustav ili rovovski sustav klasičnim većinskim izbornim sustavom (izborima relativnom ili apsolutnom većinom).

Makedonija

Kako bismo rasvijetlili povezanost između *transformacije* kao tipa tranzicije i uspostave izbora apsolutnom većinom, u nastavku se bavimo Makedonijom, primjerom koji je dosad ostao gotovo nepoznatim, premda je višestruko vrlo reprezentativan.¹³

U prvim slobodnim izborima u Makedoniji potkraj 1990. primijenjen je izborni sustav apsolutne većine. On je odgovarao političkim računicama vladajućeg Saveza komunista Makedonije, koje su počivale na vlastitim organizacijskim prednostima i organizacijskim slabostima oporbe. Potkraj osamdesetih godina Savez komunista Makedonije pripadao je slabije demokratski orijentiranim i reformiranim dijelovima Saveza komunista Jugoslavije, u kojemu je

¹³ Sve izborne sustave i reforme u zemljama Istočne Europe obrađujemo u: Nohlen, Dieter/Kasapović, Mirjana, *Wahlen und Wahlsysteme in Osteuropa*, Opladen, 1996.

još prevladavao strah od temeljitih reformi socijalističkoga političkog i privrednog sustava (Grdešić/Kasapović/Šiber, 1989., 101. i d.).

Prvi slobodni izbori u Makeodniji provedeni su tek nakon izbora u Sloveniji, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. Prije izbora komunističko je vodstvo ustavnim promjenama reformiralo postojeću skupštinu (*Sobranje*), u kojoj je od tri nekadašnja doma nastala jedna predstavnička skupština. Socijalističke skupštine u šest republika i dvije autonomne pokrajine bivše Jugoslavije nekoć su se sastojale od tri vijeća: Društveno-političkog vijeća, Vijeća općina i Vijeća udruženog rada. To ustrojstvo skupština bilo je izraz vladajuće ideološke koncepcije "društvenog samoupravljanja" i uključivalo je nejednako izborno pravo u nekompetitivnim socijalističkim izborima.

Prvi izborni zakon za kompetitivne izbore u Makedoniji propisao je 120 jednomandatnih izbornih okruga. Oni su bili formirani isključivo unutar administrativnih granica postojećih općina (Čakirpaloglu/Vergić, 1992.). U Makedoniji nije bilo posebnih odredaba o političkom predstavljanju etničkih manjina. Ali na područjima i u općinama gdje je bila velika koncentracija albanske manjine - prije svega u zapadnoj Makedoniji, uzduž državne granice s Albanijom, to jest u Strugi, Tetovu, Karpošu, Gostivaru, Kičevu itd. - nastali su jednomandatni izborni okruzi s albanskom većinom. Natjecali su se samo pojedinačni kandidati. Prohibitivna klauzula za sudjelovanje u drugom krugu izbora iznosila je 7 posto glasova u prvom krugu izbora.

Tablica 4: Parlamentarni izbori u Makedoniji 1990. i 1994.

Stranka	1990.		1994.	
	M	M	M	M
	120	%	120	%
Unutarnja makedonska revolucionarna organizacija - Demokratska stranka makedonskog narodnog jedinstva	38	31.7	—	—
Savez komunista Makedonije	31	25.8	—	—
Savez reformskih snaga	18	15.0	—	—
Stranka demokratskog napretka	17	14.2	10	8.3
Demokratska narodna stranka	6	5.0	4	3.3
Socijalistička stranka	4	3.3	2	1.7
Savez za Makedoniju	—	—	91	75.8
Neovisni	3	2.5	7	5.8
Ostali	3	2.5	6	5.0

M = mandati

Prvi izbori u Makeodniji donijeli su krajnje neobične rezultate. Sudjelovanje u izborima bilo je krajnje malo, najniže u Istočnoj Europi uopće. U prvom krugu izbora sudjelovalo je samo oko 280 tisuća osoba, to jest oko 20 posto birača. Malo sudjelovanje u izborima bilo je karakteristično za makedonske birače, ali ne i za birače albanske manjine. Posljedica je bila da su Stranka demokratskog napretka i Demokratska narodna stranka, koje su činile politički izborni savez Albanaca, u prvom krugu izbora osvojile većinu glasova i mjesta. Te su dvije stranke stekle 155 104 ili 55 posto glasova, dok su tri najjače makedonske stranke, Savez komunista Makedonije (SKM-SDP), Savez reformskih snaga (SRS-MDPSI) i Unutarnja makedonska revolucionarna organizacija (VMRO-DPMNE), dobile samo 59 537 ili 21 posto glasova. Izborni su rezultati izazvali paniku i uzrokovali mobilizaciju makedonskih birača u drugom krugu izbora u kojemu je bio posve drukčiji izborni rezultat (v. tablicu 4). Inače,

nakon Slovenije, Hrvatske i Bosne i Hercegovine, komunisti su u Makedoniji doživjeli svoj četvrti poraz. U prvim izborima 1990. pobijedili su samo u Srbiji i Crnoj Gori.

Izbori apsolutnom većinom u Makedoniji nisu doveli ni do dvostranačkog sustava, niti su proizveli *manufactured majority* jedne stranke u parlamentu ili stabilnu jednostranačku vladu. Nakon izbora nastao je višestranački sustav s dva politička bloka: jedan su blok činile makedonske, a drugi albanske stranke. Najjača parlamentarna stranka bila je nekomunistička nacionalistička VMRO-DPMNE s 31.7 posto mandata, ali su vidljivu premoć u parlamentu zapravo imale dvije stranke stare ljevice, Savez komunista (25.8 posto) i Savez reformskih snaga (15 posto). Ti blokovi i u njih povezane stranke nisu mogli postići sporazum o tvorbi koalicijske vlade, tako da je u ožujku 1991. formiran tzv. ekspertni kabinet. Nastao je na podlozi opće suglasnosti, pri čemu su vodeći položaji u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti raspodijeljeni na sljedeći način: predsjednik države došao je iz Saveza komunista, predsjednik parlamenta iz Saveza reformskih snaga (makedonske frakcije stranke bivšega jugoslavenskog premijera Ante Markovića), a četiri potpredsjednika parlamenta dale su koalicija albanskih stranaka (Stranka demokratska napretka - Demokratska narodna stranka), te Socijalistička i Socijaldemokratska stranka. No, ubrzo nakon nastupa vlade ekspertni se kabinet polarizirao na "ljevicu" i "desnicu". Ministri su mijenjali stranke i uzrokovali pad vlade. Iz toga prekarnog stanja u kolovožu 1992. nastala je tzv. velika koalicija komunista, socijalista i Albanaca (Stranke demokratskog napretka), koja se oslanjala na apsolutnu većinu u parlamentu. No, ta je koalicija ostala krhkom, jer su koalicijski partneri zastupali dvije različite političke i etničke skupine, među kojima su se kontinuirano zaoštravale napetosti i sukobi.

Za kasniji izborni razvoj u Makedoniji dva su se čimbenika pokazala fundamentalno značajnima: nenarušena moć starih, bivših komunističkih i kriptokomunističkih snaga, s jedne strane, i etničko-

-političke napetosti i sukobi između Makedonaca i makedonskih Albanaca, s druge strane. Nekadašnje režimske elite založile su se za opstanak izbora apsolutnom većinom, koji su stvarno odgovarali njihovim interesima za vlašću. Pomoću toga izbornog sustava i nakon drugih izbora potkraj 1994. politički vodeći sloj ostao je identičan staroj makedonskoj nomenklaturi. S druge strane, stare režimske elite imale su velik utjecaj na političko homogeniziranje većinske etničke zajednice, koja se okupila oko Saveza za Makedoniju, zakasnjelo "kišobranske organizacije", u kojoj su prevladavale stare snage. Najjača nekomunistička makedonska organizacija u prvim izborima 1990. (VMRO-DPMNE) bojkotirala je stoga druge izbore. U novome makedonskom parlamentu praktično nije postojala politička, nego samo etnički zasnovana oporba. Savez za Makedoniju raspolagao je s oko 76 posto, a dvije albanske stranke s više od 12 posto mandata. Parlamentarni i politički život u Makedoniji nakon drugih izbora 1994. godine na taj je način "depluraliziran". Nakon višestranačkog uslijedio je stvarno jednostranački sustav.

Izbori apsolutnom većinom u jednomandatnim izbornim okruzima pogodovali su tako: 1. starim snagama, 2. etnički usmjerenoj tvorbi blokova, 3. depluraliziranju unutar narodnosnih skupina i 4. svodenju oporbe na etnički sukob - što uistinu nije pozitivan doprinos razvoju demokracije.

2.2. "Transplacement" i izborni sustavi

U modelima demokratske tranzicije koji su označeni kao *transplacement* (Huntington, 1990.), *pogodbena promjena sustava* (Von Beyme, 1994.) ili *konfrontacija* (Offe, 1994.) izborni su sustavi, u pravilu, bili izraz kompromisa između starih i novih političkih elita. *Transplacement* je nastao kao kombinacija akcija starog režima i novoartikulirane političke oporbe, koja je uzrokovala pregovore među tim političkim snagama. Pogodbenoj promjeni sustava prethodila je, prema Von Beymeu (1994.), duga erozija socijalizma, koja je

pripremila pregovore između starih i novih političkih elita. Ti pregovori i kompromis što je proizašao iz njih naišli su na široku potporu građana. Sukobi i pregovori između starih i novih političkih elita (kao u Mađarskoj) ili između starih elita i društvenog pokreta (kao u Poljskoj) okončali su se paktom ili sporazumom (usp. Offe, 1994.). Političke institucije oblikovane su kao izraz političkog kompromisa. Sukladno tome, Friedbert W. Rüb označio je taj model kao kompromisnu tvorbu institucija: "Kako svaka politička snaga bira onaj institucionalni oblik koji najbolje štiti njezine interese, u okviru kompromisa doći će do (a) *kombinacije* (ili jednostavnog zbrajanja) različitih ili protuslovnih institucionalnih oblika ili do (b) *konvergenije* i optiranja za isti institucionalni oblik u kojemu su uvaženi nekoć različiti supstancijalni interesi političkih kontrahenata" (Rüb, 1994., 121.).

Na području izbornih sustava taj oblik promjene sustava doveo je do kombiniranih ili uvriježenih razmjernih izbornih sustava. Tipični proizvod kompromisa među različitim opcijama dviju skupina političkih aktera osobito je rovovski sustav. Točnije rečeno, rovovski sustav je izraz teško ostvarenog kompromisa među interesima režimskih elita i oporbe, koji je postignut u pregovorima za okruglim stolovima na početku procesa tranzicije. Kako je vladajuća stranka pretpostavljala većinske izbore klasičnog tipa, a politička oporba razmjerne izbore, rovovski sustav je bio pokušaj kompromisa među tim političkim interesima, jer se za jedan dio izabranih zastupnika predviđalo odlučivanje većinom, a za drugi dio raspodjela mandata razmjerno glasovima, dok je pitanje svrstavanja izbornog sustava u većinske ili razmjerne izbore ostalo otvorenim.

Prije prvih kompetitivnih izbora postignut je kompromis u pitanju izbornog sustava u duhu kombiniranih izbornih sustava samo u Mađarskoj i Bugarskoj. Rovovski sustav u Bugarskoj bio je, prije svega, rezultat slabosti političke oporbe, koja je morala prihvatiti kompromis. U Mađarskoj je kombinirani izborni sustav

kompenzacijskog tipa više bio izraz relativne snage reformiranih komunista, koju je politička oporba morala uvažiti. Različiti odnos snaga između stranke na vlasti i oporbe u Bugarskoj, s jedne, i u Mađarskoj, s druge strane, dosljedno je doveo i do različitih izbornih rezultata: izborne pobjede komunista u Bugarskoj i oporbe u Mađarskoj.

S obzirom na posebne sociopolitičke odnose i ostale čimbenike, kombinirani izborni sustavi u tim dvjema zemljama imali su vrlo različite učinke, koji su se teško mogli predskazati: u Bugarskoj je nastao dvostranački sustav, *manufactured majority* jedne stranke i jednostranačka vlada; u Mađarskoj je, pak, stvoren višestranački sustav i sastavljena koalicijska vlada. Disproporcijski učinci bugarskoga rovovskog sustava bili su neobično mali, a mađarskoga kompenzacijskog izbornog sustava neočekivano mnogo viši, prije svega u korist najjače stranke.

Rovovski sustavi kasnije su uvedeni i u drugim istočnoeuropskim zemljama, kao u Albaniji, Hrvatskoj, Jugoslaviji, Litvi i Rusiji. Bili su izraz pogodbenog kompromisa između posjednika vlasti i oporbe, koji je bio snažno određen računicama o prognoziranom izgledu stranaka u budućnosti. Ti rovovski sustavi međusobno su se razlikovali u pojedinim strukturnim elementima, koji su, k tome, često različito kombinirani. Glavne razlike među njima sastojale su se u brojčanom odnosu između jednomandatnih izbornih okruga i listovnih mandata, u traženju relativne ili apsolutne većine, u tipovima izbornih okruga, u visini prohibitivne klauzule i u preračunavanju glasova prema razmjernom načelu. Za strukturu stranačkih sustava najutjecajnijim se pokazao element brojčanog odnosa između jednomandatnih izbornih okruga i listovnih mandata.

Tablica 5: Brojčani odnos između jednomandatnih izbornih okruga i listovnih mandata

Zemlja	Godina	Mandati ukupno	Jednomandatni izborni okruzi	Listovni mandati
Albanija	1992.	140	100	40
Bugarska	1990.	400	200	200
Hrvatska	1992.	120	60	60
Jugoslavija	1992.	136	58	78
Litva	1992.	141	71	70
Mađarska	1990. 1994.	386	176	210
Rusija	1993.	450	225	225

Kombinirani izborni sustavi u Jugoslaviji, Hrvatskoj i Rusiji spajali su razmjerne izbore s izborima relativnom većinom, a oni u Albaniji, Bugarskoj, Litvi i Mađarskoj razmjerne izbore s izborima apsolutnom većinom. U četiri zemlje (Albaniji, Hrvatskoj, Litvi i Rusiji) postojao je jedan zemaljski izborni okrug za dodjelu listovnih mandata. U ostalim zemljama (Bugarskoj, Jugoslaviji i Mađarskoj) za tu svrhu oblikovani višemandatni izborni okruzi. Svi izborni zakoni propisivali su prohibitivnu klauzulu: na nacionalnoj razini u Albaniji 4 posto, Hrvatskoj 3 posto, Litvi 4 posto i u Rusiji 5 posto; na razini izbornih okruga u Bugarskoj 4 posto, Jugoslaviji 5 posto i u Mađarskoj 4 posto. Među metodama za raspodjelu mandata prevladavao je D'Hondtov postupak. Tako strukturirani izborni sustavi proizveli su različite političke učinke, koji se mogu otčitati u odnosu glasova i mandata na primjerima dviju najjačih stranaka (usp. tablicu 6).

Tablica 6: Odnos glasova i mandata dviju najjačih stranaka

Zemlja/stranke	Glasovi (%)	Mandati (%)	Disproporcijski učinak
Albanija			
Demokratska stranka	62.3	65.7	+3.4
Socijalistička stranka	25	27.1	+2.1
Bugarska			
Bugarska socijalistička stranka	47.2	52.8	+5.6
Savez demokratskih snaga	36.2	36	-0.2
Hrvatska			
Hrvatska demokratska zajednica	44.7	61.6	+16.9
Hrvatska socijalno-liberalna stranka	17.7	9.4	-8.3
Jugoslavija/Srbija*			
Socijalistička stranka	43	68.9	+26.9
Srpska radikalna stranka	30	28	-2
Litva			
Demokratska radnička stranka	45.1	51.8	+6.7
Sajudis	21.7	19.9	-1.8
Mađarska			
1990.			
Mađarski demokratski forum	24.7	42.7	+18
Savez slobodnih demokrata	21.4	24.4	+3
1994.			
Mađarska socijalistička stranka	33	54.1	21.1
Savez slobodnih demokrata	19.7	17.9	-1.8
Rusija			
Ruski izbor	17.8	17.2	-0.7
Liberalno-demokratska stranka	26.2	14.2	-12

* Rezultati izbora za jugoslavensku skupštinu u republičkom izbornom okrugu u Srbiji.

S obzirom na političke učinke kombiniranih izbornih sustava mogu se razlikovati dvije skupine zemalja:

1. zemlje u kojima su se rovoški sustavi prema svojim političkim učincima približili većinskim izborima: veliki disproporcijski učinci u odnosu glasova i mandata i *manufactured majorities* u parlamentima (Hrvatske, Jugoslavije), kao i kompenzacijski izborni sustav Mađarske u izborima 1994. godine;

2. zemlje u kojima su rovoški sustavi više polučili političke učinke razmjernih izbora: razmjerno niski disproporcijski učinci, koji su u dva slučaja još uvijek dostajali za *manufactured majorities* (Bugarska, Litva); u jednom slučaju (Albanija) ostvarena je *earned majority*, apsolutna većina, već prema glasovima.

U pogledu stranačkih sustava, učinci su opet bili vrlo različiti. Rovovski sustavi išli su kako s dvostranačkim sustavima (Albanija, Bugarska, Jugoslavija/Srbija), tako i s višestranačkim sustavima (Hrvatska, Litva, Rusija). Zanimljivo je pritom da su dvostranački sustavi oblikovani upravo u Albaniji i Bugarskoj, to jest u zemljama s razmjerno niskim disproporcijskim učincima u odnosu glasova i mandata.

Na temelju tih spoznaja postavlja se slijedeće glavno pitanje: Koji su strukturni elementi kombiniranih izbornih sustava odlučujuće utjecali na navedene političke učinke? Jesu li rovoški sustavi u zemljama u kojima su polučili slične političke posljedice bili jednako strukturirani ili su im barem bili istovjetni ključni strukturni elementi?

Da bismo odgovorili na ta pitanja, obradit ćemo tri primjera: Poljsku s razmjernim izborima, Mađarsku s kompenzacijskim izbornim sustavom i Hrvatsku s rovoškim sustavom.

Poljska

Poljska važi kao klasični primjer pogodbene promjene sustava u Istočnoj Europi. U toj je zemlji prvi put osnovan okrugli stol "kojim je otpočela institucionalizacija evolucijske promjene sustava od realnog socijalizma na pluralističnu demokraciju i koji je imao karakter uzora za slične političke procese u susjednim zemljama Srednje i Istočne Europe" (Bingen, 1990., 23.). Okrugli stol je osnovan kao provizorna institucija za pregovore između starih režimskih elita i oporbenog pokreta. Odluke što su donesene za okruglim stolom imale su "zakonodavni" karakter. Postojeći parlament trebao ih je samo ratificirati.

U pregovorima za okruglim stolom sudjelovale su dvije strane: vlada, koja je obuhvaćala predstavnike Ujedinjene poljske radničke stranke, Seljačke stranke, Demokratske stranke, nekih kršćanskih grupacija i službenog sindikata, i oporba, koja se sastojala od predstavnika oporbenog pokreta Solidarnost, odnosno od Građanskog komiteta oko Lecha Walese, koji je osnovan u prosincu 1988. Pregovori su vođeni u "tri glavna odbora, deset pododbora i dodatnim radnim skupinama, u kojima je sudjelovalo više od 300 stručnjaka (Bingen, 1990., 25.). Među odlukama što su donesene za okruglim stolom - proširenje i institucionaliziranje političkih sloboda i prava, rekonstrukcija parlamenta uvođenjem drugog doma (Senata) itd. - nalazio se i novi izborni pravilnik.

Pregovori za prvim okruglim stolom u Istočnoj Europi nisu se, pak, odmah okončali slobodnim i kompetitivnim izborima. Poljska je, paradoksalno, bila posljednja država bivšega istočnog bloka u kojoj su provedeni slobodni i kompetitivni izbori. Osim toga, najjači i najustrajniji oporbeni pokret u Istočnoj Europi nije uspio u pregovorima za okruglim stolom isposlovati izborni sustav koji bi odgovarao njegovim interesima.

Izborni pravilnik predviđao je slobodne izbore za Senat, ali ne i za *Sejm*: sloboda izbora bila je ograničena podjelom mandata između vladine koalicije i oporbe u odnosu 65:35, koja je dogovorena u lipnju 1989. No, dogovorena struktura moći u *Sejmu* dovedena je u pitanje nakon "plebiscitarne" potpore birača nekomunističkim kandidatima - u slobodnim izborima za Senat oporba je osvojila 99 od 100 mandata. Apstrahira li se njihova velika simbolična funkcija kako u Poljskoj, tako i u Istočnoj Europi uopće, izbori su se pretvorili, prije svega, u "čimbenika ubrzavanja" procesa reforme u Poljskoj. Pritom su bila posebno značajna četiri događaja:

1. tvorba prve nekomunističke vlade u rujnu 1989. u kojoj je Ujedinjena poljska radnička stranka, unatoč apsolutnoj većini u *Sejmu*, imala samo četiri ministarstva;



2. samoraspuštanje Ujedinjene poljske radničke stranke u siječnju 1990. i nastanak novih organizacija-nasljednica: iz najjače frakcije stare komunističke partije formirala se Socijaldemokracija Republike Poljske, koja je postala glavnom nositeljicom pobjedničkog Saveza demokratske ljevice u izborima 1993. Samoraspuštanjem Ujedinjene poljske radničke stranke nestao je jedan od dva "ugovorna partnera", zbog čega su svi sporazumi postali neodrživi;

3. frakcioniranje Solidarnosti u proljeće 1990. i nastanak "važnih grupacija što su sličile strankama", koje su se počele pripravljeti za predstojeće predsjedničke izbore (Maćków, 1992., 78.). Procesi frakcioniranja unutar parlamentarne oporbe nastavili su se i nakon predsjedničkih izbora. Raspadom Solidarnosti i time pojačanom fragmentacijom poljskoga stranačkog sustava došlo je do značajnih promjena moći u stranačko-političkom krajoliku Poljske (Smolar, 1994.; usp. i Millard, 1992.; Tworzecki, 1994.);

4. predsjednički izbori u studenome odnosno u prosincu 1990. i izborna pobjeda Lecha Walesa (Raciborski, 1991., 166.). Walesa je brzo preuzeo najvažniju ulogu u političkom životu Poljske i aktivno intervenirao u raspravu o novim izborima i novome izbornom sustavu.

Ti su događaji ubrzano gurali u nove izbore. Odmah se rasplamsalo i žestoko sučeljavanje o izbornom pravilniku. "One grupacije koje su imale jako predstavništvo u parlamentu kao i poznate političare već su 1989. imale dobre razloge da zagovaraju većinsko izborno pravo. Stranke i grupacije čiji predstavnici nisu sjedili za okruglim stolom, to jest nisu primljeni u tadašnju 'Walesinu momčad', s jednako su valjanim razlogom zagovarale razmjerno izborno pravo" (Maćków, 1992., 89.). Razmjerne izbore naposljetku su prihvatili i bivši komunisti. *Sejm* je napokon usvojio razmjerni izborni sustav dvotrećinskom većinom glasova socijaldemokrata, Seljačke stranke, Demokratskog saveza, Demokratske stranke i ostalih malih grupacija. Jedan od najodlučnijih protivnika razmjernoga izbornog sustava bio je predsjednik države Lech Walesa, koji je dvaput ulagao veto, ali ga je *Sejm* nadglasovao. Propao je Walesin pokušaj da uvede

personalizirane razmjerne izbore prema njemačkom obrascu.

Razmjerni izborni sustav legaliziran je "malim ustavom", koji je stupio na snagu u prosincu 1992. Poljska tako pripada zemljama u kojima su razmjerni izbori utemeljeni u ustavu.

Tablica 7: Parlamentarni izbori za Sejm u Poljskoj

Godina	1991			1993.		
	G	M	M	G	M	M
Stranke/izborni savezi	%	460	%	%	460	%
Demokratski savez	12.3	62	13.5	10.6	74	16.1
Savez demokratske ljevice	12.0	60	13.0	20.4	171	37.2
Katolička izborna akcija	8.7	49	10.7	—	—	—
Građanski sporazum "Centar"	8.7	44	9.6	—	—	—
Poljska seljačka stranka	8.7	48	10.4	15.4	132	28.7
Konfederacija za neovisnu Poljsku	7.5	46	10.0	5.8	22	4.8
Liberalno—demokratski kongres	7.5	37	8.0	—	—	—
Narodni sporazum	5.5	28	6.1	—	—	—
NSZZ "Solidarnost"	5.1	27	5.9	—	—	—
Kršćansko-demokratska stranka	2.4	5	1.1	—	—	—
Savez realne politike	2.3	3	0.7	—	—	—
Njemačka manjina	1.2	7	1.5	0.7	4	0.9
Stranka kršćanskih demokrata	1.1	5	1.1	—	—	—
Poljski zapadni savez	0.2	4	0.9	—	—	—
Savez rada	—	—	—	7.3	41	8.9
Nadstranački blok za potporu reformama	—	—	—	5.4	16	3.5
Ostali	—	35	7.6	—	—	—

G - glasovi, M - mandati

Različiti politički učinci izbora 1993. u usporedbi s 1991. u Poljskoj bili su, sve u svemu, posljedica reformiranoga izbornog sustava.

Razmjerni izborni sustav 1991. imao je slijedeća obilježja: 1. izborne okruge srednje veličine i velike izborne okruge; 2. podjelu mandata na razini izbornih okruga prema postupku najvećeg kvocijenta, a na nacionalnoj razini prema metodi Saint-Lague; 3. nije bilo zakonske prohibitivne klauzule. Politički učinci toga razmjernog izbornog sustava bili su gotovo neograničena proliferacija političkih stranaka u parlamentu i jaka fragmentacija parlamentarnoga stranačkog sustava što je iz toga proizašla. U *Sejm* su ušli zastupnici 29 stranaka, pri čemu je 11 stranaka imalo samo jednog zastupnika. Tako je stvarno nastao "atomizirani pluralizam" (Sartori, 1976.). Visoka fragmentacija parlamenta očitovala se u vrlo malom udjelu glasovno najjače stranke u mjestima, tako da je za tvorbu koalicijske vlade s apsolutnom većinom u parlamentu bilo potrebno pet mandatno najjačih - ili još veći broj slabijih - stranaka. Obje vlade nakon izbora 1991. bile su nestabilne manjinske vlade, koje su postojale samo nekoliko mjeseci. No, razmjerni izborni sustav proizveo je visoki stupanj razmjernosti u odnosu glasova i mandata i ostavio mali broj neuspješnih glasova. Sustav vlade bio je - ne najmanje zbog toga - obilježen političkom nestabilnošću, teškim mogućnostima vladanja, tako da su bili nužni prijevremeni izbori.

Nakon reforme 1993. razmjerni izborni sustav pokazivao je slijedeća obilježja: 1. mali izborni okruzi s dva do četiri mandata u granicama vojvodstava; 2. dodjela mjesta prema D'Hondtovu postupku kako na razini izbornih okruga, tako i (za zemaljske liste) na razini zemlje; 3. prohibitivna klauzula od 5 posto za stranke i 8 posto za izborne saveze. Reforma je reducirala broj parlamentarnih stranaka i omogućila tvorbu koalicijske vlade dviju stranaka s najviše mjesta u parlamentu. S druge strane, povećala je disproporcijske učinke u odnosu glasova i mandata, kao i broj propalih glasova birača na trećinu. Atomizirani stranački sustav iz 1991. zamijenjen je nakon izbora 1993. višestranačkim sustavom.

Mađarska

U Mađarskoj su pregovori između reformskokomunističkih režimskih elita i oporbe počeli u ljeto 1989. Prethodio im je niz ustavnih promjena od 1987., koje je određivala komunistička partija, a koje su olakšale kasnije pregovore. Za razliku od Poljske, u Mađarskoj su bila organizirana dva okrugla stola: "oporbeni", oko kojega su se okupile oporbene strane što su nastale između 1987. i 1989., i "nacionalni", na kojemu su sudjelovali predstavnici starog režima i oporbe. Razgovori o ustavnim pitanjima, a među njima i o pitanju izbornog sustava, vođeni su za nacionalnim okruglim stolom.

Ishodišne pozicije dviju strana u raspravi o izbornom sustavu bile su tipične za promjenu sustava u Istočnoj Europi: Mađarska socijalistička stranka, koja je još bila na vlasti, pretpostavljala je većinske izbore, a većina oporbe razmjerne izbore. Kako su odnosi političke moći kompromis činili nužnim, naposljetku je nastao kombinirani izborni sustav, koji je na razini tehničkog oblikovanja obuhvaćao većinske i razmjerne elemente izbornog sustava.

Mađarska socijalistička stranka zagovarala je izborni sustav u kojemu bi se 75 posto zastupnika biralo većinskim, a 25 posto razmjernim izborima. Oporbene stranke zahtijevale su, naprotiv, obratan odnos među dva načina odlučivanja, to jest prevlast razmjernog načela. Nakon postignutog kompromisa 176 mjesta raspodjeljuje se prema pravilu apsolutne većine, "na temelju rezultata prvih glasova", a 210 mjesta prema razmjernom pravilu raspodjeljuje se na slijedeći način: 152 mjesta u 20 regionalnih višemandatnih izbornih okruga "prema regionalnim stranačkim listama, a na temelju rezultata drugih glasova", a preostalih 58 mjesta stoji na raspolaganju nacionalnim stranačkim listama na nacionalnoj razini "u skladu sa zbrojem prvih i drugih glasova, koji nisu bili učinkoviti ili su preostali glasovi" (Nohlen, 1996., 123.). Tih 58 mandata imaju kompenzacijski karakter i u temelju su tipa kompenzacijskoga izbornog sustava (v. *Uvod*).

Dvije su strane zastupale oprečna stajališta i u pogledu gotovo svih "tehničkih" pitanja izbornog sustava. Vladajuća stranka je preferirala relativnu većinu kao pravilo odlučivanja u jednomandatnim izbornim okruzima, a oporba je inzistirala na apsolutnoj većini, koja joj je stvarala slobodan prostor za tvorbu izbornih saveza u drugom krugu izbora. U pogledu visine prohibitivne klauzule dvije su se strane ujedinile na kompromisu od 4 posto.

Posebni oblik mađarskoga izbornog sustava politička je znanost, sa svoje strane, argumentirala i funkcionalistički: "Mađarski izborni zakon je osobito polazio od toga da osigura mogućnost vladanja u Mađarskoj. Stoga se nastojalo kombinirati stabilizirajuće većinsko načelo s demokratskim razmjernim načelom" (Tölgessy, 1992., 41.). No, takva bi gledišta mogla voditi računa i o manje složenim rješenjima. Napokon, mađarski izborni sustav može se razumjeti samo historijsko-genetski, odnosno sklopom političke moći u tranziciji.

Tablica 8: Parlamentarni izbori u Mađarskoj

Godina	1990.			1994.		
	G*	M	M	G	M	M
Stranke/izborni savezi	%	386	%	%	386	%
Mađarski demokratski forum	24.7	165	42.7	11.7	38	9.8
Savez slobodnih demokrata	21.4	94	24.4	19.7	69	17.9
Neovisna stranka sitnih posjednika	11.7	44	11.4	8.8	26	6.7
Mađarska socijalistička stranka	10.9	33	8.5	33	209	54.1
Savez mladih demokrata	9	22	5.7	7	20	5.2
Kršćansko-demokratska stranka	6.5	21	5.5	7	22	5.7
Neovisni	—	7	1.8	—	—	—
Ostali	—	—	—	—	2	0.3

* Glasovni udjeli parlamentarnih lista u razmjernim izborima.

Razmotre li se učinci izbornog sustava, onda je kombinirani izborni sustav pridonio oblikovanju trolpolne strukture mađarskoga višestranačkog sustava. Tri pola čine nacionalno-populistična grupacija oko Mađarskoga demokratskog foruma, urbano-liberalna grupacija oko Saveza slobodnih demokrata i postkomunistička ljevica oko Mađarske socijalističke stranke (Körösiényi, 1991., 55. i d.). Stranačko-politički učinci mađarskoga izbornog sustava u izborima 1990. i 1994. mogu se potanko sažeti na slijedeći način:

1. izražena redukcija stranačkog sustava u parlamentu u usporedbi sa stranačkim sustavom na razini birača: u izborima 1990. natjecalo se 28 stranaka u jednomandatnim izbornim okruzima, 19 stranaka s područnim listama i 12 sa zemaljskim listama. U izborima 1994. sudjelovalo je 35 stranaka u jednomandatnim izbornim okruzima, 19 stranaka s područnim listama i 15 sa zemaljskim listama. Nakon oba izbora u parlamentu je, u osnovi, bilo zastupljeno samo šest stranaka;

2. Visoki disproporcijski učinci i jaka natpredstavljenost, prije svega, glasovno najjače stranke: kompenzacijski sustav proizveo je nakon izbora 1994. umjetnu apsolutnu većinu jedne stranke, koja je ipak uspostavila koalicijsku vladu;

3. stabilna vlada kako u slučaju prve koalicijske vlade, tako i nakon 1994., jer je, napokon, bila moguća jednostranačka vlada. Mađarska je bila jedina postkomunistička zemlja Istočne Europe bez prijevremenih izbora nakon *founding elections* 1990. godine.

Hrvatska

U Hrvatskoj je rovovski sustav primijenjen u drugim slobodnim izborima - ali u prvim kompetitivnim izborima nakon stjecanja državne neovisnosti - u kolovozu 1992. Zamijenio je izbore apsolutnom većinom, prema kojima se biralo u prvim izborima 1990. godine i koji su donijeli pobjedu oporbenoj političkoj stranci.

Kombinirani izborni sustav u Hrvatskoj - za razliku od Mađarske ili Bugarske 1990. godine - nije bio rezultat kompromisa između stranke na vlasti i oporbe, nego izraz interesa za vlašću i političkih računica Hrvatske demokratske zajednice (HDZ), koja je osvojila apsolutnu većinu u parlamentu (*Sabor*) nakon prvih izbora.

Politička rasprava o izbornom sustavu u proljeće 1992. bila je obilježena vehementnim sučeljavanjem vladajuće stranke i oporbe. Parlamentarna oporba je zagovarala razmjeme izbore u zemaljskome izbornom okrugu i s razmjerno niskom prohibitivnom klauzulom od 2 posto. HDZ je, nasuprot tome, bio sklon većinskim izborima.

Na moguće ostvarenje političkih predodžbi vladajuće stranke oporbene su stranke htjele odgovoriti tvorbom izbornog saveza, te su potpisale izjavu o nakanama o političkoj suradnji. Bojeći se suprotstavljanja izbornom savezu svih važnih oporbenih stranaka, koji bi mogao ugroziti njegovu izbornu pobjedu, odnosno apsolutnu većinu u parlamentu, HDZ je odustao od većinskoga izbornog sustava, favorizirajući rovoški sustav. Ta je odluka uslijedila bez razgovora i konsenzusa u parlamentu.

Pomoću rovoškog sustava HDZ je želio očuvati svoju apsolutnu većinu u paramentu i postići dva cilja: tvorbu jednostranačke vlade i, prije svega, očuvati polupredsjednički sustav vlasti, koji su sve oporbene stranke htjele zamijeniti parlamentarnim sustavom, kao što se to pokazao u istodobnim predsjedničkim izborima u kolovozu 1992. u kojima su svi kandidati oporbenih stranaka zagovarali ukidanje semiprezidencijalizma.

Neke parlamentarne stranke su mislile da rovoški sustav pogoduje malim i srednjim oporbenim strankama u usporedbi s izbornim sustavom apsolutne većine. One su, osim toga, pretpostavljale izbor jednog dijela zastupnika apsolutnom većinom, jer je to stvaralo "čiste" uvjete za izborne saveze i izborne dogovore u drugom krugu izbora. No, oporbene se stranke stvarno nisu mogle složiti o "podjeli" izbornih okruga sa zajedničkim kandidatima. Tako su izostali izborni

dogovori u jednomandatnim izbornim okruzima.

Tablica 9 pokazuje velike razlike u sastavu hrvatskog parlamenta 1990. i 1992. Dvostranački sustav nakon izbora 1990. bio je, napose, posljedica dvaju čimbenika:

1. temeljne crte političkih sukoba između jugoslavenskog "centra" i hrvatske "periferije", što su ga predstavljali Savez komunista Hrvatske i Hrvatska demokratska zajednica. Savez komunista je važio kao glavni zastupnik jugoslavenski, reformskosocijalistički i lijevo orijentiranih birača, a HDZ kao ekskluzivno hrvatskih, protokomunističkih i desno orijentiranih birača;

2. Većinski izborni sustav, koji je jako pogodio institucionalnom izražavanju te političke polarizacije. U prvom krugu izbora dvije su navedene stranke osvojile zajedno oko 78 posto, a u drugom krugu izbora 82 posto glasova birača i stekle više od 90 posto mjesta. Pritom je pobjednička stranka, HDZ, bila ekstremno natpredstavljena (+ 26.5 posto), a druga po jakosti stranka znatno potpredstavljena (- 10.3 posto).

Tablica 9: Parlamentarni izbori u Hrvatskoj*

Godina	1990.			1992.		
	Stranke/izborni savezi					
	G	M	M	G	M	M
	%	80	%	%	120**	%
Hrvatska demokratska zajednica	42.3	55	68.8	44.7	85	70.8
Savez komunista Hrvatske/ Socijaldemokratska partija	35.3	20	25	5.5	3	2.5
Koalicija narodnog sporazuma	15	3	3.8	—	—	—
Srpska demokratska stranka	1.6	1	1.3	—	—	—
Hrvatska socijalno-liberalna stranka	—	—	—	17.7	13	10.8
Hrvatska stranka prava	—	—	—	7.1	5	4.2
Hrvatska narodna stranka	—	—	—	6.7	4	3.3
Neovisni	4.1	1	1.3	—	1	0.8
Ostali	—	—	—	—	2	1.7
Zastupnici srpske manjine	—	—	—	—	13	—
Zastupnici ostalih manjina	—	—	—	—	5	—

* Tablica sadrži rezultate izbora za prvi dom parlamenta, Društveno-političko vijeće 1990. i Zastupnički dom 1992. U prvom su slučaju navedeni udjeli u glasovima stranačkih kandidata u prvom krugu izbora, a u drugome udjeli u glasovima stranačkih lista u zemaljskome izbornom okrugu.

** Broj mandata bez 18 zastupnika srpske i ostalih manjina, koji su izabrani u parlament prema posebnim izbornim pravilima.

Veliko odstupanje rezultata parlamentarnih izbora 1992. bilo je posljedica promijenjenih sociopolitičkih uvjeta, kao i novoga izbornog sustava.

1. Nakon stjecanja državne neovisnost nestala je nekoć dominantna "hrvatsko-jugoslavenska" crta sukoba, te su politički i društveni predstavnici "jugoslavenskog centra" pretrpjeli potpuni poraz. Najpregnantniji izraz tog procesa bili su veliki gubici organizacijenasljednice komunističke partije, Socijaldemokratske partije, u udjelu

u glasovima i mandatima u parlamentarnim izborima 1992. Novi sociopolitički i sociokulturni *cleavages* dotad još nisu bili nastali.

2. Vladajuća stranka, HDZ, iskoristila je gotovo sve institucionalne prednosti rovoškog sustava, dok su se, nasuprot tome, oporbene stranke teško uklapale u nova institucionalna pravila igre. To se pokazuje, u prvom redu, na zastupnicima koji su izabrani prema pravilu većine. Kako oporba nije bila u stanju sklopiti izborni savez, u jednomandatnim izbornim okruzima prosječno se natjecalo 10.3 stranačkih kandidata, bitno više nego u izborima 1990., koji su održani kao izbori apsolutnom većinom (u prvom krugu izbora 4.8, a u drugome 2.7). Posljedica zakazivanja izborne strategije oporbe bila je premoćna pobjeda HDZ-a: s prosječnim glasovnim udjelom svojih kandidata u jednomandatnim izbornim okruzima od 37.3 posto dobio je 90 posto mandata u izbornim okruzima i ostvario ekstremno visoku natpredstavljenost od 52.7 posto. U 12 od 60 jednomandatnih izbornih okruga mandat je osvojio s manje od 30 posto glasova birača. Svoj "najjeftiniji" mandat osvojio je sa samo 18.9 posto glasova. Kandidati druge stranke po jakosti, Hrvatske socijalno-liberalne stranke, osvojili su prosječno 13.3 posto glasova i samo 1.7 posto mjesta, to jest samo jedan mandat. U jednomandatnim izbornim okruzima bile su uspješne još samo regionalne stranke s četiri mandata. U djelomičnim izborima prema načelu većine oporba je, dakle, pretrpjela težak poraz. Ona je podcijenila nužnost izbornog saveza. Stranački odnosi u parlamentu, koji su uspostavljeni izborima relativnom većinom, tek su malo korigirani raspodjelom mandata u razmjernim izborima.

3. Neposredni politički učinak rovoškog sustava i podjele mandata koju je on uzrokovao bila je tvorba parlamentarnog stranačkog sustava s dominantnom strankom. Premda se stranačka struktura kasnije raspala frakcioniranjem vladajuće stranke, HDZ je ipak zadržao apsolutnu većinu. Dok su izbori apsolutnom većinom 1990. proizveli polarizirani dvostranački sustav, rovoški je sustav u promijenjenim kontekstualnim političkim uvjetima stvorio stranački sustav s dominantnom strankom. U oba je slučaja natpredstavljenost glasovno

najjače stranke bila gotovo jednaka: 26.5 odnosno 26.1 posto.

2.3. "Replacement" i izborni sustavi

Tranzicijski modeli *replacementa* (Huntington), *kapitulacije* (Offe) ili *implozije* (Von Beyme) novim su političkim elitama otvorili slobodni prostor za tvorbu političkih institucija. *Replacement* znači rušenje starog režima od strane naroda, to jest masovnom mobilizacijom i masovnim akcijama. Taj slom komunizma dogodio se kao baršunasta (Čehoslovačka) ili krvava revolucija (Rumunjska). Kako su stare elite kapitulirale pod pritiskom odozdo, nisu više mogle zadržati pregovaračku i odlučivačku poziciju. Ako su okrugli stolovi uopće i bili ustanovljeni, imali su više simboličnu funkciju. Interesi i ideje oporbe nisu se trebali bojati konkurencije iz tabora komunista ili bivših komunista. Sastavni dio tih interesa i ideja bili su, među ostalim, razmjerni izbori.

Razmjerni su se izbori poslije proširili i u one zemlje u kojima su procesi tranzicije otpočeli u drukčijim oblicima i modelima. Razmjerni izborni sustav prihvatile su nakon svoje izborne pobjede i nove političke elite u Letoniji i Moldaviji, kao i stare političke elite u Bugarskoj i Jugoslaviji u drugim izborima. Razmjerni su izbori danas, kao što pokazuje tablica 1, prevladavajući oblik izbornog sustava u Istočnoj Europi. Prema Nohlenovoj (1996., 107.) tipologiji izbornih sustava, riječ je o uvelike uniformnim podtipovima razmjernih izbora. Prevladava razmjerni izborni sustav u višemandatnim izbornim okruzima različite veličine i sa zakonskim prohibitivnim klauzulama. Stanovitu iznimku predstavljaju razmjerni izbori u zemaljskome izbornom okrugu u Moldaviji. Ali i tu postoji zakonska prohibitivna klauzula, koja modificira čiste razmjerne izbore.

Razmjerni izborni sustav u višemandatnim izbornim okruzima i sa zakonskom prohibitivnom klauzulom, u osnovi, ispunio je temeljne ciljeve u gotovo svim zemljama. To vrijedi, prije svega, za sprečavanje

previše jake fragmentacije parlamenata - cilj koji je još jače naglašen sukcesivnim uvođenjem viših i diferenciranih prohibitivnih klauzula u nekim zemljama (Poljska, Rumunjska, Slovačka, Češka). Nakon drugih kompetitivnih izbora u gotovo su svim zemljama oblikovani višestranački sustavi. Samo je u Bugarskoj, gdje su dvije najjače stranke zajedno zauzele oko 90 posto mjesta, nastao dvostranački sustav. To je bila posljedica, prije svega, zaleđenoga polarizacijskog *cleavagea* socijalizam-protusocijalizam, što je izazvalo jaku koncentraciju glasova birača na dvije stranke. Nakon prvih kompetitivnih izbora u Poljskoj je nastao mnogostranački sustav, a u Rumunjskoj - kao što ćemo pokazati u nastavku - stranački sustav s dominantnom strankom. Prema tome, gotovo je posvuda bila nužna tvorba koalicijskih vlada. Tablica 10 ilustrira ispunjavanje triju temeljnih ciljeva u deset istočnoeuropskih zemalja u kojima se biralo razmjernim izborima od 1990. do 1995.

Tablica 10: Politički učinci razmjernih izbornih sustava u istočnoeuropskim zemljama

Zemlja	Umjerena fragmentacija	Višestranački sustav	Koalicijska vlada
Bugarska	da	ne	ne
Češka	da	da	da
Estonija	da	da	da
Jugoslavija	da	da	da
Letonija	da	da	da
Moldavija	da	da	ne
Poljska	ne/da	ne/da	da
Rumunjska	da	ne/da	ne/da
Slovačka	da	da	da
Slovenija	da	da	da

Rumunjska

Rumunjska pripada malobrojnima istočnoeuropskim zemljama u kojima su već u prvim slobodnim izborima 1990. primijenjeni razmjerni izbori: unutar prijelaza u obliku *replacementa* to je vrijedilo još samo za bivšu Čehoslovačku.

Služaj Rumunjske je, pak, utoliko poseban što se u njoj, unatoč kapitulaciji komunizma, nije dogodila smjena elita. Procesom preobrazbe upravljala je jedna grupacija iz krugova političke elite starog režima, koja se na početku "krvave" revolucije organizirala u Frontu nacionalnog spasa. Ta je Fronta bila, doduše, formalno u oporbi Komunističkoj partiji Rumunjske, ali stvarno je važila kao organizacija-nasljednica te partije (Bischoff, 1990., 41. i d.).¹⁴ "Zbiljska izborna revolucija" pretvorila se u "kvazirevoluciju" (Tismaneanu, 1993., 313.).

Fronta nacionalnog spasa je u funkciji stranke-nasljednice igrala odlučujuću ulogu u izbornoj raspravi 1990. godine. Pod pritiskom ostalih, slabih oporbenih skupina - najjača oporbena skupina tada je bio Mađarski demokratski savez Rumunjske, koji je objedinjavao različite političke skupine i stranke - Fronta nacionalnog spasa je organizirala okrugli stol, koji je imao zakonodavne i izvršne funkcije. U toj su provizornoj instituciji donesene sve odluke o *founding elections*.

No, okrugli stol u Rumunjskoj nije bio politički važan kao u Mađarskoj i u ostalim zemljama "pogodbene" promjene sustava. Razmjerni su izbori odgovarali, u prvom redu, političkim interesima Fronte nacionalnog spasa, koja je umjela zaštititi svoj monopolni

¹⁴ "Nakon što se Fronta nacionalnog spasa 3. veljače reorganizirala i proglasila političkom strankom postalo je jasno da je riječ o rumunjskoj Komunističkoj partiji bez Čaušeskuove klike i pod novim imenom" Ona je raspolagala cjelokupnim prenešenim državnim i upravnim aparatom, vojskom i tajnom službom (Bischoff, 1990., 41. i d.; Sislin, 1991.; Tismaneanu, 1993.).

politički položaj, koji je nastao u revoluciji, neovisno o izbornom sustavu. Kako je ta Fronta bila oporbena grupacija u odnosu na staru Komunističku partiju, a stvarno ipak njezina organizacija-nasljednica, njezina se ambivalentna pozicija nanovo izrazila u uvođenjem razmjernih izbora. Razmjerni su izbori odgovarali i interesima ostalih malih oporbenih skupina, uključujući Mađarski demokratski savez, koji je predstavljao oko 7 posto mađarskog pučanstva u Rumunjskoj.

Kako su mase prihvatile Frontu nacionalnog spasa kao glavnu nositeljicu rumunjske revolucije, ona je postigla "plebiscitarnu" izbornu pobjedu s dvotrećinskom većinom glasova i mandata i sastavila vladu. Na podlozi takva rezultata izbora nastao je stranački sustav, koji je bio "ekstremni primjer" koncentracije političkih preferencija birača oko jake *non-market*-orijentacije i autoritarne opcije (Kitschelt, 1992., 40. i d.). No, ubrzo nakon izbora počelo je unutarnje frakcioniranje Fronte na podlozi političko-ideoloških sukoba, jednoga *political cleavage* koji je bio tipičan za mnoge istočnoeuropske zemlje. U Fronti su se polarizirale dvije glavne skupine: takozvani reformatori i ortodoksi. Reformatori su zagovarali bržu liberalizaciju i privatizaciju privrede, decentralizaciju države i široko zasnovanu lokalnu autonomiju, kao i ućlanjenje zemlje u NATO i Europsku uniju. Ortodoksi su bili skloniji očuvanju određenih vrijednosti i institucija staroga socijalističkog sustava: državne privrede, odnosno državne kontrole nad što je moguće većim dijelovima privrede, jake centralizacije države bez stvarne lokalne i regionalne autonomije, netolerantnosti prema etničkim manjinama, kao i njegovanje tradicije s jakim protuzapadnim *ressentimentom*. Ortodoksna frakcija okopila se oko predsjednika države I. Iliescu, a liberalna frakcija oko bivšeg šefa vlade P. Romana. Obje su frakcije sudjele u drugim izborima kao samostalne organizacije. Iliescuova frakcija, Demokratska fronta nacionalnog spasa, iz tog je sukoba izašla kao pobjednica i osvojila relativnu većinu glasova i mandata (usp. tablicu 11).

Tablica 11: Parlamentarni izbori za Zastupnički dom u Rumunjskoj

Godina	1990.			1992.		
	G	M	M	G	M	M
Stranke/izborni savezi	%	400	%	%	328	%
Fronta nacionalnog spasa	66.3	263	65.8	—	—	—
Mađarski demokratski savez	7.2	29	7.3	7.5	27	8.2
Nacionalno-liberalna stranka	6.4	29	7.3	—	—	—
Nacionalna seljačka stranka	2.6	12	3.0	—	—	—
Rumunjski ekološki pokret	2.6	12	3.0	—	—	—
Rumunjska jedinstvena stranka	2.1	9	2.3	7.7	30	9.1
Demokratska seljačka stranka	1.8	9	2.3	—	—	—
Rumunjska ekološka stranka	1.7	8	2.0	—	—	—
Socijaldemokratska stranka	1.1	5	1.3	—	—	—
Demokratska fronta nacionalnog spasa	—	—	—	27.7	117	35.7
Rumunjska demokratska konvencija	—	—	—	20	82	25
Fronta nacionalnog spasa	—	—	—	10.2	43	13.1
Stranka za Veliku Rumunjsku	—	—	—	3.9	16	4
Socijalistička radnička stranka	—	—	—	3	13	4
Ostali	—	11	2.8	—	—	—
Etničke manjine	—	—	—	—	13	—

Nakon prvih kompetitivnih izbora 1990. godine, koji su zbog prethodnih nasilnih događaja bili netipični i za istočnoeuropske uvjete, u Rumunjskoj je nastao stranački sustav s dominantnom strankom bez stvarne političke konkurencije. Druga po jakosti stranka nije, primjerice, zastupala drukčiju političku opciju unutar većinske etničke zajednice, nego je predstavljala mađarsku manjinu u Rumunjskoj. Političko predstavljanje najjače etničke manjine u parlamentu zacijelo pripada pozitivnim učinkima razmjernih izbora u Rumunjskoj. Razmjerni su izbori pridonijeli, dakle, frakcioniranju velike "revolucionarne fronte" i političkom polariziranju unutar većinske etničke zajednice, s jedne strane. Politička premoć, pa i monopol

revolucionarne fronte u političkom životu Rumunjske zahtijevao je, s druge strane, organizacijsko povezivanje političke oporbe. Unatoč razmjernim izborima, različite oporbene stranke i skupine udružile su se u Rumunjsku demokratsku konvenciju, koja je 1992. uznapredovala do stvarno jedine ozbiljne političke konkurencije dvjema organizacijama-nasljednicama revolucionarne fronte.

3. Zaključci

Dosadašnju povijest kompetitivnih izbora i izbornih sustava u Istočnoj Europi označuje nekoliko važnih obilježja.

1. U sklopu promjene sustava u Istočnoj Europi potrebno je razlikovati dva tipa izbora: pretkonstitutivne i konstitutivne izbore. Raspad komunističkih diktatura bio je povezan s raspadom postojećega državnog poretka, a nerijetko i s tvorbom novih nacionalnih država. Samo pet od sadašnjih 19 istočnoeuropskih država bile su stare nacionalne države, koje su postojale i prije početka promjene sustava potkraj osamdesetih godina. Nove nacionalne države često su stvarane kao neposredna politička posljedica predkonstitutivnih izbora. U prvim kompetitivnim izborima političke snage koje su optirale za državnu neovisnost zemalja-članica bivših istočnoeuropskih federacija dobile su legitimnu političku osnovu za ozbiljenje svojih političkih ciljeva.

2. Predkonstitutivni izbori uvijek su bili obilježeni jednom dominantnom crtom političkog sukoba: polarizacijom između zagovornika i protivnika državne neovisnosti. Tome *political cleavageu* bile su podređene sve ostale crte sukoba ili su bile u njega integrirane. To vrijedi za socijalizam-protusocijalizam, etnička većina-etničke manjine, selo-grad, lijevo-desno itd. Postoji pritom jasna korelacija između *pro-independence*, protokomunistički, pretežno urbano i desno orijentirane opcije etničke većine, s jedne strane, i *anti-independence*, prokomunistički, pretežno ruralno i lijevo

orijentirane opcije etničkih manjina, s druge strane. *Pro-independence* snage predstavljali su posebni "tranzicijski akteri": pučki pokreti, politički savezi ili velike etničke stranke. *Anti-independence* snage predstavljali su, naprotiv, dijelovi ili frakcije komunističkih partija i političke organizacije velikih etničkih manjina. Nakon stjecanja državne neovisnosti ti su se "tranzicijski akteri" raspali na mnoge političke stranke i frakcije, budući da je njihov glavni politički cilj bio ostvaren.

3. Postojala je jednoznačna povezanost između tipova izbora i tipova izbornih sustava. U prekonstitutivnim izborima 1990. prevladavali su izbori apsolutnom većinom. Primijenjeni su u osam od dvanaest primjera. U demokratskim konstitutivnim izborima u starim nacionalnim državama primijenjeni su, naprotiv, samo u jednome od šest primjera, a u konstitutivnim izborima u novim nacionalnim državama samo u tri od trinaest primjera. Izbori apsolutnom većinom očuvali su se do 1995. samo u tri zemlje u kojima se nije dogodila smjena vlasti. U tri zemlje zamijenjeni su rovdskim sustavom, a u dvije razmjernim izbornim sustavom. Nove političke elite (u Hrvatskoj, Letoniji, Litvi i Moldaviji) beziznimno su ukinule većinske izbore, kao i stare političke elite u Albaniji i Jugoslaviji. Nakon svoga cijepanja veliki "tranzicijski akteri" nisu više bili politički zainteresirani za većinske izbore; i ne najmanje zbog toga što su se polako gubile političke pozicije i prijašnje organizacijske prednosti starih vladajućih elita.

Prevlast većinskih izbora bila je, kao što je pokazano, posljedica određenih tipova promjene sustava (*transformation, upravljanje odazgo* itd.). Optiranje za većinske izbore bilo je, u prvom redu, motivirano političkom vlašću: stare vladajuće elite shvaćale su ih kao institucionalni mehanizam svoga održanja na vlasti. Ta politička računica često nije prolazila. "Ironično je što je zadržavanje većinskih izbornih pravila, koje su jako nametali Sovjeti, pripomoglo porazu komunista do debakla" (Taagepera, 1990., 306.). Izbori apsolutnom

većinom donijeli su izbornu pobjedu starim komunističkim elitama samo u tri od osam zemalja i tako samo djelomice ispunili političku intenciju svojih zagovornika.

4. S obzirom na dominantnu političku polarizaciju većinski su izbori pogodovali koncentriranju glasova birača na dva politička aktera. Proizveli su: (a) dvostrančke sustave u četiri od devet primjera, jednostrančke sustave odnosno stranačke sustave s dominantnom strankom u tri primjera i višestranačke sustave u dva primjera; (b) umjetnu većinu glasovno najjače stranke u parlamentu i jednostrančku vladu u sedam primjera.

Izbori apsolutnom većinom nisu, zapravo, poticali tvorbu modernih političkih stranaka i stranačkih sustava u Istočnoj Europi, nego su ih sprečavali u mnogim zemljama, kao u Ukrajini, Bjelorusiji i Makedoniji. To se događalo kandidiranjem neovisnih ili nestranačkih kandidata, s jedne strane, i tvorbom politički neprofiliranih i organizacijski slabo povezanih blokova, s druge strane. Odatle je često proizlazila "nestranačka" struktura parlamenata, u kojima su prevladavale slabo povezane frakcije. Navedeni učinci govore protiv većinskih izbora u nerazvijenim stranačkim demokracijama Istočne Europe.

5. U konstitutivnim izborima prevladavali su razmjerni izbori, koji su primijenjeni u 9 od 18 primjera. Uvedeni su na dva načina: (a) stvarnom kapitulacijom vladajućih komunističkih elita u starim nacionalnim državama, čime je posljedično sva tvorba institucija bila prepuštena novoj eliti; (b) izbornom pobjedom velikih oporbenih "tranzicijskih aktera" u prekonstitutivnim izborima, koji su nakon stjecanja državne neovisnosti, u pravilu, doživjeli cijepanje, te su tako izgubili političke i organizacijske pretpostavke za optiranje za većinske izbore.

6. Razmjerni izborni sustavi u Istočnoj Europi bili su razmjerno uniformni. Danas ne postoje čisti razmjerni izbori, *single transferable vote* i personalizirani razmjerni izbori prema njemačkom obrascu. Riječ je o razmjernim izborima u višemandatnim izbornim okruzima, s prohibitivnim klauzulama, povezanim s krutim listama i pojedinačnim glasovanjem. Istraživači izbora istaknuli su stoga da je diferenciranje prohibitivne klauzule, to jest uvođenje viših postotnih prepreka za izborne saveze u nekoliko zemalja gotovo jedini "stvaralački" doprinos postojećim zapadnim izbornim institucijama.

7. Taj je tip razmjernih izbora proizveo - zanemari li se posebni slučaj Poljske 1991. godine - očekivane učinke: (a) višestranačke sustave od tri do sedam stranaka;¹⁵ (b) relativne parlamentarne većine stranaka s relativnom većinom glasova birača uz male disproporcijske učinke, a u tri primjera apsolutne parlamentarne većine jedne stranke ili jednoga stranačkog saveza (Čehoslovačka 1990., Rumunjska 1990. i Moldavija 1994.); (c) koalicijske vlade u gotovo svima, osim tri navedene zemlje. U Istočnoj Europi još uvijek uvelike imamo posla sa slabo strukturiranim strankama i nestabilnim stranačkim sustavima. To nas tjera na stanovito relativiziranje Sartorijeve kategorije umjerenog pluralizma i suzdržano vrednovanje sveze između razmjernih izbora i višestranačkog sustava.

8. Kombinirani izborni sustavi primijenjeni su u konstitutivnim izborima u 6 od 18 primjera. I oni su bili uvedeni na dva načina: (a) kompromisom između starih i novih političkih elita u starim nacionalnim državama; (b) izbornom pobjedom oporbenih stranaka ili nasljednica komunističkih partija u pretkonstitutivnim izborima. Nijedna se skupina elita nije osjećala više dostatno "jakom" za klasične većinske izbore sustave, ali ni još previše "slabom" za drukčije oblike razmjernih izbora. Kombinirani izborni sustavi otvarali su im široko polje za različite institucionalne kombinacije

¹⁵ U obzir su uzete samo stranke s više od 5 posto parlamentarnih mandata.

kako bi postigli željene političke rezultate. Iz te perspektive mogao bi se rovovski sustav, koji prevladava među kombiniranim sustavima, označiti kao privremeno institucionalno rješenje u tranzicijskom pat stanju političke moći u Istočnoj Europi. Dakako, treba uzeti u obzir da su se provizorna rješenja često pokazivala dugovječnima, a da je struktura stranačkih sustava srednjoročno bila zamrzavana djelovanjem određenih izbornih sustava. Ako se u još nekonsolidiranim mladim demokracijama brzo i drastično promijeni ravnoteža političke moći, nisu nevjerovatne ni reforme izbornih sustava. Na to ukazuje i činjenica da je rovovski sustav već u dvije zemlje (Bugarskoj i Jugoslaviji) zamijenjen razmjernim izbornim sustavom. To se, u pravilu, događa onda kada važni politički akteri ne očekuju više političke prednosti od većinskog natjecanja - u ovome slučaju unutar kombiniranih sustava.

9. Opće funkcionalističko opravdanje rovovskog sustava doveli su u pitanje njegovi politički učinci, koji su se pokazali izrazito kontekstualno ovisnima i koji mogu odgovarati kako učincima razmjernih, tako i većinskih izbora. U nekoliko su primjera proizveli dvostranačke sustave, umjetne većine i jednostranačke vlade, ali su u drugima pogodovali višestranačkim sustavima i koalicijskim vladama.

10. Opća tendencija u praksi izbornih sustava u Istočnoj Europi kretala se dosad u pravcu razmjernih izbora. Obrat se čini nevjerovatnim. Rovovski sustav fungira često kao prijelazni oblik od većinskih k razmjernim izborima.

Ta će se tendencija ubuduće potvrđivati u onoj mjeri u kojoj se mlade demokracije budu konsolidirale. U još otvorenim, anokratskim stanjima (Von Beyme, 1994.) većinski bi izbori mogli, pak, biti shvaćeni i kao strateško sredstvo pomoću kojega se odlučuje o pitanju vlasti u jednom ili drugom pravcu. Otvoreno rusko stanje "delegirane demokracije" (O'Donnell, 1994.) pojašnjava u okviru kojih se

političkih računica opet mogu instrumentalizirati većinski izbori ili elementi većinskih izbora u kombiniranim izbornim sustavima u igri za političku vlast.

Literatura

Abrahám, Samuel, 1995.: Early Elections in Slovakia: A State of Deadlock, *Government and Opposition* (30) 1:86-100.

Abromeit, Heidrun, 1993.: *Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz*, Leske+Budrich, Opladen

Adam, Frane (ur.), 1993.: *Volitive in politika po slovensko*, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana

Ágh, Attila, 1992.: *Difficulties and Obstacles for the European Construction Observations from the Central European Countries*, Hungarian Center for Democracy Studies Foundation, Budimpešta (15)

Ágh, Attila (ur.), 1994.: *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*, Hungarian Center of Democracy Studies, Budimpešta

Altmann, Franz-Lothar (ur.), 1994.: *Reformen und Reformer in Osteuropa*, Verlag Friedrich Pustet, Regensburg

Arato, Andrew, 1994.: Elections, Coalitions and Constitutionalism in Hungary, *East European Constitutional Review* (3) 3-4:26.-33.

Arel, Dominique/Wilson, Andrew, 1994.: The Ukrainian Parliamentary Elections, *RFE/RL Research Report* (3) 26:6.-17.

Ash, Timothy Garton, 1990.: Après le déluge, nous, *Transit* (1) 1:11.-34.

Ashley, Stephen, 1990.: Bulgaria, *Electoral Studies* (9) 4:312.-318.

Babst, Stefanie, 1991.: Die neuen sowjetischen Parteien und Gruppierungen - ein systematischer Überblick, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (22) 1:89.:110.

Babst, Stefanie, 1992.: Wahlen in Ungarn, der CSFR und Polen: Erschweren Wahlgesetze die Regierbarkeit?, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (23) 1:69.:83.

Babst, Stefanie, 1994.: Rußlands Suche nach einer neuen politischen Ordnung, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (41) 2:283.-298.

Bačić, Arsen, 1992.: Izborni zakoni i polupredsjednički sistem, *Politička misao* (29) 2:39.-47.

Banaszak, Boguslaw, 1992.: Die Entwicklung des polnischen Wahlrechts 1949-1991, *Recht in Ost und West* (36) 5:129.-133.

Barany, Zoltan D., 1990.: On the Road to Democracy: The Hungarian Elections of 1990, *Südosteuropa* (39) 5:318.-329.

Batt, Judy, 1991.: The End of the Communist Rule in East Central Europe: A Four-Country Comparison, *Government and Opposition* (26) 3:368.-390.

Berglund, Sten/Dellenbrant, Jan Ake (ur.), 1991.: *The New Democracies in Eastern Europe. Party Systems and Political Cleavages*, Brookfield/Vermont.

Beyme, Klaus von, 1992.: Demokratisierung und Parteiensysteme in Osteuropa, *Geschichte und Gesellschaft* 3:271.-291.

Beyme, Klaus von, 1994.: *Systemwechsel in Osteuropa*, Suhrkamp, Frankfurt/M.

Bibič, Adolf, 1993.: The Emergence of Pluralism in Slovenia, *Communist and Post-Communist Studies* (26) 4:367.-386.

Bingen, Dieter, 1990.: *Vorgeschichte und Phasen des Systemswechsels in Polen 1989*, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln (34)

Birch, Sarah, 1995.: The Ukrainian Parliamentary and Presidential Elections of 1994, *Electoral Studies* (14) 1:93.-99.

Bischoff, Henrik, 1990.: *Analyse der ersten freien Wahlen in Osteuropa - Ungarn, Tschechoslowakei, Rumänien, Bulgarien*, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Bischoff, Henrik, 1991.a: *Polen auf dem Weg zur Demokratie. Am Vorabend der ersten freien Wahlen*, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Bischoff, Henrik, 1991.b: *Nach den ersten Wahlen in Polen*, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Kurzpapiere Nr. 15, Bonn

Bischoff, Henrik, 1991.c: *Neuwahlen in Bulgarien*, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Kurzpapiere Nr. 14, Bonn

Blais, Andre, 1991.: Rasprave o izbornim sustavima, *Politička misao* (28) 3:84.-108.

Bogdanor, Vernon/Butler, David (ur.), 1993.: *Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences*, Cambridge

Bogdanor, Vernon, 1990.: Founding Elections and Regime Change, *Electoral Studies* (9) 4:288.-293.

Bozóki, András, 1993.: Hungary's Road to Systemic Change: The Opposition Roundtable, *East European Politics and Society* (7) 2:276.-308.

Brahm, Heinz, 1994.: *Bulgarien an einem Kreuzweg*, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln (49)

Brokl, Lubomír/Mansfeldová, Zdenka, 1993.: *Die letzten Wahlen in der CSFR 1992 und die Lage danach*, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln (2)

Bruzst, Laslo, 1989/1990.: The Negotiated Revolution in Hungary, *Social Research* (57) 2:365.-387.

Bungs, Dzintra, 1993.: Moderates Win Parliamentary Elections in Latvia, *RFE/RL Research Report* (2) 28:1.-6.

Butenschoen, Marianna, 1992.: *Estland, Lettland, Litauen. Das Baltikum auf dem langen Weg in die Freiheit*, Piper, München

Bútora, Martin/Bútorová, Zora, 1993.: Slovakia after the Split, *Journal of Democracy* (4) 2:71.-83.

Cakirpaloglu, Panajotis/Verigic, M. Dušan, 1992.: *Izbori vo Makedonija 1990*, Institut za sociološki i političko-pravni istraživanja, Skopje

Clark, Terry D., 1995.: The Lithuanian Political Party System: A Case Study of Democratic Consolidation, *East European Politics and Society* (9) 1:41.-62.

Colomer, Josep M., 1995.: Strategies and Outcomes in Eastern Europe, *Journal of Democracy* (6) 2:74.-85.

Cotta, Maurizio, 1995.: *Structuring the Party Systems of New Democracies. Coalitions, Alliances, Fusions and Splits during the Transition and Posttransition Stages* (manus.)

Crampton, Richard J., 1995.: The Bulgarian Elections of December 1994, *Electoral Studies* (14) 2:236.-240.

Crawford, Beverly/Lijphart, Arend, 1995.: Explaining Political and Economic Change in Post-Communist Eastern Europe, *Comparative Political Studies* (28) 2:171.-199.

Chronicle of Parliamentary Elections and Developments, Inter-Parliamentary Union 25, 26/1992.; 27/1994.; 28/1994., Ženeva

Dahrendorf, Ralf, 1990.: *Betrachtungen über die Revolution in Europa*, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart

Davies, Philip J./Ozolins, Andrejs V., 1994.: The Latvian Parliamentary Elections, *Electoral Studies* (13) 1:83.-86.

Deren-Antoljak, Štefica, 1993.: Utjecaj izbornog zakona na oblikovanje mađarskog parlamenta, *Politička misao* (30) 5-6:32.-56.

Deren-Antoljak, Štefica, 1993.a: Volitve na Hrvatskem v Županijski dom Sabora, *Teorija in praksa* (30) 5-6:519.-528.

Di Palma, Giuseppe, 1990.: *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, University of California Press, Berkeley/Los Angeles

East, Roger, 1992.: *Revolutions in Eastern Europe*, Pinter Publishers, London/New York

Electoral Systems. A World-Wide Comparative Study, Inter—parliamentary Union, Ženeva, 1993.

Feist, Ursula/Uttitz, Pavel, 1990.: "Die Früchte der Revolution in den richtigen Händen." Parteien und Wahlen in der Tschechoslowakei, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (21) 4:582.-599.

Fitzmaurice, John, 1993.: The Estonian Elections of 1992, *Electoral Studies* (12) 2:168.-173.

Fitzmaurice, John, 1995.: The Hungarian Election of May 1994, *Electoral Studies* (14) 1:77.-80.

Fitzmaurice, John, 1995.: The Slovak Election of September 1994, *Electoral Studies* (14) 2:203.-206.

Freudenstein, Roland, 1995.: Verfassungsdebatte und Regierungskrise: Polen 1995, *Konrad Adenauer-Stiftung (KAS) - Auslandsinformationen* (11) 3:54.-62.

Gabanyi, Anneli Ute, 1990.: Rumäniens unvollendete Revolution, *Europa Archiv* (45) 12:371.-380.

Gabanyi, Anneli Ute, 1990a.: Die Wahlen in Rumänien, *Südosteuropa* (39) 7/8:405.-428.

Gabanyi, Anneli Ute, 1993.: Die Moldova zwischen Russland, Rumänien und Ukraine, *Aussenpolitik* (44) 1:97.-106.

Gabanyi, Anneli Ute, 1994.: Die Parlamentswahlen in Moldova vom 27. 2. 1994, *Südosteuropa* (43) 8:453.-477.

Gallagher, Michael, 1991.: Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems, *Electoral Studies* (10) 1:33.-51.

Gerlich, Peter/Plasser, Fritz/Ullrich, Peter (ur.), 1992.: *Regimewechsel. Demokratisierung und politische Kultur in Ost-Mitteleuropa*, Böhlau/Beč/Köln/Graz

Gjuzelev, B., 1992.: Bulgarien zwischen den Parlaments- und Präsidentenwahlen, *Südosteuropa* (41) 10:613.-632.

Glaessner, Gert-Joachim, 1994.: *Demokratie nach dem Ende des Kommunismus. Regimewechsel, Transition und Demokratisierung im Postkommunismus*, Westdeutscher Verlag, Opladen

Goetz, Roland/Halbach, Uwe, 1992.: Die Nachfolgestaaten der UDSSR - kurz vorgestellt I-II, *Osteuropa* (42) 6:512.-535, 7:582.-594.

Grad, Franz, 1993.: *Novi volilni sistem z volilno zakonodajo*, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana

Grdešić, Ivan/Kasapović, Mirjana/Šiber, Ivan, 1989.: *Interesi i ideje u SKJ*, Informator, Zagreb

Grdešić, Ivan i dr., 1991.: *Hrvatska u izborima '90*, Naprijed, Zagreb

Grofman, Bernard/Lijphart, Arend (ur.), 1986.: *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon Press, New York

Hatschikjan, Magardisch A./Weilemann, Peter R. (ur.), 1994.: *Parteienlandschaften in Osteuropa*, Schoenings, Paderborn

Hatschikjan, Magardisch A., 1994.: *Parteienstaat oder Führerdemokratie? Politik, Parteien und die Wahlen in Bulgarien 1990-1992*, u: Hatschikjan/Weilemann, 1994.

Hermens, Ferdinand A., 1968.: *Demokratie oder Anarchie? Untersuchungen über die Verhältniswahl*, Köln/Opladen

Hoff, Magdalene/Timmermann, Heinz, 1994.: *Belarus in der Krise: Die "Partei der Macht" drängt auf Rückwendung nach Rußland*, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln (22)

Höhm, Hans-Hermann (ur.), 1993.: *Aufbruch im Osten Europas*, Carl Hanser Verlag, München

Hoppe, Hans-Joachim, 1992.: Demokratischer Machtwechsel in Albanien, *Osteuropa* (42) 7:609.-620.

Hoppe, Hans-Joachim, 1992.: Albanien im Umbruch, *Südosteuropa* (41) 1.

Hribar, Tine, 1991.: Začetek in konac Demosa, *Nova revija* (10) 116:I-XVIII.

Huntington, Samuel P., 1991.: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman and London

Ishiyama, John T., 1993.: Founding Elections and the Development of Transitional Parties: The Cases of Estonia and Latvia, 1990-1992, *Communist and Post-Communist Studies* (26) 3:277.-299.

Ishiyama, John T., 1994.: Electoral Rules and Party Nomination Strategies in Ethnically Cleaved Societies. The Estonian Transitional Election of 1990, *Communist and Post-Communist Studies* (27) 2:177.-192.

Jasiewicz, Krzysztof, 1993.: Polish Politics on the Eve of the 1993 Elections: Toward Fragmentation or Pluralism, *Communist and Post-Communist Studies* (26) 4:387.-411.

Jičínski, Zdeněk/Mikule, Vladimír, 1994.: *Das Ende der Tschechoslowakei 1992 in verfassungsrechtlicher Sicht* (II), Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln (44)

Karatnycky, Adrian, 1995.: Ukraine at the Crossroads, *Journal of Democracy* (6) 1:117.-130.

Kasapović, Mirjana, 1992.: The Structure and Dynamics of the Yugoslav Political Environment and Elections in Croatia, u: Seroka, Jim/Pavlović, Vukašin (ur.), *The Tragedy of Yugoslavia. The Failure of Democratic Transformation*, New York

Kasapović, Mirjana, 1993.: *Izborni i stranački sustav Republike Hrvatske*, Alinea, Zagreb

Kasapović, Mirjana, 1995.: Segmentirani ili "rovovski" izborni modeli, *Politička misao* (32) 1:199.-212.

Kitschelt, Herbert, 1992.: The Formation of Party Systems in East Central Europe, *Politics and Society* (20) 1:7-50.

Klingemann, Hans-Dieter, 1994.: Die Entstehung wettbewerbsorientierter Parteiensysteme in Osteuropa, u: Zapf, W./Dierkes, M. (ur.), 1994.: *Institutionenvergleich und Institutionendynamik*, Jahrbuch des Wissenschaftszentrums für Sozialforschung, Berlin, 13.-38.

Kolar, Othmar, 1994.: Die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im September und Oktober 1992 in Rumänien - Die Regierung Vacaroiu, *Österreichische Osthefte* (36) 2:211.-230.

Körösenyi, András, 1990.: Hungary, *Electoral Studies* (9) 4:337.-345.

Körösenyi, András, 1991.: Revival of the Past or New Beginning? The Nature of Post-Communist Politics, *The Political Quarterly* (62) 1:52.-74.

Körösenyi, András, 1993.: Stable or Fragile Democracy? Political Cleavages and Party System in Hungary, *Government and Opposition* (28) 1:87.-104.

Krivic, Matevž, 1990.: Izbori u Sloveniji 1990, *Politička misao* (27) 2:11-28.

Kuusela, Kimmo, 1994.: The Founding Electoral Systems in Eastern Europe, u: Pridham, G./Vanhanen, T. (ur.), *Democratization in Eastern Europe*, London/New York, 128.-150.

Kuzio, Taras, 1993.: Das Mehrparteiensystem in Ukraine. Identitätsprobleme, Konflikte und Lösungen, *Osteuropa* (43) 9:825.-838.

Kuzio, Taras, 1994.: The Multi-Party System in Ukraine on the Eve of Elections: Identity Problems, Conflicts and Solutions, *Government and Opposition* (29) 1:109.-127.

Lardeyret, Guy, 1991.: Proportional Representation. The Problem with PR, *Journal of Democracy* (2) 3:30.-35.

Lijphart, Arend, 1991.: Constitutional Choices for New Democracies, *Journal of Democracy* (2) 1:72.-84.

Lijphart, Arend, 1992.: Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland 1989-91, *Journal of Theoretical Politics* (4) 2:207.-223.

Lijphart, Arend, 1994.: *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford

Lipset, Seymour Martin/Rokkan, Stein (ur.), 1967.: *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, The Free Press, New York

Löwenberg, Gerhard, 1993.: Die neuen politischen Eliten Mitteleuropas: Das Beispiel der ungarischen Wahlversammlung, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (24) 3:438.-457.

Lucky, Christian, 1994.: Table of Twelve Electoral Laws, *East European Constitutional Review* (3) 2:65-77.

Lukashuk, Alexander, 1993.: Belarus: A Year on a Treadmill, *RFE/RL Research Report* (3) 1:64.-68.

Maćków, Jerzy, 1992.: Polens Weg zur Dritten Republik, u: Thaysen/Kloth, 1992.

Markič, Boštjan, 1992.: Volitve 1992, *Teorija in praksa* (29) 11-12:1176.-1182.

Marko, Bojan, 1995.: The Ukrainian Parliamentary Elections in March-April 1994, *Europa-Asia-Studies* (47) 2:229.-249.

Márkus, Göyrgy G., 1993.: Politische Konfliktlinien und Legitimation in Ostmitteleuropa. Der Fall Ungarn, *Osteuropa* (43) 12:1167.-1180.

Markus, Ustina, 1994.: Belarus Elects Its First President, *RFE/RL Research Report* (3) 30:1.-7.

McGregor, James, 1993.: How Electoral Laws Shape Eastern Europe's Parliaments, *RFL/RL Research Report* (2) 4:11.-18.

Melone, Albert, P. 1994.: Bulgaria's National Round-Table Talks and the Politics of Accommodation, *International Political Science Review* (15) 3:257.-273.

Merkel, Wolfgang (ur.), 1994.: *Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen*, Leske+Budrich, Opladen

Mihailović, Srećko i dr., 1991.: *Od izbornih rezultata do slobodnih izbora*, Univerzitet u Beogradu, Beograd

Mikhailovskaia, Inga/Kuzminski, Evgenii, 1994.: Making Sense of the Russian Elections, *East European Constitutional Review* (3) 2:59.-64.

Millard, Francis, 1992.: The Polish Parliamentary Elections of October 1991, *Soviet Studies* (44) 5:837.-856.

Mirčev, Dmtar, 1992.: Makedonija na poti k neodvisnosti in demokraciji, *Teorija in praksa* (29) 3/4:384.-390.

Nelson, Daniel D., 1990.: Romania, *Electoral Studies* (9) 4:355.-366.

Nohlen, Dieter, 1990.: *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen

Nohlen, Dieter (ur.), 1991.: *Wörterbuch Staat und Politik*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn

Nohlen, Dieter (ur.) 1994.: *Lexikon der Politik. Politikwissenschaftliche Methoden*, II, C.H. Beck, München

Nohlen, Dieter, 1996.: *Elections and Electoral Systems*, New Delhy

O'Donnell, Guillermo, 1992.: Democracia delegativa, *Cuadernos del CLAEH*, 61:5-20.

Offe, Claus, 1994.: *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten*, Campus, Frankfurt/M.

Olson, David M., 1993.: Dissolution of the State: Political Parties and the 1992 Election in Czechoslovakia, *Communist and Post-communist Studies* (26) 3:301.-314.

Ott, Alexander, 1995.: *Die politischen Parteien in der Ukraine*, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln (13)

Petkov, Ivan, 1994.: Rhetorisch-sentimentale Fragen und Machtwillen: Bulgariens Institutionen im Übergang zur demokratischen Gesellschaft, u: Pradetto, 1994.

Pettai, Vello A., 1994.: Estonia: Old Maps and New Roads, *Journal of Democracy* (5) 1:117.-125.

Potichnyj, Peter J., 1994.: *Formation of Political Parties in Ukraine*, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln (1)

Pradetto, August (ur.), 1994.: *Die Rekonstruktion Ostmitteleuropas*, Westdeutscher Verlag, Opladen

Quade, Quentin L., 1991.: PR and Democratic Statecraft, *Journal of Democracy* (2) 3:36.-41.

Raciborski, Jacek (ur.), 1991.: *Wybory i narodziny demokracji w krajach Europy srodkowej i wshodniej*, Institut za sociologiju Sveučilišta u Varšavi, Varšava

Rae, Douglas W., 1971.: *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven/London

Riker, William H., 1982.: The Two-Party System and Duverger's Law. An Essay on the History of Political Science, *American Political Science Review* (76) 4:753.-766.

Rokkan, Stein, 1980.: Eine Familie von Modellen für die vergleichende Geschichte Europas, *Zeitschrift für Soziologie* (9) 2:118.-128.

Roskin, G. Michael, 1992.: The Emerging Party System of Central and Eastern Europe, *East European Quarterly* (27) 1:47.-63.

Rüb, Friedbert W., 1994.: Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen, u: Merkel, 1994.

Sakwa, Richard, 1995.: The Russian Elections of December 1993, *Europe-Asia-Studies* (47) 2:195.-227.

Sartori, Giovanni, 1976.: *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, sv. I, Cambridge

Sartori, Giovanni, 1994.: *Comparative Constitutional Engineering - An Inquiring into Structures, Incentives and Outcomes*, Hamdsmit

Schade, Wulf, 1991.: Das Parteienspektrum in der Republik Polen, *Osteuropa* (41) 10:953.-962.

Schneider, Eberhard, 1993.: Der russische Volkskongreß: Fallbeispiel für den schwierigen Weg zur parlamentarischen Demokratie, u: Höhmann, 1993.

Schneider, Eberhard, 1994.: Die Parlamentsneuwahlen in Rußland vom Dezember 1993, *Osteuropa* (44) 5:442.-453.

Schrameyer, Klaus 1994.: Die bulgarischen Parteien, *Südosteuropa* (43) 6/7:336.-360.

Šeks, Vladimir/Sokol, Smiljko/Črnić, Zlatko (ur.), 1992.: *Hrvatsko izbornno zakonodavstvo. Zbirka pravnih propisa*, Zagreb

Shlapentokh, Vladimir, 1994.: The 1993 Russian Election Polls, *Public Opinion Quarterly* (58) 4:579.-602.

Sislin, John, 1991.: Revolution Betrayed? Romania and the National Salvation Front, *Studies in Comparative Communism* (24) 4:395.-411.

Slater, Wendy, 1994.: Russia's Plebiscite on a New Constitution, *RFE/RL Research Report* (3) 31.-7.

Slider, Darrell, 1990.: The Soviet Union, *Electoral Studies* (9) 4:295.-302.

Smolar, Aleksander, 1990.: Durch die Wüste. Die Dilemmas des Übergangs, *Transit* (1) 1:65.-79.

Smolar, Aleksander, 1994.: A Communist Comeback? The Disso-lution of Solidarity, *Journal of Democracy* (5) 1:70.-84.

Starovoitova, Galina, 1993.: Weimar Russia?, *Journal of Democracy* (4) 3:106.-109.

Sternberger, Dolf, 1964.: *Die große Wahlreform*, Westdeutscher Verlag, Köln/Opladen

Sternberger, Dolf/Vogel, Bernhard (ur.), 1969.: *Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane*, Walter De Gruyter and Co., Berlin, I-II

Stepien, Jerzy, 1995.: Das Wahl- und Parteienrecht in Polen - bisherige Erfahrungen, *KAS-Auslandsinformationen* (11) 4:52.-62.

Szajkowski, Bogdan (ur.), 1991.: *New Political Parties of Eastern Europe and the Soviet Union*, Longman, Harlow

Szajkowski, Bogdan, 1992.: Albanian Elections od 1991, *Electoral Studies* (11) 2:157.-161.

Šiber, Ivan, 1993.: Structuring the Croatian Party Scene, *Croatian Political Science Review* (30) 2:111.-129.

Taagepera, Rein/Shugart, Matthew S., 1989.: *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven/ London

Taagepera, Rein, 1990.: The Baltic States, *Electoral Studies* (9) 4:303.-311.

Taagepera, Rein, 1990.a: A Note on the March Elections in Estonia, *Soviet Studies* (42) 2:329.-333.

Thaysen, Uwe/Kloth, Hans Michael (ur.), 1992.: *Wandel durch Repräsentation - Repräsentation im Wandel*, Nomos, Baden-Baden

The Act No. XXXIV of 1989. On the Election of Members of Parliament 1994, National Election Office of the Ministry of the Interior, Budimpešta

The Act of 28th May 1993. On Elections to the Sejm of the Republic of Poland 1993, Varšava

Timmermann, Heinz, 1994.: *Die KP-Nachfolgeparteien in Osteuropa: Aufschwung durch Anpassung an nationale Bedingungen und Aspirationen*, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln (31)

Tismaneanu, Vladimir, 1993.: The Quasi-Revolution and its Discontents: Emerging Political Pluralism in Post-Ceausescu Romania, *East European Politics and Society* (7) 2:309.-348.

Tökés, Rudolf L., 1990.: Vom Post-Kommunismus zur Demokratie. Politik, Parteien und Wahlen in Ungarn, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 45:16.-33.

Tölgyessy, Péter, 1992.: Die "ausgehandelte" Revolution zwischen Apathie und Zivilgesellschaft, u: Thaysen/Kloth, 1992.

Tolz, Vera, 1994.: Russia's New Parliament and Yeltsin: Cooperation Prospects, *RFE/RL Research Report* (3) 5:1.-6.

Tworzecki, Herbert, 1994.: The Polish Parliamentary Elections of 1993, *Electoral Studies* (13) 2:180.-185.

Uibopuu, Henn-Jüri, 1990.: *Die Verfassungs- und Rechtsentwicklung der baltischen Staaten 1988-1990*, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln (61)

Vasović, Vučina/Goati, Vladimir, 1993.: *Izbori i izborni sistemi*, Centar/Radnička štampa, Beograd

Vinton, Louisa, 1993.: Poland's New Election Law: Fewer Parties, Same Impasse?, *RFE/RL Research Report* (2) 28:7.-17.

Vodička, Karel, 1991.: Die neue Parteienlandschaft in der Tschechoslowakei, *Osteuropa* (41) 2:150.-159.

Waschkuhn, Arno, 1994.: Institutionentheoretische Ansätze, u: Nohlen, Dieter (ur.), 1994.

Webb, W.L., 1992.: The Polish General Election of 1991, *Electoral Studies* (11) 2:166.-170.

White, Stephen, 1990.: Democratizing Eastern Europe: The Elections of 1990, *Electoral Studies* (9) 4:277.-287.

Wightman, Gordon 1990.: Czechoslovakia, *Electoral Studies* (9) 4:319.-326.

Wightman, Gordon, 1993.: The Czechoslovak Parliamentary Elections of 1992, *Electoral Studies* (12) 1:83-86.

Wyman, Mathew i dr., 1994.: The Russian Elections of 1993, *Electoral Studies* (13) 3:254.-271.

Zakon o izboru odbornika i poslanika u skupštine društveno-političkih zajednica, *Službeni list SR Bosne i Hercegovine*, br. 12 (13. srpnja 1990.)

Zakon o volitvah v Državni zbor, *Uradni list Republike Slovenije* br. 44 (12. rujna 1992.)

Zakon o Državnem svetu, *Uradni list republike Slovenije* br. 44 (12. rujna 1992.)

Zakon o izboru saveznih poslanika u Veće građana Savezne skupštine, *Službeni list SFR Jugoslavije* (23. listopada 1992.)

Zakon Veća poslanika i Senata Rumunije, br. 68, 1992, u: Vasović/Goati, 1992.

Zakošek, Nenad, 1994.: Struktura i dinamika hrvatskoga stranačkog sustava, *Revija za sociologiju* (25) 1/2:23.-39.

Ziemer, Klaus, 1992.: Fehlstart in die Demokratie? Prämissen, Struktur und Aufsätze des neuen polnischen Parteiensystems, u: Beyme, 1992.