

Zlatko BRKIĆ, Pravni fakultet, Mostar

IZBORNI I STRANAČKI SUSTAV KAO DETERMINANTE POLITIČKOG SUSTAVA

UVOD

Potreba da se znanstveno objasne složene političke pojave i procesi od neprocjenjive je važnosti za suvremeno društvo. U okviru političkih znanosti, koje se bave tim problemom, značajno mjesto pripada političkim sustavima, relativno mladoj znanstvenoj disciplini. Značenje političkog sustava za suvremeno društvo je iznimno, jer politički sustav predstavlja okvir gdje se događaju (i gdje bi trebalo da se događaju) svi politički procesi. Što su u stanju učiniti u društvu snažni i nekontrolirani politički procesi, koji iziđu iz okvira političkog sustava, mogli smo zapaziti u bliskoj prošlosti. Bez potpune znanstvene spoznaje suvremenih političkih sustava teško da ćemo u bliskoj budućnosti moći kontrolirati složene političke procese.

Izborni i stranački sustavi su jedni od najznačajnijih činitelja koji determiniraju i politički sustav svakog društva. Zbog njihove važnosti za politički sustav i društvo u cijelosti, potrebno je posebice objasniti njihov međusobni odnos, tj. pojam stranačkoga i izbornog sustava i njihovih međusobnih odnosa s političkim sustavom.

1. STRANAČKI SUSTAV

1.1. Pojam stranačkog sustava

Političke stranke čine temelj svakog stranačkog sustava. One su značajan činitelj u suvremenim političkim zbivanjima i predstavljaju najviši oblik određene političke svijesti i akcije, najintenzivniji stupanj političke discipline i činitelj političke kontrole. Političke stranke su i moćan stvaratelj političkog javnog mnijenja.¹

Osnovni cilj osnivanja i djelovanja političkih stranaka je osvajanje vlasti u društvu. Ali, osvajanje vlasti nije jedini cilj političkih stranaka, već i participiranje u vlasti i vršenje kontrole nad njezinim funkcioniranjem i ostvarivanjem.

Stranke u demokratskom pluralnom društvu su njegova motorna snaga, koja inicira, organizira i usmjerava brojne političke procese. One su najaktivniji dio političkog sustava.²

¹ J. Đorđević i dr. *Uporedni politički sistemi*, Savremena administracija, Beograd, 1983.

² B. Žepić, *Suvremeni politički sustavi*, Logos, Split, 1996.

Stranački sustav predstavlja ukupnost broja stranaka (jedna, dvije, mnogo), odnos snaga među strankama (velike, male, dominirajuće) i odnos udaljenosti (koalicije, blokovi itd.).³

Svi ovi elementi stranačkog sustava uvjetovani su s brojnim činiteljima, kao što su društveni procesi, povijest, ekonomska razvijenost i drugi.

Svaki stranački sustav reguliran je pravnim normama, prije svega onim o političkim pravima građana (kao npr. sloboda udruživanja, biračko pravo, sloboda govora i javnog okupljanja itd.).

Moderne su demokracije usvojile načelo narodne suverenosti kao vrhunsko načelo. Upravo stoga stranke služe za artikulaciju interesa raznih slojeva i grupacija u društvu kroz svoje političke programe.

Političke stranke čine pristaše, simpatizeri i članovi.

Pristaše čine najširi krug u političkim strankama, ali i krug s najmanje zaduženja. Od njih se jedino očekuje da na izborima daju svoj glas stranci. Upravo zbog značenja glasova na izborima pristaše čine glavnu izbornu snagu stranke.

Simpatizere karakterizira jača privrženost političkim strankama, koje rađaju većim obvezama. One se očituju u činjenici jače manifestacije svojih političkih uvjerenja, ideologije, agitacije, propagandi, obrani stranačkih programa i aktivnim novčanim donacijama.

Treću skupinu čine članovi. Njihovo određenje je teško, posebno u SAD, zbog toga što nema nikakvoga formalnog zasnivanja članstva, odnosno primanja u stranku. U okviru ove skupine članovi se dijele na obične članove, aktiviste i rukovodioce.⁴

Najznačajnija podjela političkih stranaka je na parlamentarne i izvanparlamentarne, zavisno od toga jesu li na izborima uspjele preći izborni "prag" i osvojiti barem jedno mjesto u parlamentu. Upravo su izvanparlamentarne stranke najžešći kritičari stranke odnosno stranaka na vlasti.

Ulaskom stranke u parlament, ona se inkorporira u institucije političkog sustava. Stranke se ulaskom u institucije političkog sustava koriste njegovim mehanizmima da ostvare svoje ciljeve utvrđene u političkom programu.

Iako višestranačje nije jamstvo za demokraciju, ipak ono stvara mnogo povoljnije uvjete za istu od jednostranačja, koje rezultira birokracijom, etatizacijom i totalitarizmom.

Zbog toga što političke stranke predstavljaju oblike političkog organiziranja ljudi iste ideologije utvrđene programom, svaku stranku karakterizira posjedovanje vlastite političke svijesti.

Preko kolektivne političke svijesti vrši se, na jednoj strani, unificiranje individualnih svijesti članova, na drugoj njezino discipliniranje, na trećoj utjecaj stranke i njezinih članova na modificiranje političkog sustava prema izgrađenom sustavu vrijednosti i ciljeva, objavljenom u političkom programu stranke.⁵

³ D. Nohlen, *Izborna prava i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb, 1992.

⁴ J. Đorđević, isto, str. 324.

⁵ B. Žepić, isto, str. 39.

1.2. Vrste stranačkih sustava

Stranačke sustave dijelimo prema poziciji stranke ili stranaka na vlasti na:

1. jednostranački sustav (NR Kine)
2. sustav hegemonističke stranke (Meksiko)
3. sustav nadmoćne stranke (Indija, Japan)
4. dvostranački sustav (SAD, Velika Britanija)
5. sustav ograničenog pluralizma (Nizozemska, Švicarska, Belgija)
6. sustav ekstremnog pluralizma (Italija, Finska)
7. atomizirani sustav⁶

2. IZBORNI SUSTAV

2.1. Pojam izbornog sustava

Bitan element predstavničke demokracije tj. takvog oblika političkog sustava u kome građani sudjeluju u vršenju političke vlasti formiranjem predstavničkih tijela predstavljaju izbori. Zbog toga se može reći da su izbori preduvjet predstavničke demokracije, da su oni njezin temelj.⁷

Najvažnija funkcija izbora, i pored stanovitih razlika, je u svim sustavima ista: određivanje jedne skupine osoba koje će kao članovi predstavničkog tijela vršiti vlast. To nije jedina funkcija izbora. Izbori služe i za izražavanje protesta protiv politike stranke (ili stranaka) na vlasti, bez jakih potresa političkog sustava.⁸

Izborama se rješava pitanje mandata za vršenje političke vlasti za određeno vrijeme i njezino povjeravanje onoj političkoj stranci odnosno strankama koja pobijedi(e) u izornoj "utrci." Bez demokratskog, unaprijed dogovorenog i poštovanog izbornog sustava nema niti može biti demokratskih izbora, a bez njih legitimne vlasti, ni demokratskog društva. Izborni sustav je najčešće određen od vodećih političkih stranaka, koje putem njega žele ostvariti za sebe što povoljnije pozicije na sljedećim izborima.

Izborni sustav predstavlja složeni sklop prava, jamstava, pravila i tehničkih postupaka, koji su temelj sudjelovanja građana u izborima i njihove participacije u političkom životu.⁹

2.2. Načela izbornog sustava

1. Opće izborno pravo

Osnovni element svakoga izbornog sustava je izborno (biračko) pravo. Izborno pravo je subjektivno pravo svakoga građanina, koje on može koristiti prema svom slobodnom uvjerenju (neobvezno). Izborno pravo dijeli se na aktivno (pravo građanina da glasuje) i pasivno (da se kandidira i bude izabran). Opće izborno pravo zahtijeva da načelno svi državljani - neovisno o spolu, rasi, jeziku, stališu, naobrazbi, vjeri ili

⁶ D. Nohlen, isto, str. 252.

⁷ J. Đorđević, isto, str. 335.

⁸ D. Nohlen, isto, str. 152.

⁹ B. Žepić, isto, str. 32.

političkom uvjerenju imaju pravo glasa tj. da mogu glasovati i da mogu biti izabrani. To načelo ne povređuje se zbog toga što se zahtijevaju nužne pretpostavke poput određene starosti, državljanstva, stalnog prebivališta itd.

Izborno je pravo povijesno bilo ograničeno trima bitnim oblicima:

1. izravnim isključenjem određenih skupina pučanstva, poput etničkih ili vjerskih manjina, žena itd.;

2. utvrđivanjem cenzusa, u obliku dokaza o određenom posjedu, porezu ili prihodu;

3. zahtijevanjem određenih obrazovnih kvalifikacija (obrazovni cenzus) u obliku formalne školske naobrazbe (npr. isključenje nepismenih).¹⁰

Danas je opće izborno pravo prihvaćeno u svim suvremenim političkim sustavima. Samo posjedovanje izbornog prava nije dovoljno za njegovo korištenje. Potrebno je da se njihovo pravo na stanovit način utvrdi, da se registrira. To se registriranje sastoji u upisivanju imena u birački popis.¹¹

2. Jednako izborno pravo

Ovo načelo zahtijeva da svaki glas ima jednaku vrijednost i da se ne diferencira po posjedu, prihodu, porezu, vjeri, rasi itd. Primjera diferenciranja u prošlosti je bilo mnogo, kao npr. pluralni votum, kada pojedini birači imaju dva ili više glasova ili putem kurija (posebnih izbornih jedinica).

3. Tajno izborno pravo

Ovo načelo zahtijeva da odluka birača, u obliku glasovanja, bude nepoznata drugima. Ono predstavlja osiguranje da se na birače ne vrši nikakav pritisak. Suvremeno glasovanje vrši se putem glasačkih listića tako da birač zaokruži redni broj na listiću ili sam napiše ime kandidata za kojeg želi glasovati. Osiguranje ovog načela danas je briga izborne organizacije (priprava biračkih prostorija, pečačenje biračkih kutija, zaklonjenost listića itd.).¹²

4. Izravno izborno pravo

Ovo načelo znači da građani sami, neposredno, biraju svoje zastupnike, za razliku od posrednog kada oni biraju neka tijela, koja kasnije u njihovo ime biraju zastupnike. Treba razlikovati formalno neizravne izbore (izbornici su vezani odlukom prvotnih birača) od supstancionalno neizravnih izbora (izbornici nisu vezani i biraju nositelje mandata po svojoj volji).¹³

Proces proširenja općega i jednakog izbornog prava ostvarivao se tijekom zadnjih godina. Prije 1848. godine opće izborno pravo muškaraca nije postojalo još ni u jednoj zemlji. Tek nakon Drugog svjetskog rata, s malim iznimkama, demokratsko izborno pravo počinje se ostvarivati. Ženama je opće izborno pravo bilo znatno duže uskraćeno.

¹⁰ D. Nohlen, isto, str. 25.

¹¹ J. Đorđević, isto, str. 337.

¹² D. Nohlen, isto, str. 26. i 27.

¹³ D. Nohlen, isto, str. 26. i 27.

Samo su žene na Novom Zelandu imale opće izborno pravo prije 1900. godine. Većina država nakon Prvog svjetskog rata uvela je opće izborno pravo za žene i muškarce istodobno. Ali mnoge romanske, pretežno katoličke zemlje (Italija, Francuska, Španjolska, Portugal, Belgija itd.) uvele su opće izborno pravo za žene tek nakon Drugog svjetskog rata. Na primjer, u Švicarskoj su žene sve do 1971. godine ostale isključene iz općega izbornog prava.¹⁴

2.3. Vrste izbora i izbornih sustava

Ako birač treba birati u pravom smislu, on mora imati mogućnost izbora i slobodu biranja. Slobodu biranja ima samo onaj tko ima mogućnost izbora između bar dvije ponude, i to bez ikakve prinude. Izbore za koje su ispunjene ove pretpostavke nazivamo kompetitivnim izborima.

Ukoliko su biračima načelno uskraćeni izbori i sloboda biranja, tada se takvi izbori nazivaju nekompetitivnim izborima.

Ako postoje ograničenja različite vrste, koja ograničavaju izbor i slobodu biranja, govorimo o semikompetitivnim izborima. Načela prema kojima se trebaju odvijati kompetitivni izbori u građanskodemokratskim ustavnim državama su:

1. sloboda izbornog nadmetanja;
2. nadmetanje kandidata koje se spaja s konkurencijom između političkih pozicija i programa;
3. jednakost šansi na području izbornog nadmetanja;
4. sloboda biranja koja se osigurava tajnim glasovanjem;
5. izborni sustav (pravila pretvaranja glasova birača u mandate) ne smije uzrokovati politički konflikt ili za demokraciju opasne izborne rezultate (poput prevelikih većina).¹⁵

Najznačajnija podjela izbornih sustava je na većinske i razmjerne, ovisno o vrsti izbora odnosno o raspodjeli mandata na izborima. Izbori su većinski kad je izabran kandidat koji dosegne (apsolutnu ili relativnu) većinu. Izbori su razmjerni kad političko predstavništvo što je moguće egzaktnije odražava raspodjelu glasova na stranke.¹⁶

Sustav većine se može u obje varijante (apsolutne i relativne) primijeniti i u malim i velikim izbornim jedinicama, a sustav razmjernog predstavništva samo u velikim izbornim jedinicama.

Po sustavu relativne većine, smatrat će se izabranim onaj kandidat koji je ukupno dobio najviše glasova. Sustav apsolutne većine može se primijeniti u dvije podvrste: oštroj (apsolutna većina plus jedan svih u birački popis upisanih birača) ili blažoj (samo apsolutna većina danih glasova). Ako se primijeni sustav apsolutne većine, a na izborima sudjeluje veći broj kandidata, najčešće dolazi do dva kruga izbora (rijetke su stranke koje u prvom izbornom krugu mogu osvojiti apsolutnu većinu). Zbog toga se izbori koji se obavljaju prema sustavu relativne većine nazivaju većinskim izborima u jednom krugu, a izbori prema sustavu apsolutne većine većinskim izborima u dva kruga.

¹⁴ D. Nohlen, isto, str. 26. i 27.

¹⁵ D. Nohlen, isto, str. 16. i 79.

¹⁶ D. Nohlen, isto, str. 16. i 79.

U drugom krugu većinskih izbora najčešće se primjenjuje balotaža, sustav gdje u drugom krugu izbora sudjeluju samo dva kandidata koji su u prvom krugu dobili najviše glasova, ostali kandidati se isključuju. Danas se većinski sustav primjenjuje jedino u malim izbornim jedinicama. Ako se većinski sustav primijeni u velikim izbornim jedinicama, to dovodi do velikoga nerazmjera između broja glasova za političku stranku i broja njezinih mandata u predstavničkom tijelu.¹⁷

Po sustavu razmjernoga predstavništva (proporcionalni sustav) svaka politička stranka dobiva u predstavničkom tijelu onoliko zastupničkih mjesta koliko je za nju, razmjerno u odnosu prema drugim strankama, dato glasova. Upravo ovakav sustav omogućuje svakoj stranci da bude zastupljena u predstavničkom tijelu razmjerno broju glasova koje je dobila na izborima, da u predstavničkom tijelu budu zastupljene i stranke koje su na izborima ostale u manjini. Međutim, sustav razmjernog predstavništva može se primijeniti isključivo u velikim izbornim jedinicama, u kojima se bira više predstavnika (ne manje od 3).

Prvi put ovaj sustav primijenjen je u Belgiji 1899. godine i od tada se nalazio u ekspanziji. Međutim, 50-ih godina u Europi počinje tendencija vraćanja primjeni sustava većine (npr. Francuska). Početkom 90-ih godina pojavljuje se mješoviti ili kombinirani većinsko-razmjerni sustav (određeni postotak zastupnika u predstavničkom tijelu bira se prema sustavu većine, najčešće relativne, a ostali zastupnici prema sustavu razmjernog predstavništva). Ovakav sustav primjenjuje se u omjeru 50:50% pri izboru za Zastupnički dom Republike Hrvatske.¹⁸

Osnovni je problem kod primjene sustava razmjernog predstavništva što nije moguće ostvariti potpuni razmjer između broja glasova datih za jednu stranku ili grupaciju i broja zastupničkih mjesta u predstavničkom tijelu. Postoji više sustava primjene razmjernog predstavništva, a to su: sustav izbornog količnika, D'Hontov sustav, sustav prebacivanja ostataka na više liste (Badenski sustav) i preferencijalno glasovanje (Haerov sustav).¹⁹

U većini slučajeva u praksi većinski sustav se primjenjuje pri izboru osobe, a razmjerni sustav pri izboru lista.

Razlikujemo tri podtipa razmjernih izbornih sustava:

1. čisti razmjerni izbor - to su razmjerni izborni sustavi koji teže što egzaktnijoj razmjernosti bez prirodnih ili umjetnih prepreka (veličina izbornih jedinica, odnosno prohibitivnih klauzula);

2. nepotpuni razmjerni izbori - to su razmjerni izborni sustavi koji prirodnim preprekama otežavaju pristup mandatima, te uzrokuju disproportionalne izborne rezultate u obliku u kojemu su velike stranke povlaštene u odnosu na male;

3. razmjerni izborni sustavi koji otežavaju stjecanje mandata prohibitivnim klauzulama ili mandatnim preprekama, a nakon isključenja malih stranaka, mandati se ipak proporcionalno raspodjeljuju na preostale stranke.

¹⁷ S. Sokol i B. Smerdel, *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb, 1995. str. 144. i 145.

¹⁸ S. Sokol i B. Smerdel, isto, str. 145.

¹⁹ S. Sokol i B. Smerdel, isto, str. 146.

Pravila koja su obuhvaćena u izbornim sustavima mogu se podijeliti u četiri područja: podjela na izborne jedinice, izorno nadmetanje, glasovanje i preračunavanje glasova.

Prednosti većinskih izbora:

- sprječavanje cijepanja stranaka; male stranke imaju male šanse da osvoje parlamentarne mandate,
- poticaj koncentracije stranaka,
- poticanje stabilnih vlada u obliku stranačkih većinskih vlada,
- poticanje političke umjerenosti, jer političke stranke mogu usmjeriti svoj program na umjereno biračko tijelo i ono što je ostvarivo,
- poticanje smjene u vladi, jer manje promjene u odnosima snaga među strankama u glasovima birača mogu izazvati velike promjene u mandatima,
- uvođenje izravnog odlučivanja birača na izborima o vodstvu vlade, a ne stranaka u postupcima stvaranja koalicije nakon izbora.

Prednosti razmjernih izbora:

- predstavništvo svih mišljenja i interesa u parlamentu, razmjerno njihovoj snazi među biračima,
- sprječavanje odveć umjetnih političkih većina koje ne odgovaraju stvarnoj većini među biračima,
- poticanje spojivih većina pogodnima i kompromisima u kojima sudjeluju različite društvene snage,
- sprječavanje ekstremnih političkih projekata, koji su manji rezultat temeljnih promjena političkih stavova birača, a više posljedica iskrivljivanja izbornog sustava,
- prihvaćanje društvenih promjena i novih političkih struja,
- sprječavanje tzv. dominantnih stranačkih sustava u kojima neka stranka svoj dominantni položaj zahvaljuje u biti izbornom sustavu.²⁰

U sedam zapadnih industrijskih zemalja, od njih dvadeset tri, danas se primjenjuje sustav izbora većinom. U četiri zemlje (Velika Britanija, Kanada, Novi Zeland, SAD) bira se relativnom većinom, a u ostale tri (Australija, Francuska, Japan) bira se, uz neke modifikacije, apsolutnom većinom.

U većini zapadnih industrijskih zemalja, njih šesnaest, danas se bira razmjernim izborima. U smjeru demokratskog razvoja svijeta, razmjerni sustav pružao je priliku da se realni odnos snaga među biračima što vjernije prenesu u predstavničko tijelo.²¹

2.4. Određivanje kandidata na izborima i izborne jedinice

Jedno od najznačajnijih pitanja svakog izbornog sustava je mogućnost birača da predlažu kandidate na izborima. Od ove mogućnosti zavisi u znatnoj mjeri i

²⁰ D. Nohlen, isto, str. 99., 100., 108., 109.

²¹ D. Nohlen, isto, str. 99., 100., 108., 109.

demokracija prema Ustavu i zakonu može kandidirati, stvarnu mogućnost da budu izabrani imaju gotovo isključivo kandidati koje su istaknule i podržale političke stranke. Pojedini uspjesi neovisnih kandidata samo su iznimke koje potvrđuju pravilo.

Postoje tri sustava određivanja kandidata političkih stranaka. U prvom sustavu kandidate određuje stranačko vodstvo i formalno. U drugom sustavu kandidate stranke načelno biraju svi njezini članovi (posredni unutarstranački izbori). Treći sustav načelno pruža mogućnost ne samo članovima već i drugim biračima sudjelovanje u određivanju kandidata. Taj se sustav, pod nazivom primarnih izbora, primjenjuje u SAD.²²

Izbori se u velikim izbornim jedinicama obavljaju prema sustavu izbornih lista. Svaka stranka, odnosno koalicija stranaka koja sudjeluje na izborima, sastavlja svoju izbornu listu s brojem kandidata koliko ih se za odgovarajući dom predstavničkog tijela bira u određenoj izbornoj jedinici.

Postoje dvije vrste izbornih lista, i to sustav vezane i sustav nevezane izborne liste. Sustav vezane liste je takav da birači ne mogu mijenjati postavljeni red kandidata na izbornoj listi. Sustav nevezane liste je takav da birači pri glasovanju mogu mijenjati redoslijed kandidata na izbornim listama. Primjenom vezanih lista u predstavničko tijelo ulaze uglavnom članovi vodstva političkih stranaka koje se, u pravilu, nalaze na prvim mjestima stranačkih lista.²³

Nemogućnost da svi birači zajedno biraju cjelokupan broj članova predstavničkog tijela uvjetuje da se osnivaju izborne jedinice, tj. skupine birača koje će birati izvjestan broj predstavnika. Osnovno pitanje koje se u demokratskim izbornim sustavima postavlja u svezi s izbornim jedinicama jest osiguranje jednakosti izbornog prava.

To se postiže na taj način da se svakoj izbornoj jedinici dopusti birati broj zastupnika razmjerni broju birača koji ga sačinjavaju, a što se postiže dijeljenjem onog broja birača zajedničkim djeliteljem, tj. brojem birača na koje dolazi po jedan zastupnik. U praksi, međutim, izborne jedinice se obično poklapaju s administrativno teritorijalnim jedinicama, koje su nejednake. Osim objektivnih razloga do ovoga mogu dovesti određene političke snage svojom svjesnom djelatnošću radi postizanja izborne pobjede. To se vrši prekrajanjem izbornih jedinica na takav način kako bi bili sigurni kandidati određene stranake. Ova pojava se naziva "džerimendering", po guverneru američke države Masačusets, Džerija Menderinga koji je prvi shvatio mogućnost namještanja izbornih rezultata geometrijskom manipulacijom izbornih jedinica.²⁴

3. ODNOS IZBORNOG I STRANAČKOG SUSTAVA

Izbori predstavljaju bit parlamentarne demokracije koja je prihvaćena u većini modernih država. Izborni sustav ima zadaću građanima omogućiti da slobodno i

²² S. Sokol i B. Smerdel, isto, str. 142.

²³ S. Sokol i B. Smerdel, isto, str. 146.

²⁴ J. Đorđević, isto, str. 338.

samostalno izaberu svoje zastupnike u parlamentu. On treba osigurati kvalitetu, demokratičnost i pravilnost izbora. Međutim, svaki je izborni sustav, prije svega, odraz politike vladajućih političkih snaga u društvu i njihove želje za zadržavanje vlasti.

Utjecaj izbornog na stranački sustav je neupitan. U političkoj znanosti ne nedostaje istraživanja o učincima izbornog sustava na stranački sustav. Ali pri istraživanju političkih učinaka izbornog sustava treba metodički polaziti od postavke da izborni sustavi djeluju u složenom sklopu povijesnih, sociostrukturnih i institucionalnopolitičkih činitelja, što je uvidio poznati njemački profesor politologije Diter Nohlen.

Prvi pokušaj izražavanja učinka izbornog sustava u obliku "sociologijskih zakona" dao je Maurice Duverger.

Ti zakoni glase:

1. "Razmjerni izbori vode mnogostranačkom sustavu s krutim neovisnim i stabilnim strankama (osim ako se pokreti razbuktaju odjednom).
2. Većinski izbori u užim izborima vode mnogostranačkom sustavu s elastičnim, ovisnim, razmjerno stabilnim strankama.
3. Jednostavni većinski izbori vode dvostranačkom sustavu s izmjenično velikim i neovisnim strankama."²⁵

Duvergerovi zakoni ne mogu se pak znanstveno održati. Nedostaci postoje na tri razine:

1. Empirijski: mnogi primjeri poriču zakonomjerne učinke koji su pripisani temeljitim tipovima izbornih sustava (postoje višestranački sustavi uz relativno većinske izbore i dvostranački sustavi uz razmjerne izbore).
2. Teorijski: s obzirom na iznimke od pretpostavljenog uzročnog odnosa, bilo bi nužno navesti u kojim mogućim uvjetima vrijede zakoni.
3. Metodički: ne može se uspoređivati jedan izborni sustav s drugim, nego se relativno većinski izbori u izbornim okruzima s jednim mandatom uspoređuju s razmjernim izborima.²⁶

Giovanni Sartori pokušao je navesti uvjete u kojima vrijede Duvergerovi zakoni, ali to je rezultiralo s njegova nova četiri zakona:

1. Ako treća stranka (pored dviju velikih) ne postigne u nekom izbornom okrugu relativnu većinu glasova, sustav je dvostranački.
2. Ako treće stranke (tj. ostale stranke osim dviju velikih stranaka) postignu u izbornim okruzima relativne većine glasova, postoji osim dvije velike stranke onoliko stranaka koliko ih pokazuje koncentracija glasova.
3. Što je jači disproporcijski učinak izbornog sustava, to je jači učinak redukcije na broj stranaka.
4. Mandate može osvojiti onoliko stranaka koliko ih je doseglo izborni broj.²⁷

Iako su ovi Sartorijevi zakoni točni, oni su ipak izraženi toliko općenito da su trivijalni, dok se Duvergerovi zakoni toliko izdvajaju od konkretnih društvenih i političkih uvjeta u različitim državama da bezuvjetno odstupaju od empirijskih rezultata.

²⁵ D. Nohlen, isto, str. 231.

²⁶ D. Nohlen, isto, str. 232

²⁷ D. Nohlen, isto, str. 236

Ukupni izborni sustav na parlamentarnoj razini smanjuje broj stranaka koje su izašle na izbore i za koje su dani glasovi. Lako se uočava da su najjače stranke povlaštene. Izborni sustavi se razlikuju po tome u kojem opsegu reduciraju broj stranaka i potiču najjače među njima. Ipak, izborni su sustavi samo jedan od činitelja koji utječu na strukturu stranačkog sustava.

Ne može se uspostaviti jednoznačan kauzalni odnos između izbornoga i stranačkog sustava.

Većinski izbori više koncentriraju stranke. U njima male stranke imaju šansu za uspjeh uglavnom ako su njihovi birači koncentrirani regionalno ili ako zaključe izborne saveze s velikim strankama. Ali i u mnogim razmjernim izbornim sustavima male stranke teško mogu ući u parlament. To je ili zbog prohibitivnih klauzula ili zbog podjele na izborne okruge koja sustavu može biti prepreka za proporcionalno predstavništvo.

Nema znanstveno održive postavke o učincima izbornih sustava koja bi se potpuno odvojila od odgovarajućih, društvenih i političkih odnosa. Što je veća društvena fregmentacija, to je vjerojatnije uvođenje razmjernog izbornog sustava i stvaranje mnogostranačkog sustava. Što više prevladava društvena homogenost, to je veće opredjeljenje za relativno većinske izbore i lakše ostvarenje dvostranačkog sustava.²⁸

Znanstvena istraživanja dopuštaju da se govori samo o "tendencijskim" političkim učincima izbornih sustava, koji su tek "uvjetno točni". Ako se prihvati takvo polazište, onda se može utvrditi da većinski izbori tendencijski vode dvostranačkom sustavu, tvorbi stranačke većine u parlamentu, formiranju jednostranačke vlade i mogućnosti jednostranačkog prisvajanja političke odgovornosti, a da razmjerni izbori tendencijski vode pravednom političkom predstavništvu, tvorbi koalicijske vlade i stvaranju šansi za nove političke struje i pravce. Sve što većinski izbori tendencijski omogućuju, razmjerni izbori tendencijski isključuju.

U političkom smislu iskustveno je dokazano da su stavovi spram izbornih sustava uvjetovani interesantnim pozicijama političkih aktera. Većinske izbore tako zagovaraju velike, a razmjerne izbore male stranke. Velike stranke računaju da će posredstvom većinskih izbora lakše steći parlamentarnu većinu i sastaviti stranačku vladu, a male da će ući u parlament samo ako se primijene razmjerni izbori bez velikih prohibitivnih klauzula. Ali čitav izborni sustav pojedine zemlje može znanstveno objasniti jedino ako se ne isključe povijesnopolitičke i sociostrukturne pretpostavke.²⁹

4. ODNOS STRANAČKOG I IZBORNOG SUSTAVA PREMA POLITIČKOM SUSTAVU

Bitne karakteristike političkog sustava svake zemlje su određene odnosom sa stranačkim i izbornim sustavom. Politički sustavi koji nisu uveli stranački pluralizam i jednako opće pravo glasa za sve birače, bez diskriminacijskih ograničenja, teško bi

²⁸ D. Nohlen, isto, str. 239

²⁹ D. Nohlen, isto, str. 12.

se mogli nazvati demokratskim. Primjer za to su bivše socijalističke države srednje i istočne Europe.

Stranački sustav je značajan za politički sustav svake države, jer on u sebi objedinjuje sve političke stranke datoga političkog sustava. Upravo su političke stranke ona unutarnja pokretačka snaga svakog političkog sustava, jer su one najčešći pokretači svih političkih procesa. Putem političkih stranaka vrši se profiliranje interesa svih građana i njihovo objedinjavanje u srodne interese. Poremećaj odnosa snaga u stranačkom sustavu nužno utječe na promjene u političkom sustavu. Pojava novih stranaka, koje uspiju ostvariti povoljne rezultate na izborima, odraz je nezadovoljstva građana s postojećim strankama i gubitkom povjerenja u njihove sposobnosti rješavanja nagomilanih političkih problema u društvu. Političke stranke, najčešće oporbene, najžešći su kritičari postojećega političkog sustava i njegovih nedostataka. U političkoj borbi stranke se često koriste nedostacima političkog sustava. Upravo zbog ovog konstantnog utjecaja stranačkog sustava na politički sustav, on ne predstavlja nepromjenjivu vrijednost u društvu, nego se nalazi u neprekidnom kretanju i moderniziranju.

Izbori u svakom političkom sustavu predstavljaju test demokracije, a mnoge države padaju na ovom ispitu. Izbori su prilika, možda i jedina koja se pruža svim građanima "jednako", da svojim glasom utječu na uređenje složenih političkih odnosa. Upravo zbog toga izborni sustav je od velike važnosti i za stranački i politički. Bez slobodnih i demokratskih izbora, nema ni demokratskog političkog sustava. Ovisno od vrste izbornog sustava, može se znatno utjecati na strukturu i odnose unutar stranačkog sustava, a time posredno i na politički sustav.

Glavni cilj demokratskih izbornih sustava je da osigura iste uvjete za sve stranke, i velike i male. Ali pri kreiranju izbornog sustava, glavnu riječ najčešće imaju najače stranke u političkom životu koje putem izbornog sustava žele osigurati povoljnije pozicije na predstojećim izborima. Svi moderni izborni sustavi najčešće su kompromisi između ove dvije suprotne težnje. Demokratski i zakoniti izbori daju legalitet i legitimitet vlasti u državi. Oni predstavljaju temelj za stabilne političke sustave.

ZAKLJUČAK

Povezanost političkog, stranačkog i izbornog sustava je neupitna. Ali ta povezanost ne predstavlja strogi determinizam u smislu da izborni sustav potpuno određuje stranački sustav, a stranački sustav potpuno određuje politički sustav.

Suvremena politička znanost odbacuje zakone o učincima izbornog na stranački, a time posredno i na politički sustav, koje je prvi izrazio M. Duverger, a potom ih dopunio G. Sartori. Današnja znanost govori samo o tendencijskim učincima, koji mogu biti tek "uvjetno točni". Stranački i izborni sustavi jesu značajniji determinirajući činitelji političkog sustava, ali nisu i jedini.

Tu su i brojni drugi činitelji, kao što su povijest, ekonomsko stanje, društvena struktura, međunarodne okolnosti itd. Bez sagledavanja svih ovih činitelja ne može se objasniti politički sustav kao okvir za stranački i izborni sustav.

Međutim, ni svi ovi činitelji ne djeluju na sve političke sustave jednako, pa zbog toga se ne mogu definirati neki egzaktni zakoni koji bi se trebali poštivati i koji sigurno

dovode do stabilnoga i demokratskog sustava. Zbog različitog djelovanja ovih činitelja na pojedine sustave danas u svijetu ne postoje dvije države sa potpuno istim političkim sustavima.

Da bismo mogli znanstveno objasniti razlike između pojedinih sustava, moramo shvatiti značenje pojedinih detalja i nijansi, npr. krojenje izbornih jedinica, formiranje izbornih komisija, uloga i položaj oporbe itd. Upravo ovi, na prvi pogled ne toliko bitni detalji u stvarnosti odlučujuće utječu na osobine svakog sustava.

LITERATURA

1. B. Žepić, *Suvremeni politički sustavi*, Logos, Split, 1996. godine.
2. J. Đorđević i dr., *Uporedni politički sistemi*, Suvremena administracija, Beograd, 1983. godine.
3. A. Dujčić, *Suvremeni politički sustavi*, Pravni fakultet, Split, 1993. godine.
4. D. Nohle, *Izborni pravo i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb, 1992. godine.
5. N. Luhman, *Legitimacija kroz proceduru*, Naprijed, Zagreb, 1992. godine.
6. S. Sokol i B. Smerdel, *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb, 1995. godine.