

# Nedostaci razmjernih izbornih sustava - problem propalih glasova

---

**Grivac, Dominik**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2018**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:016997>

*Rights / Prava:* [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-05**



*Repository / Repozitorij:*

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

Dominik Grivac

Nedostaci razmjernih izbornih sustava - problem propalih  
glasova

Diplomski rad

Zagreb, 2018

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

Nedostaci razmjernih izbornih sustava - problem propalih  
glasova

Diplomski rad

Mentor: doc.dr.sc. Dario Nikić-Čakar

Student: Dominik Grivac

Zagreb  
Rujan, 2018

## **Izjava o autorstvu rada i poštivanju etičkih pravila u akademskom radu**

Izjavljujem da sam diplomski rad „Nedostaci razmjernih izbornih sustava- problem propalih glasova”, koji sam predao na ocjenu mentoru doc.dr.sc. Dariu Nikić-Čakaru, napisao samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekao ECTS bodove. Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivao etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

---

## Sadržaj

Popis ilustracija.....	III
Uvod.....	1
Teorijski okvir- temeljni pojmovi i problemi.....	3
Izborni zakon i njegove izmjene u Republici Hrvatskoj.....	5
Propali glasovi na parlamentarnim izborima u Hrvatskoj.....	7
Kako prevladati problem propalih glasova?.....	15
Možemo li ponuditi bolje rješenje? .....	20
Zaključak.....	25
Literatura.....	28
Dokumenti.....	29
Internet stranice.....	29

## Popis ilustracija

### Tablice

Tablica 1: Broj i postotak propalih glasova na parlamentarnim izborima u Hrvatskoj 2000.-2016....	8
Tablica 2: Izborne liste s najvećim brojem propalih glasova na izborima 2000.....	9
Tablica 3: Izborne liste s najvećim brojem propalih glasova na izbora 2011.....	9
Tablica 4: Biračka potpora stranaka “gubitaša” na parlamentarnim izborima 2011. (po izbornim jedinicama).....	10
Tablica 5: Izborne liste s najvećim brojem propalih glasova na izborima 2015.....	12
Tablica 6: Izborne liste s najvećim brojem propalih glasova na izborima 2016.....	13
Tablica 7: Biračka potpora izbornih lista Živog zida na parlamentarnim izborima 2015. i 2016. (po izbornim jedinicama).....	14
Tablica 8: Irski parlamentarni izbori 2016. godine, izborna jedinica: Cavan-Monaghan.....	20
Tablica 9: Simulacija izbornih rezultata prema vlastitom modelu.....	22
Tablica 10: Osvojeni mandati po trenutnom izbornom sustavu i prema vlastitom modelu.....	24

### Grafikoni

Grafikon 1: Broj stranaka i postotak nepredstavljenih birača u državama Europske unije.....	11
---	----

## Uvod

Izborni sustav vitalan je element političkog sustava svake države. Ovo područje pomno su istraživali brojni društveni znanstvenici, posebice politolozi i pravnici koji mu pridaju različito značenje i važnost. Opće je poznata teorija koja se krije iza tzv. Duvergerovih zakona koji dovode u odnos izborni i stranački sustav, a koji tvrde da izborna pravila određuju hoće li sustav biti dvostranački ili će više naginjati određenom obliku višestranačja. Možemo se složiti da bez slobodnih i poštenih izbora nema demokracije, a kako ne postoji univerzalni konsenzus o idealnom izbornom sustavu, države odluku o modelu izbornog natjecanja donose na temelju vlastitih preferencija koje žele ostvariti. Konkretno, u ovom radu ću se koncentrirati na razmjerne izborne sustave, posebice na određene nedostatke koje takvi sustavi proizvode, a čime dovode u pitanje i samu svrhu svoga postojanja. Jedan od takvih nedostataka je i problem propalih glasova, odnosno glasova birača koji su izrazili svoju preferenciju, ali politička opcija za koju su glasovali nije uspjela ostvariti parlamentarno predstavništvo, odnosno nije osvojila niti jedan mandat u toj izbornoj jedinici. Možda na prvi pogled problematika propalih glasova u razmjernim izbornim sustavima zvuči kao oksimoron, a samo pridavanje značaja tome djeluje kontra intuitivno. Međutim, smatram kako je ovaj fenomen izrazito bitan te bi se trebao više razmatrati u stručnim i intelektualnim krugovima.

Naime, ako se nečiji glas ne uvažava, odnosno ako taj glas propadne, dolazi do nerazmjera između glasova i mandata, odnosno postotak glasova nekoj stranci ne odgovara postotku osvojenih mandata. To naravno nije nova teza, ali postavlja se pitanje do koje granice se to može uvažavati i kada to prelazi u ozbiljan problem koji narušava ideal prema kojem bi svaki glas trebao jednako vrijediti. Naravno, jasno je kako se čisti razmjerni izborni sustavi najviše približavaju idealu potpune razmjernosti glasova i mandata, ali ti sustavi često dovode do nefunkcionalnog stranačkog sustava, otežanog donošenja odluka i sl. Kako bi konkretizirao problem vezan za propale glasove i nerazmjernost, u ovom radu baviti ću se primjerom razmjernog izbornog sustava koji se koristi za izbor predstavnika u Hrvatski sabor. Polazim od temeljnog pitanja kako postići bolju razmjernost izbornih rezultata, smanjiti broj propalih glasova, postići veću jednakost glasova i omogućiti da što veći broj birača ima predstavnika u Hrvatskom saboru bez uvođenja čistih razmjernih izbornih sustava koje karakterizira niski ili nepostojeći zakonski izborni prag te *at large* sustav, odnosno situacija gdje je cijela država jedna izborna jedinica. Dakle, temeljna ideja ovog rada je kako postići da izborni sustav ne dovodi do radikalne destabilizacije i fragmentacije izbornog i stranačkog sustava.

Postoji značajna literatura o izbornim sustavima te su se strani i domaći autori orijentirali na različite elemente razmjernih izbornih sustava kao što su izborni okruzi, izborni obrazac, aktivno i pasivno biračko pravo, izborni prag, metode preračunavanja glasova u mandate i dr. Međutim, malo

je autora promatralo problematiku propalih glasova, a još ih je manje nudilo neka inovativna rješenja u obliku novih načina izbora. Često možemo naći sugestije da se povećaju izborni okruzi ili smanji zakonski izborni prag što ne rješava problem u potpunosti, već upravo suprotno, dolazi do proliferacije problema koje je kasnije još teže riješiti.

Rad je strukturiran tako da će na početku biti iznesen teorijski okvir temeljnih pojmova koji su vezani uz ovu problematiku. Zatim ću detaljnije razmotriti zašto dolazi do problema s razmjernim izbornim sustavima, zašto je teško odgovoriti koji je izborni sustav najidealniji i zašto neki smatraju da neki izborni učinci nisu pravedni ili poželjni. Ono što je izrazito bitno je razjasniti dvije različite logike predstavništva koje nude većinski i razmjerni izborni sustavi i kako propali glasovi u razmjernim izbornim sustavima ugrožavaju ideal razmjernog predstavništva. Nakon toga, ući ću u tematiku samog izbornog zakona za izbor predstavnika u Hrvatski sabor. Usredotočit ću se na razdoblje nakon uvođenja razmjernog izbornog sustava 2000. i reforme koje su nakon toga provedene kako bi se razmotrilo koliko je teško mijenjati izborni zakon.

U drugom dijelu ću objasniti kako dolazi do velikog broja propalih glasova na parlamentarnim izborima i koliko je uopće to ozbiljan problem. Sve ću potkrijepiti analizom izbornih rezultata. Zatim ću predstaviti vlastiti alternativni model koji ide u smjeru reforme trenutnog razmjernog izbornog sustava kako bi se riješio problem propalih glasova i nerazmjer glasova i mandata, a da to ne dovede do fragmentacije izbornog i stranačkog sustava i blokade parlamentarnog političkog života. Osim toga, navest ću recentne primjere nekih modela, kako teorijskih tako i onih praktičnih, koji idu za rješanjem tog problema, ali ću pokazati zašto nisu najpogodniji. Tu ću predstaviti čisti razmjerni izborni sustav kakav postoji u Izraelu, automatsku metodu koja se koristila u Vajmarskoj Njemačkoj, STV sustav u Irskoj, AV sustav u Australiji, ali i teorijski model Nathan Ahrona nazvan "totalna predstavljenost". Na kraju, iznijet ću sintezu rada, te objasniti zašto su teze bitne za daljnja istraživanja.

Prilikom pisanja ovog rada koristio sam se hrvatskom, ali i stranom literaturom. Pritom ću se referirati na recentne izvore koji se bave problemima izbornih sustava. Također, konzultirao sam literaturu koja obrađuje neke druge teme koje su direktno i indirektno povezane s problematikom propalih glasova kao što su, primjerice, promjene izbornih zakona, biračko ponašanje prilikom izražavanja preferencija, društvena klima, aktualni događaji i sl. Ovdje valja naglasiti kako postoji manjak literature koja izravno problematizira propale glasove, kao i konkretne modele koji bi taj problem mogli riješiti.



## Teorijski okvir – temeljni pojmovi i problemi

Krajem prošlog stoljeća brojni autori ukazivali su na nadolazeću dominaciju demokratskih režima koje karakterizira veličanje predstavničke demokracije, osobnih prava i sloboda pojedinaca. Danas smo svjedoci da se pojedini režimi opiru tranziciji u demokratski poredak. Većina zemalja održava izbore te se nazivaju demokratskima, iako se zapravo ne održavaju kompetitivni i slobodni izbori, tj. birači nemaju punu slobodu izbora svojih predstavnika. Kada govorimo o terminologiji, izbori su “u širem tehničkom smislu, različiti institucionalni postupci i sredstva uspostave predstavničkih političkih tijela i postavljanje pojedinaca na javne položaje” (Kasapović, 2003: 129). Međutim, kako navodi Nohlen, “bez izbora, bez otvorenog nadmetanja društvenih snaga i političkih skupina za političku vlast nema demokracije” (1992: 17). Uz sam pojam izbora veže se i koncept izbornog sustava. Tako Kasapović navodi da izborni sustav označava “institucionalni modus unutar kojeg birači izražavaju svoje političke preferencije u obliku glasova i unutar kojeg se glasovi birača pretvaraju u mandate” (2003: 160). Nohlen navodi sličnu definiciju pojašnjavajući kako izborni sustavi “sadrže modus u kojem će birači izraziti svoju stranačku ili kandidacijsku preferenciju u glasovima i glasove pretvoriti u mandate” (1992: 35).

Izborni se sustavi razlikuju po svojim elementima i ciljevima kojima streme. Najčešća je podjela na većinske i razmjerne izborne sustave. Iako su od devedesetih godina znatnu popularnost stekli kombinirani izborni sustavi, koji koriste dijelove i logiku većinskih i razmjernih izbornih sustava, zainteresiranost za njihovo uvođenje smanjila se u posljednjih desetak godina. Ono što se u literaturi često može vidjeti je svojevrsna zbrka u definiranju, odnosno razgraničenju većinskih i razmjernih izbornih sustava. Ono što moramo imati na umu jest da su izborni sustavi društvena tvorevina, odnosno ona se ne percipira kao prirodna pojava. Prema tome, razumijevanje tog fenomena ovisi o društvenim konvencijama, odnosno dogovoru stručnjaka kako nešto definirati, opisati i klasificirati. Pritom, zbog različite konfiguracije političkog sustava, kulturnog nasljeđa, povijesnih zbivanja i dominantnih ličnosti koji su promovirali neke ideje dolazi do različitih interpretacija idealnog izbornog sustava. Drugim riječima, ne postoji univerzalni konsenzus oko toga koji izborni sustav je savršen, jer postoje različiti ciljevi prema kojima određene društvene skupine naginju.

Što se tiče same podjele na većinske i razmjerne izborne sustave često se prilazi rješavanju ove pomutnje tako što se jednim i drugim sustavima pridaju neki elementi prema kojima se oni razlikuju. Pa tako, razmjerne izborne sustave mnogi poimaju kao onaj skup pravila prema kojima postoji natjecanje stranačkih lista, u izbornim okruzima se bira više od jednog kandidata, a time postoji i logika razmjernog predstavništva. Osim toga, postoje detaljno razrađene metode pretvaranja glasova u mandate, dok se u većinskim izbornim sustavima određuje pobjednik tako da se vidi koji je kandidat dobio najviše glasova, bilo to u prvom ili drugom krugu. Također, u većinskim

sustavima natječu se pojedinačni kandidati, a izborni okruzi su jednomandatni.

Ovdje možemo primijeniti teoriju Massicotea i Blaisea (1996: 115-119) koji su kombinirane izborne sustave razmatrali kroz dva pristupa – mehanički i analitički. Mehanički pristup koncentrira se na elemente izbornog sustava, dok se analitički pristup interpretacije izbornog sustava bazira na rezultatima kakve izborni sustav proizvodi. Prema tome, podjela većinskog i razmjernog izbornog sustava naznačena gore je vršena primjenom mehaničkog pristupa, odnosno razmatranjem osnovnih elemenata koje izborni sustav sadrži. S druge strane, može se primijeniti analitički pristup, koji detaljnije promatra ishode pojedinog izbornog sustava. Prema tome, razmjerni izborni sustav bi bio “tip izbornog sustava koji se temelji na načelu pravednog političkog predstavljanja biračkog tijela i raspodjeli mjesta u predstavničkom tijelu prema pravilu razmjernosti glasova i mandata” (Kasapović, 2003: 321).

Logički gledano, može se zaključiti da će elementi poput višemandatnih izbornih okruga, primjene metode pretvaranja glasova u mandate i sličnih elemenata, proizvesti razmjernije izborne rezultate. No, Lijphart i Grofman (1984: 7) su, razmatrajući s jedne strane američke izbore za donji dom Kongresa te izborne cikluse za nacionalni parlament u Španjolskoj, zaključili da američki izborni sustav, koji pripada većinskim izbornim sustavima (koji još primjenjuje relativnu većinu prilikom izbora predstavnika) daje razmjernije rezultate nego španjolski, mehaničkim pristupom promatrano, razmjerni izborni sustav. Osim toga, Podolnjak uočava kako „na (...) izborima u Republici Hrvatskoj pobjednička koalicija je s manje glasova osvojila više mjesta u Hrvatskom saboru no što je prosječno osvajala pobjednička stranka u britanskom većinskom sustavu tijekom četiri desetljeća, od 1951. do 2001” (2012: 3). Dodatni problemi nastaju kada uvidimo da postoje određeni izborni sustavi koji se smatraju razmjernim, ali nemaju natjecanje stranačkih lista već natjecanje pojedinačnih kandidata, a to je primjerice sustav pojedinačnog prenosivog glasa (STV) koji je na snazi u Irskoj i Malti. Osim toga, neki elementi razmjernih izbornih sustava narušavaju logiku razmjernog predstavnika, odnosno smanjuju razmjernost glasova i mandata, kao što je iskazano na primjeru Španjolske.

Nakon svega, treba se zapitati koliko je ispravno razmatrati mehanički pristup definiranju izbornog sustava. Drugim riječima, je li neki izborni sustav razmjernan ako postoji visok izborni prag, ako su izborni okruzi mali, što samim time povećava prirodni izborni prag, odnosno nekim je opcijama teže osvojiti barem jedan mandat? Visok izborni prag, kao i drugi oblici restriktivnih prohibitivnih klauzula i mali izborni okruzi mogu biti uzročnici većeg broja propalih glasova, što naravno smanjuje razmjernost izbornih rezultata. Naravno uzročnici mogu biti i neki drugi, poput velikog broja stranačkih lista koje se natječu, malog broja predizbornih koalicija, veće volatilnost, urušavanja stranačkog sustava i sl., ali detaljnije ću se tom problematikom baviti kasnije kada ću to obrazložiti na konkretnim primjerima. Na kraju, postavlja se pitanje govorimo li onda o

problematici propalih glasova u razmjernim izbornim sustavima ili je veći broj propalih glasova doveo u pitanje samo postojanje razmjernih izbornih sustava, barem ako gledamo iz perspektive izbornih rezultata i onoga što nam oni govore. Osim toga, ako mali izborni okruzi i visok izborni prag nisu doveli do velike nerazmjernosti glasova i mandata, utječu li onda i neki drugi čimbenici na izborne rezultate?

Što se tiče samog definiranja propalih glasova, često se pojavljuje u literaturi razlika između nepredstavljenih birača i propalih glasova. Naime, Raos napominje kako su “nepredstavljeni birači svi birači koji su glasovali za liste koje nisu osvojile mandate, dok su propali glasovi svi glasovi koji nisu rezultirali osvojenim mandatima u pojedinim izbornim jedinicama” (2015: 4). Konkretno, ako stranka A samo u jednoj izbornoj jedinici prijeđe izborni prag, birači koji su glasali za tu stranku u svim izbornim jedinicama se smatraju predstavljenim, ali propali su glasovi svih birača u onim izbornim jedinicama u kojima stranka A nije prošla zakonski izborni prag. Smatram kako mjera nepredstavljenih birača nije adekvatna te je puno važnije promatrati propale glasove jer može postojati manji broj nepredstavljenih birača, a u isto vrijeme veliki nerazmjer glasova i mandata. Primjerice, jedna stranka može u jednoj izbornoj jedinici osvojiti jedan mandat, a u ostalima ostati ispod izbornog praga, pa se svi propali glasovi te stranke računaju kao predstavljeni birači. Takav konkretan slučaj dogodio se izbornoj listi koju je predvodio Živi zid na parlamentarnim izborima 2015.

## **Izborni zakon i njegove izmjene u Republici Hrvatskoj**

U ovom dijelu se bavim problematikom izbornog zakona koji definira izbor predstavnika u Hrvatski sabor. Pitanje izbornog zakona jedno je od važnijih tema u hrvatskom političkom prostoru. Spominju se i radikalnije promjene, pa se postavlja pitanje treba li ukinuti razmjerni izborni sustav i vratiti većinski ili čak kombinirani izborni sustav. Osim toga, dovodi se u pitanje i veličina izbornih jedinica pa se naglašava nelogičnost “razbijanja” Zagreba u četiri izborne jedinice, te se navode alternative u kojima izborne jedinice ne bi nužno bile iste veličine. Osim toga, spominju se reforme 11. i 12. izborne jedinice koje se odnose na birače nacionalnih manjina i dijasporu. Od ostalih tema mogu se navesti i pitanja predizbornih koalicija, obveznog i preferencijalnog glasovanja, broja preferencijskih glasova, istovremenog obnašanja dužnosti gradonačelnika ili načelnika i dužnosti saborskog zastupnika i sl.

Kako se ne bi previše udaljio od konkretne teme i problematike ovog rada, neću ulaziti u prethodno spomenuta pitanja, već mi je cilj ukratko analizirati glavne izmjene izbornog zakona, ali i predstaviti trenutni izborni model po kojem se biraju zastupnici u nacionalno zakonodavno tijelo. Cilj mi je razmotriti kako dolazi do proliferacije propalih glasova i koji elementi je dodatno potiču.

Ukratko, Hrvatska je imala iskustva sa sva tri glavna tipa izbornih sustava. Naime, na prvim izborima 1990. zastupnike se biralo dvokružnim većinskim izbornim sustavom. Po tom izbornom modelu jednom kandidatu dovoljna je apsolutna većina glasova u prvom krugu da osvoji mandat. Ako se to ne bi ostvarilo, u drugi krug bi išli svi kandidati u toj izornoj jedinici koji su ostvarili najmanje sedam posto biračke potpore. Nakon toga, na izborima 1992. i 1995. uveden je kombinirani izborni sustav, a odnos zastupnika biranih u većinskom i razmjernom segmentu bio je 1992. godine 60:60, dok je 1995. taj omjer bio 80:28.

Nova, bitnija promjena izbornog zakona zbila se 2000. godine. Te godine Hrvatska prelazi na razmjerni izborni sustav koji je i danas aktivan, iako su mijenjani neki njegovi elementi. Ukratko, prema posljednjoj verziji *Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor* navedeno je kako se bira 140 zastupnika ne računajući zastupnike nacionalnih manjina i zastupnike koje biraju hrvatski državljani koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Dakle, radi se o deset izbornih jedinica u kojima se bira 14 zastupnika (čl. 38). Bira se prema ideji “proporcionalne zastupljenosti i preferencijalnog glasovanja” (čl. 38), a u istom članku navedeno je kako birači mogu glasovati samo za jednu listu kandidata, dok na toj istoj listi mogu jednom kandidatu dati svoj preferencijski glas. Uveden je jedinstveni izborni prag od pet posto (čl. 41), a metoda pretvaranja glasova u mandate je D’Hondova metoda (čl. 40), odnosno metoda koja primjenjuje djelitelje od 1 do 14 (koliko se zastupnika bira u jednoj izornoj jedinici) kojima se dijeli ukupan broj glasova koje je dobila jedna izborna lista.

Premda se sam zakon mijenjao 14 puta, može se konstatirati da je sam izborni sustav ostao većinom stabilan, odnosno promjene koje su se dogodile nisu radikalno promijenile samu logiku izbornog sustava. Primjerice Herceg Zeba (2016) navodi promjene izbornog zakonodavstva 2014. i 2015. godine koje obilježava uvođenje tzv. ženske kvote, iako se ona odnosi na oba spola. Osim toga, uvodi se mogućnost iskazivanja jednog preferencijskog glasa, dolazi do zabrane kandidiranja osoba koje su počinile kaznena djela, promijenila se regulacija izborne promidžbe na javnim servisima i sl. Međutim, te promjene i nisu imale toliko efekta. Naime, preferencijsko glasovanje ima učinka jedino ako osoba osvoji više od deset posto ukupnih preferencijskih glasova sa svoje liste, što je uspjelo samo nekolicini kandidata, što znači da nije narušena stranačka stega i da je moć ostala u središnjici stranke koja ima ovlasti sastavljanja službenih izbornih lista. Ista autorica navodi kako i uvođenje ženske kvote nije imalo konkretnih rezultata tj. “lista može na izbore bez obzira na omjer spolova, no ako ima manje od 40% pripadnika jednog spola, plaća se kazna. Na kraju je rezultat svega toga da je na izborima 2015., zapravo, izabran manji postotak žena u Saboru, nego ikad prije u novijoj hrvatskoj povijesti” (Herceg Zeba, 2016: 137).

Ovdje se može postaviti pitanje kako u biti dolazi do izmjena izbornog zakona, odnosno koji motivi, akteri, interesi i pritisci stoje iza toga. Primjerice Škrabalo (2009) u knjizi “Totalna

predstavljenost”, koju je napisao s Nathanom Ahranom napominje kako su se 1990-ih, u vrijeme tzv. višestranačkog autoritarizma, izmjene izbornog zakona vršile sukladno volji i interesu vladajuće stranke. Prije toga, komunisti su se 1990. odlučili za većinski izborni sustav jer su računali na popularnost svojih članova, ali i administrativnu i tehničku premoć s obzirom na to da se druge stranke još nisu bile dovoljno etablirale. Međutim, vladajući su se preračunali i na vlastito iznenađenje izgubili izbore. Nakon toga, HDZ, koji osvaja vlast, primiče se kombiniranom izbornom sustavu jer se, do tada, neorganizirana oporba počinje strateški pozicionirati i predstavljati jednog, a ne više kandidata, kao protivnike kandidatima HDZ-a i njegovih partnera. Jedan od čimbenika koji je omogućavao da do izmjena uopće dođe svakako je broj osvojenih mandata u odnosu na prethodne izbore, što je vladajućima omogućilo da mijenjaju izborni zakon bez postizanja konsenzusa s drugim političkim opcijama u Hrvatskom saboru.

Nešto recentniji primjer su izmjene izbornog zakona koje su primijenjene na parlamentarnim izborima održanim u studenom 2015. godine. Herceg Zeba smatra kako su se nešto opširnije izmjene dogodile zbog procesa koji su se počeli odvijati u hrvatskom političkom prostoru. Naime, nastavlja se trend sve manje izlaznosti na birališta, smanjuje se povjerenje u stranke i njihovo vodstvo. Takvo stanje bio je znak za uzbunu. Prema tome, autorica dodaje pomalo ironičan komentar kako je do promjena došlo jer se svim političkim akterima činilo oportunistički da mijenjaju sustav nego da mijenjaju sebe, dok je samo manjina političara uistinu htjela postići pozitivnije učinke izbornog sustava. Sve u svemu, mogu donijeti zaključak kako do promjena izbornog zakonodavstva ne dolazi tako jednostavno. U Hrvatskoj postoji kontinuitet i stabilnost izbornog sustava. Ako i dođe do izmjena one su minorne i često politički motivirane, a dolaze u situacijama kada se počnu pojavljivati pojedini negativni efekti koji mogu ugroziti vladajuću strukturu. Osim toga, neka pitanja oko izmjene izbornog zakona pokreću i raspravu oko promjene pojedinih članaka Ustava što dodatno komplicira proces.

## **Propali glasovi na parlamentarnim izborima u Hrvatskoj**

U narednom dijelu rada analizirat ću rezultate parlamentarnih izbora od 2000. godine do danas, s fokusom na broj propalih glasova u svakom izbornom ciklusu. Na temelju toga uočit će se trendovi pada i rasta broja propalih glasova, te koji su razlozi takvih kretanja. Ono što me najviše zanima, treba li mijenjati izborni sustav, tj. proizvodi li ovaj izborni sustav prekomjeren broj propalih glasova ili ako taj broj nije toliko značajan može li izborni sustav spriječiti eventualnu proliferaciju propalih glasova. Konkretno, u svakom izbornom ciklusu izračunao sam zbroj glasova izbornih lista koje nisu osvojile niti jedan mandat u svakoj od 10 izbornih jedinica. Taj sam broj podijelio s ukupnim brojem važećih glasova i dobio postotak propalih glasova.

Tablica 1: Broj i postotak propalih glasova na parlamentarnim izborima u Hrvatskoj 2000.-2016.

Izbori	Broj propalih glasova	Postotak propalih glasova
2000.	441,288	15,91%
2003.	487,125	20,17%
2007.	433,610	18,15%
2011.	600,511	25,63%
2015.	299,741	13,62%
2016.	188,710	10,25%

Izvor: prilagođeno prema izbori.hr

Na temelju podataka u Tablici 1 možemo iznijeti više zaključaka. Prvo, vidimo kako nakon prva tri ciklusa broj propalih glasova doživljava lagani rast, a zatim i blagi trend pada. Tome možemo prepisati političke procese koji se događaju u to vrijeme. Naime, 2003. provode se izvanredni izbori koji su rezultirali promjenom vlasti i većom volatilnošću. Rezultat toga je višestranačka koalicija koja nije mogla naći zajedničko stajalište po pitanju nekih ključnih tema. S druge strane, 2007. koalicija predvođena HDZ-om ponovno sastavlja vladu, što znači da nije došlo do značajnog odstupanja biračke volje s obzirom na prethodne izbore. Dakle, politički i stranački sustav je stabilan pa dolazi i do smanjenja broja propalih glasova.

Nadalje, nakon 2007. dolazi do naglog rasta propalih glasova, s vrhuncem 2011. kada dosežu 25,63 posto ukupno važećih glasova. Razlog takvom razvoju događaja krije se u više čimbenika. Naime, stranke s manjom biračkom potporom nastupaju samostalno, odnosno nema puno predizbornih koalicija. Osim toga, do tada najjaču stranku, HDZ, potresaju korupcijski skandali što rezultira većom volatilnošću na tim izborima.. Nakon toga broj propalih glasova doživljava trend pada, koji ćemo također objasniti u nastavku. Drugo, vidimo kako broj varira iako se sam izborni sustav nije toliko drastično mijenjao što dovodi do zaključka da sam broj propalih glasova nije rezultat izbornog sustava, već na njega utječu drugi mehanizmi koje ću analizirati u nastavku.

Tablica 2: Izborne liste s najvećim brojem propalih glasova na izborima 2000.

Stranka	Broj propalih glasova
HSP, HKDU	53,013
HSS	52,571
HSNS	39,469
HPS	38,959
HSP 1861	28,850

Izvor: prilagođeno prema izbori.hr

Dakle, nakon provedenih izbora 2000. godine, 2003. godine i 2007. vidimo da se broj propalih glasova kreće od 16 do 20 posto. Možemo raspravljati koji postotak čini granicu nakon koje možemo reći da je broj propalih glasova prevelik odnosno da se nešto u izbornom sustavu mora mijenjati. Smatram da kad se u razmjernom izbornom sustavu pojavi više od 20 posto propalih glasova birača koji su ispravno ispunili svoj glasački listić, da se mora analizirati zašto je do toga došlo i kojim mehanizmima se to može spriječiti. Tu dolazi do situacije da sam izborni sustav gubi svoj izvorni značaj, a to je da omogući što ravnomjernije predstavljanje različitih društvenih interesa. U takvim situacijama najviše gube birači malih stranaka, jer se indirektno njihovi glasovi prelijevaju velikim strankama neovisno preferiraju li ih birači čiji su glasovi propali.

Tablica 3: Izborne liste s najvećim brojem propalih glasova na izbora 2011.

Stranka	Broj propalih glasova
HSLŠ	72,469
HSP	70,255
BUZ, PGS, HRS	66,239
HSS, ZS, SP	53,674
HSP Ante Starčević, HČSP	50,609
HRAST	29,562

Izvor: prilagođeno prema izbori.hr

Situacija postaje ozbiljnija nakon provedenih parlamentarnih izbora 2011. godine. Broj propalih glasova raste preko 600,000, što premašuje 25 posto ukupno važećih glasova na tim izborima. Uvidom u izborne rezultate možemo zaključiti kako je najgore prošao HSLŠ. Naime, toj stranci je propalo svih 72,469 glasova koje je osvojila na tim izborima, a u sličnoj situaciji našao se i HSP, ali ne zaostaju puno ni ostale izborne liste koje su se natjecala na tim izborima. Kada detaljnije promotrimo rezultate vidimo da su te liste često ostajale na četiri do pet posto biračke potpore, a kako zakonski izborni prag iznosi upravo pet posto. Često ovakve situacije izazovu nezadovoljstvo kod birača, a mnogi stručnjaci i nezadovoljni političari krenu zagovarati reforme izbornog sustava smatrajući da je propadanje svakog četvrtog glasa izrazito nepravedno prema biračima. Međutim, taj je izborni ciklus bio specifičan u nekoliko pogleda. Dvije najveće stranke, HDZ i SDP osvojile su mandate u svakoj izbornoj jedinici, a ulogu treće stranke preuzimaju Hrvatski laburisti kao nova opcija na hrvatskoj političkoj sceni. S druge strane, ostale slabije stranke izlaze, više-manje, samostalno na izbore što je dovelo do ovakve situacije. Da su formirane predizborne koalicije, broj propalih glasova bio bi puno manji i ne bi došlo do natpredstavljenosti većih političkih stranaka. Osim toga, nije česta situacija da toliko puno izbornih lista osvoji 3,5-5 posto biračke potpore i time ostane nadomak osvajanju mandata. Kao rezultat toga pojavljuje se proliferacija propalih glasova.

Tablica 4: Biračka potpora stranaka “gubitaša” na parlamentarnim izborima 2011. (po izbornim jedinicama)

Stranka	Postotak osvojenih glasova
HSLŠ	4,45 (I); 4,33 (II); 4,46 (VI); 3,35 (VII); 3,75 (IX)
BUZ i partneri	3,64 (I); 3,40 (VI); 4,01 (VII); 4,39 (VIII);
HSP	4,69 (IV); 4,69 (V); 4,33 (VI)
HSP dr. A.S.	4,01 (V); 3,78 (IX)
HSS	3,96 (II); 3,25 (V); 4,61 (VI); 4,57 (VII)
NL I.G.	4,55 (IX)
NL S.P.	3,82 (IX)

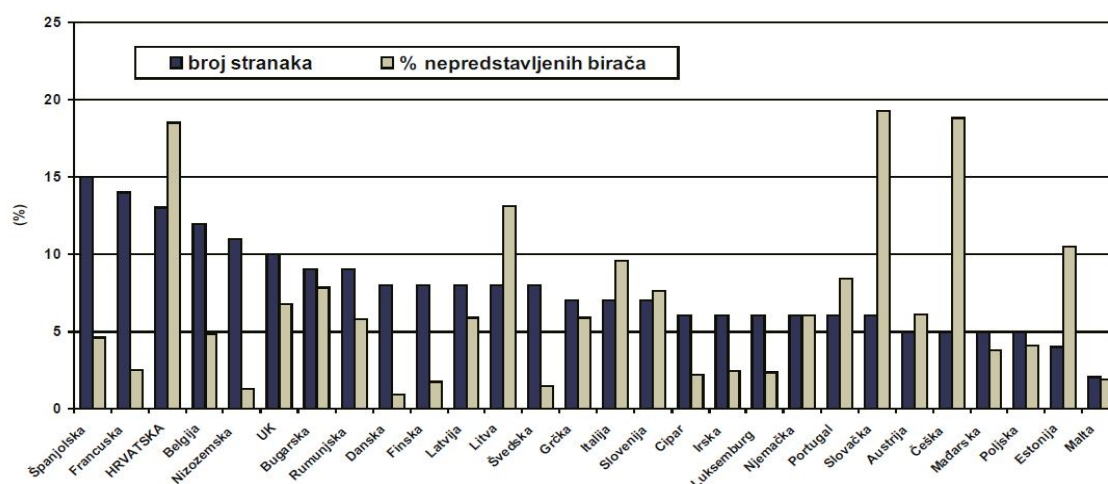
Izvor: prilagođeno prema izbori.hr

U Tablici 4 možemo vidjeti koliko često su pojedine izborne liste ostale nadomak prelaska izbornog praga. Grupu predvodi HSLŠ kojem je čak u pola izbornih jedinica trebalo samo nekoliko stotina glasova više kako bi prošli zakonski izborni prag. Svakako treba istaknuti izborne liste



predvođene BUZ-om i HSS-om koje su u četiri izborne jedinice ostvarile značajnu potporu, ali ostale ijednog mandata. Slična situacija se dogodila HSP-u u tri izborna okruga. Također, treba istaknuti činjenicu kako nekim izbornim listama nije bilo dovoljno da samo prijeđu zakonski izborni prag. Naime, takvu situaciju imamo na parlamentarnim izborima 2015. godine, a glavni je protagonist izborna lista predvođena Živim zidom. Zahvaljujući metodi pretvaranja glasova u mandate izborna lista je osvojila više od pet posto biračke potpore, prošla zakonski izborni prag, ali joj nije dodijeljen niti jedan mandat.

Grafikon 1: Broj stranaka i postotak nepredstavljenih birača u državama Europske unije



Izvor: Čular (2013: 7)

Na ozbiljnost situacije nakon parlamentarnih izbora 2011. ukazuje i Grafikon 1. Na njemu su prikazani podaci o broju stranaka u nacionalnom parlamentu i postotku nepredstavljenih birača utvrđenih nakon provedenih izbora. Vidimo kako Hrvatska kotira jako visoko u oba segmenta, tj. po postotku nepredstavljenih birača konkurirati joj mogu jedino Slovačka i Češka, koje su se također približile granici od 20 posto. Isto tako, U Hrvatskom saboru je, nakon parlamentarnih izbora 2011. godine, mandat osvojilo čak 13 stranaka, a jedino više su imale Francuska s 14 i Španjolska s čak 15 stranaka u svom nacionalnom zakonodavnom tijelu.

Sve u svemu, zastupam stajalište kako sam izborni sustav nije jedini čimbenik koja utječe na broj propalih glasova. Naravno, zbog zakonskog izbornog praga dio stranaka nije ušao u parlament, ali kako sam ovdje pokazao, na broj propalih glasova mogu utjecati i strategije političkih stranaka. Točnije, samostalan izlazak na izbore može djelovati puno pogubnije na izborni rezultat nego ulazak u predizbornu koaliciju s drugim strankama. Osim toga, birači centra, te krajnje desni birači nisu se okupili oko jedne stranke, već su razvodnili svoju potporu na više opcija što je na kraju dovelo do situacije da te stranke u izbornim okruzima, u većini slučajeva, ne dosegnu granicu od pet

posto ukupne biračke potpore. Sa sličnog aspekta možemo promotriti i izborne rezultate 2015. i 2016. godine.

Tablica 5: Izborne liste s najvećim brojem propalih glasova na izborima 2015.

Stranka	Broj propalih glasova
Živi zid	80,187
BM365 i partneri	44,681
Orah	38,839
U ime obitelji	23,429
Naprijed Hrvatska/Reformisti	21,259

Izvor: prilagođeno prema izbori.hr

Na temelju izbornih rezultata 2015. možemo iznijeti više zaključaka. Prvo, smatra se kako je HDZ relativni pobjednik izbora. Međutim, bez potpore MOST-a ne bi mogao sastaviti vladu. Bez obzira na to, HDZ se priklonio strategiji okupljanja manjih stranka u Domoljubnu koaliciju koja nastupa kao predizborna koalicija na tim izborima. Konkretno radi se o okupljanju stranaka centra, te umjerene i krajnje desnice koju čine: HDZ, HSS, HSLS, HSP-AS, HDS, ZDS, BUZ te HRAST. Ako promotrimo rezultate izbora, vidjet ćemo da su većini stranaka iz Domoljubne koalicije na izborima 2011. propali svi glasovi birača, pa su na ovim izborima odlučili kako je oportunije ići s koalicijskom listom, što im se na kraju isplatilo jer im je HDZ dao visoke pozicije na izbornim listama u pojedinim izbornim okruzima pa su osvojili više mandata nego što bi osvojili da su išli samostalno, a većina tih stranaka vjerojatno bi ostala bez ijednog mandata.

Nadalje, ulogu Hrvatskih laburista preuzeo je MOST, koji nije privukao samo birače krajnje i umjerene desnice, već i neke birače koji su počeli gubiti povjerenje u tadašnje političke elite i cijeli establišment, zbog čega privukli birače s oba kraja ideološkog spektra. Samim time, u svakoj su izbornoj jedinici prešli zakonski izborni prag. Konkretno biračka potpora po izbornim jedinicama kretala se između 10 i 18 posto, što je rezultiralo time da im niti jedan glas ne propadne. S druge strane, još jedna nova stranka, Živi zid, imala je drugačiji scenarij. Na izborima 2015. Živi zid je preuzelo titulu najvećeg gubitnika izbora jer je samo u jednoj izbornoj jedinici osvojio dovoljno glasova da osvoji barem jedan mandat. U ostalih devet izbornih jedinica nisu osvojili niti jedan mandat pa je preko 80,000 glasova propalo, jer su skoro u svakoj od tih jedinica imali biračku potporu između četiri i pet posto. Osim toga, od tih devet izbornih jedinica, u njih dvije (III. i VIII.) su osvojili više od pet posto biračke potpore, ali su zbog D'Hondtove metode pretvaranja glasova u

mandate u te dvije izborne jedinice ostali bez mandata. Nadalje, Živi zid je u VII. izbornoj jedinici osvojio mandat i time je oko 100,000 njegovih birača predstavljeno. No, toliki broj glasova za samo jedan mandat govori o velikom nerazmjeru postotka osvojenih glasova i mandata, jer su druge veće stranke s puno manje glasova dolazile do jednog mandata. Ovdje možemo ponovno naglasiti razliku nepredstavljenih birača i propalih glasova koju sam prethodno spomenuo. Konkretno, iako su glasovi propali u svim osim u jednoj izbornoj jedinici, svi ovi birači se smatraju predstavljenim. Sve u svemu, zbog nezadovoljstva tadašnjim izbornim sustavom iz redova Živog zida sve više zastupala ideja promjene izbornog sustava. Međutim, već na idućim izborima dogodila se zanimljiva situacija, barem gledajući izborne rezultate.

Tablica 6: Izborne liste s najvećim brojem propalih glasova na izborima 2016.

Stranka	Broj propalih glasova
BM365,Reformisti...	45,144
Pametno	38,812
Živi zid	16,688
HDSSB	8,033

Izvor: prilagođeno prema izbori.hr

Dakle, nakon izvanrednih izbora 2016. izborni rezultati su pokazali da je oko deset posto glasova propalo, tj. svaki deseti birač je pravilno ispunio glasački listić, ali je njegova izborna lista u toj izbornoj jedinici ostala bez ijednog mandata. Zašto je došlo do takvog trenda pada propalih glasova, koji se lagano počeo naslućivati i nakon izbora 2015. godine? Dvije najjače stranke ostale su HDZ i SDP koji već godinama imaju stabilnu biračku bazu. Uz to, ostali birači koje najviše povezuje bunt prema etabliranim i dugovječnim strankama uspjeli su se okupiti oko dvije stranke – MOST-a i Živog zida. Već je na izborima godinu prije MOST dobio značajnu potporu. Osim toga, izborna lista predvođena Živim zidom je osvojila par tisuća glasova više, a upravo im je ta potpora birača bila potrebna da u većini izbornih jedinica prijeđu izborni prag te da kroz metodu pretvaranja glasova u mandate osvoje barem jedan mandat. To je rezultiralo padom propalih glasova.

Tablica 7: Biračka potpora izbornih lista Živog zida na parlamentarnim izborima 2015. i 2016. (po izbornim jedinicama)

	2015.			2016.		
	Broj glasova	Postotak glasova	Broj mandata	Broj glasova	Postotak glasova	Broj mandata
I	7,895	3,39%	0	11,603	5,89%	1
II	10,471	4,57%	0	13,590	6,97%	1
III	10,871	5,26%	0	11,767	6,63%	1
IV	9,379	4,98%	0	11,311	7,16%	1
V	7,571	3,93%	0	8,962	5,46%	1
VI	8,851	4,41%	0	11,200	6,58%	1
VII	14,960	5,79%	1	18,418	8,51%	1
VIII	11,013	5,16%	0	13,669	7,65%	1
IX	7,244	3,09%	0	8,620	4,16%	0
X	6,892	2,82%	0	8,068	3,67%	0
	<b>95,147</b>	<b>4,34%</b>	<b>1</b>	<b>117,208</b>	<b>6,27%</b>	<b>8</b>

Izvor: prilagođeno prema izbori.hr

U Tablici 7 vidi se usporedba izbornih rezultata Živog zida na parlamentarnim izborima 2015. i 2016. godine. Na izborima 2015. izborna lista predvođena Živim zidom dobila je ukupno 95,147 glasova, što je prosječno iznosilo 4,34 posto biračke potpore. Ono što je zanimljivo uspjeli su osvojiti samo jedan mandat i to u sedmoj izbornoj jedinici, ali su u trećoj i osmoj izbornoj jedinici prešli zakonski izborni prag od pet posto, no zbog D'Hondtove metode pretvaranja glasova nisu osvojili mandate pa su ti glasovi propali. Prema tome, na broj propalih glasova može utjecati i metoda pretvaranja glasova u mandate. Međutim, može se tvrditi, i to potpuno opravdano, da je kriva i veličina izbornog okruga. Izborni okrug u kojem se bira deset zastupnika smatra se srednje velikim izbornim okrugom, no povećanjem izbornog okruga, barem u većini slučajeva, povećava se razmjernost osvojenih glasova i mandata.

Na parlamentarnim izborima 2016., izborna lista koju predvodi Živi zid, osvaja 117,208 glasova, što je 22,061 glas više nego na prošlim izborima. Međutim, na kraju osvajaju osam puta više mandata nego 2015. godine. Razlog takvom izbornom uspjehu možemo pronaći u osvojenim

glasovima po svakoj izbornoj jedinici. Naime, jedino u IX. i X. izbornoj jedinici nisu prošli izborni prag, ali su u ostalih osam to uspjeli, te su u svakoj izbornoj jedinici osvojili po jedan mandat.

## **Kako prevladati problem propalih glasova?**

U ovom dijelu rada nastojat ću razmotriti neke konkretne modele koji su direktno ili indirektno nastojali proizvesti izborni rezultat koji bi doveo do radikalnog smanjenja propalih glasova u razmjernim izbornim sustavima. Kao jedno od rješenja nametnuli su se čisti razmjerni izborni sustavi. Oni se vode idejom potpune, razmjerne, po njima pravedne, političke predstavljenosti cijelog biračkog tijela. Glavni ideal je jednakost glasova svih birača. To se postiže primjenom dvaju načela, ako promatramo s mehaničkog pristupa. Jedan je uvođenje *at-large* sustava, odnosno konstruiranje jedne izborne jedinice koja bi pokrivala cijelu državu. Tom logikom žele se izbjeći negativni učinci više manjih izbornih jedinica u kojima se povećava nerazmjernost izbornih rezultata. Osim toga, stranke koje nemaju konkretno regionalno uporište skupljaju glasove na razini cijele države pa im se glasovi međusobno zbrajaju i time imaju veće šanse osvojiti mandate koji su razmjerniji njihovoj biračkoj potpori. Druga karakteristika je nepostojeći ili jako nizak zakonski izborni prag. Dakle, postojanje visokog izbornog praga onemogućuje manje stranke da sudjeluju u distribuciji mandata, što znači da birači tih izbornih lista ostaju bez političkih predstavnika, što direktno znači da ti glasovi propadaju. Međutim, valja napomenuti kako se izborni sustav Vajmarske Njemačke naziva čistim razmjernim izbornim sustavom, iako je on imao više izbornih okruga, ali zbog specifičnosti sustava kroz tzv. automatsku metodu, proizvodio je izrazito razmjerne rezultate pa možemo reći da se Vajmarska Njemačka smatra čistim razmjernim izbornim sustavom, ako se promatra s analitičkog pristupa.

Iako se prvotno može učiniti kako je ovaj izborni model idealan za rješavanje problema propalih glasova, on stvara druge učinke koji nisu izrazito povoljni za politički život u nekoj državi. Tome u prilog ide i činjenica da nisu često primjenjivani. Poznat je primjer Vajmarske Njemačke, kao i neki recentni primjeri, poput parlamentarnih izbora u Izraelu ili Nizozemskoj. Ono što je problematično kod čistih razmjernih izbornih sustava je nivo fragmentacije. Ako promatramo stranački sustav, indeksi fragmentacije izbornog i parlamentarnog stranačkog sustava je visok, a rezultat su uvijek višestranačke vlade, pa zbog različitih interesa dolazi do čestih blokada vlasti. Odnosno, odluke se donose teško i potreban je duži period da se dođe do konsenzusa. Osim toga, česti su i prijevremeni izbori.

O nepovoljnim učincima čistih razmjernih izbornih sustava govore rezultati izbora u Vajmarskoj Njemačkoj. Konkretno, taj sustav nema klasične elemente jedne izborne jedinice bez izbornog praga, već su se izbori provodili na temelju automatske metode. Naime, prema tom

modelu, nakon što jedna stranka osvoji određeni broj glasova, dodjeljuje joj se jedan mandat. Međutim, valja napomenuti kako se samo zbog toga ne može reći da se radi o čistim razmjernim izbornim sustavima, ali u Vajmarskoj Njemačkoj svaka je izborna lista trebala osvojiti 60,000 glasova za jedan mandat, što je mali postotak s obzirom na broj birača u jednoj izbornoj jedinici. Uz to, raspodjela mandata vršila se na tri razine, pa bi se stranci, koja nije osvojila mandat na nižoj razini, glasovi prebacivali i zbrajali na višim razinama. Dakle, učinci izbornog sustava bili su izrazito razmjerni. Tome u prilog idu i podaci koje je iznijela Kasapović (2013: 90) koja navodi kako su upravo u toj zemlji, nakon izbora 1920. u parlament ušle 24 stranke, 1924. ušlo je 29 stranaka, nakon izbora 1928. 35 stranka, a nakon izbora 1932. u parlament su ušle 42 stranke. Kako bi još jasnije prikazala nedjelotvornost takvog sustava, autorica navodi kako se efektivni broj parlamentarnih stranaka kretao između 4,1 i 7,1, a prosječno je iznosio visokih 6,2. Naravno da će u takvoj situaciji doći do nestabilnosti i nedjelotvornosti izvršne i zakonodavne vlasti.

Nešto aktualniji primjer čistog razmjernog izbornog sustava možemo pronaći u Izraelu, koji je specifičan po nedefiniranim državnim granicama, te društvu prelomljenom različitim etničkim, religijskim jezičnim i drugim rascjepima. Upravo zbog toga, usvojen je izrazito razmjerni izborni sustav kojeg karakterizira jedna izborna jedinica, zatvorene izborne liste, zakonski izborni prag od dva posto te Hareova metoda pretvaranja glasova u mandate. Kako napominje Kasapović (2010: 184-188), Izrael se u sukobu reprezentativnosti i stabilnosti vlasti radikalno priklonio reprezentativnosti, indirektno sugerirajući kako je neprihvatljivo postojanje veće nerazmjernosti i samim time većeg broja propalih glasova. Konkretno, došlo je do visoke fragmentiranosti parlamenta, visokog stupnja ideološke polarizacije u parlamentu, političke moći malih stranaka koje ni izbliza ne odgovaraju javnoj potpori, dugotrajnih koalicijskih pregovora, te disfunkcionalnih političkih institucija.

Na ova dva primjera možemo odlučno odbaciti ovaj model kao rješenje problema prevelikog broja propalih glasova. Iako se njihov broj radikalno smanjio, ovakav sustav dovodi do nefunkcionalnog stranačkog, a samim time i političkog sustava. Koliko god on bio privlačan pristašama potpune političke predstavljenosti, taj ideal je beskoristan ako se ne mogu donositi nikakve konkretne javne politike koje bi adresirale probleme, pogotovo u duboko podijeljenim društvima.

Iako nikad nije primjenjivan u praksi, teorijski model *totalne predstavljenosti* Nathana Ahrona nudi eventualna rješenja problema visokog broja propalih glasova. Njegov se izborni sustav temelji na kombinaciji elemenata i ideala koji njeguje izrazito razmjerni izraelski izborni sustav, te britanski sustav relativne većine, poznat i kao *first-past-the-post*. Referirajući se na ta dva modela, on polazi od dva kriterija koja posebno vrednuje, a to je ideal istinske političke predstavljenosti, te ideja političke stabilnosti. Referira se na mnoge današnje razmjerne izborne sustave u kojima se

gubi ideja pravog političkog predstavništva gdje je birač više povezan s pojedinim kandidatom, odnosno kritika je usmjerena na današnji sustav gdje sami kandidati nisu vezani za regiju iz koje dolaze niti predstavljaju interese te regije. Iako, taj ideal direktne povezanosti i političke stabilnosti imaju većinski izborni sustavi, oni ipak proizvode, najčešće, nerazmjerne izborne rezultate s velikim brojem propalih glasova.

Smatram kako se ovaj tip izbornog sustava može nazvati većinskim izbornim sustavom s kompenzacijskom listom. Sam model je inovativan, a ideja da se kroz neki tip većinskog izbornog sustava riješi problem propalih glasova je, po vlastitom uvjerenju, nemoguća. Aharon (2009) smatra kako bi bilo idealno da se dio zastupnika bira u jednomandatnim izbornim okruzima, dok bi se drugi dio birao kroz kompenzacijsku listu na nacionalnoj razini u kojoj bi svoju šansu imali kandidati koji nisu uspjeli osvojiti mandat kroz jednomandatne izborne jedinice. Omjer ta dva segmenta ovisi od države do države, ali u načelu iznosi oko 70:30. Upravo ta kompenzacijska lista omogućila bi smanjenje nepredstavljenih birača i time izbjegla veće propadanje glasova. Odmah bi se moglo zaključiti da se radi o kombiniranom izbornom sustavu, ali ovaj sustav ne poznaje institut dva glasa koji je krucijalan u kombiniranim izbornim sustavima. Upravo zato je zanimljivo je kako je autor nazvao svoj sustav mješovitim sustavom razmjernog predstavništva i sustav relativnom većinom u jednomandatnim izbornim okruzima, dok kasnije navodi kako je „nadmoć sustava totalne predstavljenosti nad kombiniranim izbornim sustavom jer je model *totalne predstavljenosti* jednostavniji i transparentniji, budući da se služi jednim, a ne dvama glasačkim listićima” (2009: 85).

Ono što je također upitno je nazvati ga mješovitim sustavom razmjernog predstavništva jer zbog svog dizajna može rezultirati nerazmjernim učincima. Složit ću se odmah da je ovaj sustav nešto razmjerniji od sustava relativne većine, ali ako se kroz drugu fazu, preko kompenzacijske liste, dodjeljuje samo 20-30 posto mandata, rezultati mogu biti itekako nerazmjerni. Uzmimo jedan jednostavan primjer. Imamo četiri jednomandatne izborne jedinice u kojoj se natječu četiri stranke. U svim izbornim jedinicama pobijedila je stranka A s 30 posto biračke potpore, dok su ostale stranke osvojile manje od toga. Ako je omjer raspodjele mandata 70:30, odnosno ako se 70 posto mandata osvaja kroz jednomandatne izborne jedinice, a ostalih 30 posto kroz kompenzacijsku listu, stranka A s 30 posto biračke potpore dobiva 70 posto mandata, dok će se ostale tri stranke natjecati u drugoj fazi za raspodjelu ostalih 30 posto, a zajedno imaju biračku potporu od 70 posto. Naravno, u sustavu relativne većine stranka A bi osvojila 100 posto mandata, ali ovakvim sustavom nerazmjer biračke potpore i mandata bi i dalje bio visok.

Dakako, jedan od pozitivnih učinaka ovog sustava je što druga faza raspodjele mandata funkcionira na temelju metode izbornog broja koja je poprilično inkluzivna, pa propali glasovi iz prve faze na kraju ipak ne propadnu potpuno već se njihova biračka preferencija uvaži. Iako je

njihov glas puno “slabiji”, odnosno tek je nekoliko prvotno propalih glasova jednako glasu koji je uvažen u prvoj fazi, dakle u fazi koja se bazira na glasanju u jednomandatnim izbornim okruzima.

Sve u svemu, ovaj izborni sustav je zanimljiv, tehnički jednostavan za provođenje i inovativan. Međutim, i dalje je nerazmjernan, nema podršku u praksi i ne rješava inicijalni problem. Iako, smanjuje propadanje glasova i ne dovodi do izrazitog fragmentiranja stranačkog sustava, i dalje je dosta nerazmjernan i smatram kako je najidealniji kao rješenje izborne reforme za sustave koji trenutno njeguju većinski izborni sustav. Tu se kao idealan primjer može navesti sustav relativne većine u Velikoj Britaniji, jer nudi alternativu tom dizajnu bez nekih radikalniji pomaka prema razmjernim izbornim sustavima.

Osim toga, postoje i neki inovativni izborni sustavi koji odudaraju od klasičnih razmjernih i većinskih izbornih sustava, te su primjenjivani u praksi. To se ponajviše odnosi na sustav pojedinačnog prenosivog glasa (STV) koji se koristi u Irskoj i Malti, te sustav alternativnog glasovanja (AV) u Australiji. Oba nastoje mehanizmom određivanja više preferencija zadovoljiti što širu biračku populaciju. Međutim, sustavi se razlikuju pa ću te razlike u nastavku i pojasniti te ću vidjeti koliko efikasno rješavaju problem propalih glasova i ono što je najbitnije može li se jedan segment tih sustava ekstrahirati i primijeniti na nov način u borbi protiv visokog broja propalih glasova u razmjernim sustavima.

Sustav alternativnog glasovanja (AV) spada u skupinu većinskih izbornih sustava i po svojim učincima nešto je razmjerniji od većinskog izbornog sustava relativnom većinom, barem u većini slučajeva. Farrell i McAllister (2006) ističu da, u suštini, ovaj izborni sustav biračima omogućuje preferencijsko glasovanje gdje birač, u jednomandatnim izbornim okruzima, odabire svog kandidata, ali može dodijeliti preferencije i drugim kandidatima u slučaju da njegov prvi izbor ne pobijedi. Ono što čini taj sustav razmjernijim je pravilo po kojem pobjeđuje kandidat koji osvoji apsolutnu većinu glasova u jednoj izornoj jedinici. Ako prema prvim preferencijama nitko ne zadovolji taj uvjet, zadnjem po biračkoj potpori se oduzimaju glasovi te uvidom u te glasačke listiće se njegovi glasovi transferiraju kandidatima koji su bili druga preferencija tih birača. Smatram kako ovaj sustav ima slične učinke kao i sustav totalne predstavljenosti. Naime, on ima nešto razmjernije učinke, ali u pravilu nešto manje od pola birača u jednom izbornom okrugu ne bude predstavljeno. Naravno može se dogoditi da neki kandidat osvoji npr. 70 posto prvih preferencija, ali takvi su slučajevi rijetki.

S druge strane, irskom sustavu pojedinačnog prenosivog glasa (STV) karakteristično je natjecanje pojedinačnih kandidata, a ne izbornih lista, te izborne jedinice nisu jednomandatne već višemandatne, u kojima se najčešće bira između tri i pet kandidata. Dakle, radi se o malim izbornim jedinicama. Sve u svemu, ovaj izborni sustav sadrži mnoge inovativne ideje od koji se najviše ističe sam proces dodjele mandata utemeljen na broju osvojenih glasova. Slično kao u Australiji, svaki



glasač određuje listu preferencija. Prije samog glasovanja, određena je Droopova kvota koja određuje broj glasova potrebnih kandidatu kako bi osvojio mandat. Ako niti jedan kandidat ne osvoji potreban broj glasova, vrši se postupak sličan alternativnom glasovanju u Australiji, a to je da se preferencije najslabije rangiranog kandidata prenose idućoj osobi na tom glasačkom listiću. Kako pojašnjava Gallagher (2006), nakon što jedan kandidat prijeđe kvotu, višak njegovih glasova, tzv. prekomjerni glasovi, dodjeljuju se osobama koje su za jedan stupanj niže rangirane na tom glasačkom listiću. Postupak se ponavlja sve dok se ne odrede svi pobjednici u jednoj izbornoj jedinici. Uvidom u izborne rezultate u pojedinim izbornim jedinicama, glasovi se prenose narednim preferencijama onoliko puta koliko je potrebno da bi se dodijelili svi mandati.

Ovaj izborni sustav ima tzv. diskrecijski šarm, pojam koji se u literaturi odnosi na izborni sustav koji je izrazito popularan među društvenim znanstvenicima i istraživačima, ali je slabo primjenjivan u praksi. Međutim, smatram kako STV pati od određenih manjkavosti. Svakako valja spomenuti poteškoće kompliciranog načina glasovanja na kojeg bi se birači u nekoj drugoj državi teško prilagodili, te tehnički zahtjevan proces prenošenja glasova i samog načina prebrojavanja glasova za biračke odbore. Ovdje neću ulaziti u tu problematiku, već ću se koncentrirati na pitanje u kojoj mjeri ovaj izborni sustav rješava problem pojave prekomjernog broja propalih glasova. Ono što moramo odmah napomenuti je činjenica kako je u tom sustavu točan broj propalih glasova teško izmjeriti. Zbog kompliciranog transferiranja preferencija i prekomjernih glasova teško je pratiti svaku biračevu želju i teško je ustvrditi koliko je birača ostalo nepredstavljeno. Možemo ovome pristupiti tako da prekomjerne glasove tretiramo kao propale, međutim to ne odgovara našoj definiciji propalih glasova jer je biračeva preferencija osvojila mandat. Smatram kako se u slučaju problema suvišnih glasova radi o narušavanju jednakosti glasova, a ne nužno o problemu propalih glasova.

Isto tako teško je utvrditi broj onih koji nisu predstavljeni jer su, primjerice, naveli tri preferencije, a niti jedan kandidat nije osvojio dovoljno glasova pa se njihov glas nije nikome transferirao jer nisu naveli daljnje preferencije. Problem nastaje kada bi zbrajali koliko je ukupno glasova pripalo kandidatima koji su osvojili mandat i to oduzeli od ukupnog broja važećih listića, pa razliku tretirali kao broj propalih glasova. Taj mehanizam nije ispravan jer u obzir nisu uzeti prekomjerni glasovi koji su predstavljeni, a transferirani su kandidatu koji na kraju nije osvojio mandat. Ono što možemo računati je minimalan broj propalih glasova tako da vidimo kolika je potpora kandidata koji nije osvojio mandat, već je ostao odmah ispod zadnjeg kandidata koji je osvojio mandat. Promotrimo konkretan primjer.

Tablica 8: Irski parlamentarni izbori 2016. godine, izborna jedinica: Cavan-Monaghan

Kandidat	Broj glasova
Heather Humphreys	11,931
Caomghin O’Coalin	11,931
Brendan Smith	12,120
Niamh Smyth	9,644
<b>Joe O’Reilly</b>	<b>8,790</b>

Napomena: dodjeljuju se četiri mandata

Izvor: elections.independent.ie

U Tablici 8 vidimo završne rezultate natjecanja kandidata za četiri parlamentarna mandata. Nakon nekoliko faza transferiranja određeno je kojih četiri kandidata ulaze u nacionalno zakonodavno tijelo. Na ovom slučaju možemo utvrditi kako je minimalno propalo 8,790 glasova jer su to glasovi za kandidata koji nije osvojio mandat, a njihove preferencije nisu transferirane drugim kandidatima jer je potreban broj kandidata osvojio dovoljno glasova da osvoji mandat. Ako pogledamo izborne rezultate parlamentarnih izbora 2016. godine u Irskoj, po izbornim jedinicama ima minimalno 13-15 posto propalih glasova. Sama brojka nije toliko velika, ali zbog poteškoća točnog utvrđivanja broja propalih glasova, možemo nagađati da se radi o puno većem broju.

## Možemo li ponuditi bolje rješenje?

Postavlja se pitanje može li se teorijski osmisliti bolji način koji bi ponudio smanjenje broja propalih glasova, ali i garantirao da do njegovog povećanja neće doći. Svakako, ne želimo fragmentaciju parlamenta i blokadu vlasti, ali stremimo većoj razmjernosti i jednakosti glasova. U početku, ovakvi se zahtjevi čine kontradiktorni, jer treba odlučiti hoće li se prednost dati razmjernosti glasova ili stabilnosti političkog sustava. Ipak, u nastavku ću ponuditi teorijski model i argumentirati zašto on uopće ne bi bio loš za pojedine države.

Raspravljajući o sustavu pojedinačnog prenosivog glasa i sustavu alternativnog glasovanja, svidjela mi se ideja da birači mogu iznijeti više preferencija kao jedan mehanizam koji im pruža veću garanciju kako im glas ipak neće propasti. Međutim, smatram kako možemo sustav određivanja preferencija koristiti na potpuno drukčiji način. Ostali bi osnovni elementi razmjernog izbornog sustava: natjecanje izbornih lista, višemandatni izborni okruzi, zakonski izborni prag od

pet posto, metoda pretvaranja glasova u mandate. Ono što bi bilo novo je sustav određivanja preferencija gdje bi svaki birač određivao svoje preferencije izbornih lista na glasačkom listiću. Nakon zatvaranja birališta, utvrdilo bi se koje su izborne liste ostale ispod izbornog praga, ali se ne bi krenulo u pretvorbu glasova u mandate. Naprotiv, liste koji nisu prošle izborni prag bi i dalje ostale u utrci za mandate. Naime, glasovi najlošije plasiranih izbornih lista bi se dalje transferirali izbornim listama koje su osvojile više glasova od te liste čiji se glasovi transferiraju. Mehanizam je sličan onom u Australiji, kreće se od najlošije plasiranog aktera prema gore. No, preferencije se ne dodjeljuju kandidatima nego izbornim listama. Isto tako, proces transferiranja preferencija se ne vrši dok jedan kandidat ne osvoji apsolutnu većinu, već se mora svaki glasački listić pregledati i transferirati preferenciju sve dok jedna od preferencija ne prijeđe izborni prag ili ako više nema preferencija kome bi se glas mogao transferirati.

Mišljena sam kako bi bilo najidealnije imati zatvorene, neblokirane liste. Na glasačkom listiću svaki birač rednim brojem označuje svoje preferencije izbornih lista, ali može na svakoj listi dati preferencijski glas pojedinom kandidatu unutar liste. Glas kandidatu unutar liste se ne transferira. Ako birač označi stranku A i ona bude najlošije plasirana u tom trenutku, glas se transferira idućoj izbornoj listi na tom listiću. Između ostalog, ovaj sustav omogućuje da, stranke koje bi inicijalno ostale na četiri do pet posto biračke potpore bi eventualnim dodatnim glasovima u fazi transferiranja glasova lošije plasiranih izbornih lista, ipak osvojile mandat.

Osim toga, broj propalih glasova svakako bi se smanjio, pa bi puno više birača postalo predstavljeno i znali bi koja izborna lista predstavlja njegove interese. Naravno ne možemo garantirati da neće biti niti jednog propalog glasa. Za pretpostaviti je kako neki birači imaju samo jednu preferenciju i da ne žele da ih predstavlja niti jedna druga opcija, pa ako ta jedina opcija ne prođe prag, glas tih birača svakako će propasti. Isti slučaj može se dogoditi ako birač odredi, recimo, tri preferencije i niti jedna, nakon transferiranja glasova, ne osvoji dovoljno glasova da prođe zakonski izborni prag od pet posto. Također je zanimljivo vidjeti bi li ova reforma utjecala na izlaznost birača. Znamo da na apatiju birača utječu mnogi čimbenici poput nepovjerenja u stranke i politički sustav. Također, pojedini birači odluče kako neće izaći na izbore jer vjeruju kako njihova najidealnija politička opcija neće prijeći izborni prag. Ako primijenimo vlastiti model, birači mogu odabrati slabiju izbornu listu, ali kao drugu ili treću preferenciju neku drugu izbornu listu koju vide kao eventualno “manje zlo”.

Tablica 9: Simulacija izbornih rezultata prema vlastitom modelu

Lista	Broj glasova	Prva faza raspodjele glasova	Broj glasova nakon prve faze	Druga faza raspodjele mandata	Broj glasova nakon druge faze
A	101,594	+1,350	102,944	+900	103,844
B	50,578	+1,800	52,378	+1,500	54,078
C	16,339	+1,150	17,489	+250	17,739
D	13,314	+1,500	14,814	+550	15,364
E	10,871	+1,400	12,471	+700	13,171
F	4,066	+350	4,416	-4,416	
G	3,917	-3,917			
H	1,228	-1,228			
I	890	-890			
J	762	-762			
K	630	-630			
L	596	-596			
M	540	-540			
N	490	-490			
O	464	-464			
P	432	-432			

Izvor: autor

U Tablici 9 možemo vidjeti rezultate izbora u jednoj izbornoj jedinici na parlamentarnim izborima u Hrvatskoj. Pošto radim simulaciju transferiranja glasova prema preferencijama birača, izmijenio sam nazive izbornih lista kako ne bi sugerirali na koji će način birači postojećih izbornih lista odredili svoje preferencije. Valja odmah napomenuti da se radi o raspodjeli 14 mandata. Nakon prvotnih rezultata utvrđeno je kako postoji 206,711 važećih glasačkih listića koji su raspoređeni između 16 izbornih lista. Izborni prag iznosi pet posto, odnosno izborna lista mora osvojiti barem

10,336 glasova. Prema izbornom sustavu koji se trenutno primjenjuje u Republici Hrvatskoj izborni je prag prešlo pet izbornih lista, zbog D'Hondtove metode pretvaranja glasova u mandate, izborna lista E nije osvojila niti jedan mandat, pa su ti glasovi propali. Primjenom modela za koji se zalažem želim spriječiti takav scenarij. Ovakvu situaciju je najbolje objasnio Palić koji napominje kako "vrlo značajan element razmjernih izbornih sustava pa tako i hrvatskog je izborni prag koji predstavlja najmanji broj važećih glasova koji određeni politički akter mora ostvariti kako bi imao pravo sudjelovati u raspodjeli mandata. Činjenica da je određeni politički akter prešao izborni prag ne znači nužno da je time osvojio prvi mandat jer je moguća situacija u kojoj prelazak izbornog praga sam po sebi ne rezultira sudjelovanjem u raspodjeli mandata. Izborni prag je u određenoj mjeri suštinski u suprotnosti s ciljem razmjernog izbornog sustava jer on onemogućava sudjelovanje u raspodjeli mandata malih političkih aktera" (2012: 53).

U izornoj jedinici koju prikazujem, nakon primjene trenutnog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj ukupno je propalo 24,886 glasova. Primjenom vlastitog, alternativnog modela taj broj bi se vjerojatno smanjio. Prema vlastitom modelu, ne bi se odmah ustvrdilo koje su stranke prošle izborni prag i prema broju glasova dodijelili mandati. Raspodjela mandata bi slijedila nakon nekoliko faza transferiranja glasova od najlošije plasiranih izbornih lista prema gore. Naime, ono za što se zalažem je model po kojem bi se, prvo, zbrojili glasovi svih lista počevši od najlošije plasirane prema gore te bi se utvrdilo koliko izbornih lista ima zajedno nešto manje od 10,336 glasova što je broj koji treba prijeći kako bi se prošao izborni prag. Utvrdili smo da zadnjih deset izbornih lista ima 9,949 glasova. Prema tome, u prvoj fazi transferirat ćemo glasove s tih listića i dodijeliti ih prema idućim preferencijama. To je jednostavnije nego transferirati glasove u deset pojedinačnih faza jer da jedna izborna lista od tih deset osvoji sve preferencije ne bi joj bilo dovoljno da prođe izborni prag.

Nakon, raspodjele narednih preferencija utvrđen je broj glasova nakon prve faze transferiranja glasova. Iako je stranka F u teoriji mogla prijeći izborni prag nakon distribucije glasova, ona to nije uspjela, pa je potrebno i njene glasove transferirati ovisno o preferencijama njenih 4,416 birača. Tu započinje druga faza transferiranja preferencija. Na kraju imamo konačne rezultate i uspjeh pojedine izborne liste. Nakon toga, kreće se u normalni postupak pretvaranja glasova u mandate koji bi se, po sadašnjem izbornom sustavu u Republici Hrvatskoj, vršio odmah nakon zbrajanja glasova u pojedinim izbornim okruzima. Važno je ustvrditi kako je, nakon distribucije glasova, izborna lista E osvojila jedan mandat.

Tablica 10: Osvojeni mandati po trenutnom izbornom sustavu i prema vlastitom modelu

Lista	Broj glasova nakon izbora prema trenutnom izbornom sustavu	Broj mandata prema trenutnom izbornom sustavu	Broj glasova nakon izbora po vlastitom modelu (simulacija)	Broj mandata prema broju glasova nakon izbora vlastitim izbornim sustavom
A	101,594	8	103,844	7
B	50,578	4	54,078	4
C	16,339	1	17,739	1
D	13,314	1	15,364	1
E	10,871	0	13,171	1
F	4,066	0	0	0
G	3,917	0	0	0
H	1,228	0	0	0
I	890	0	0	0
J	762	0	0	0
K	630	0	0	0
L	596	0	0	0
M	540	0	0	0
N	490	0	0	0
O	464	0	0	0
P	432	0	0	0

Pretpostavlja se kako nisu svi birači odredili dovoljno preferencija da njihova opcija osvoji mandat, pa je, u ovom slučaju, propalo oko 2,915 glasova. Naravno radi se o broju koji je utemeljen na vlastitom predviđanju u simulaciji koja je napravljena. Moram napomenuti kako je taj broj teško predvidjeti, ali ono u što smo sigurni je da primjenom modela za koji se zalažemo broj propalih glasova bi bio puno manji nego primjenom trenutnog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj.

Naravno teško je predvidjeti koliki će taj broj biti jer o njemu ovisi više čimbenika. Između ostalog, vide li birači druge izborne liste kao vjerodostojne alternative svojoj prvoj preferenciji, koliko će birači biti informirani o mogućnosti i načinu određivanja preferencija i sl. Naravno, uvijek postoje opasnosti da zbog promjene načina zaokruživanja glasačkog listića poraste broj palih glasova, jer se recimo birače dovoljno ne educira kako pravilno ispuniti glasački listić. Međutim, vjerujemo kako nakon nekoliko provedenih izbora, birači mogu usvojiti nova pravila. Osim toga, dodatan je problem ako birači imaju samo jednu preferenciju te nisu voljni određivati više predstavnika. U tom slučaju, ako jedina preferencija ne prijeđe izborni prag, dolazi do propadanja glasova

## **Zaključak**

U ovom radu dotakao sam se teme koja rijetko dolazi u prvi plan kada se radi o problematici izbornih sustava, a pogotovo kada se detaljnije istražuju razmjerni izborni sustavi. Cilj je bio analizirati probleme do kojih može dovesti proliferacija propalih glasova u razmjernim izbornim sustavima i kakve to ima posljedice za sam ideal koji taj sustav njeguje, odnosno, što bolja predstavljenost društvenih skupina i njihovih interesa.

Razmatrao sam kada broj propalih glasova prerasta u ozbiljan problem, što konkretno utječe na njegov porast ili smanjenje, radi li se samo o mehanizmima unutar izbornih sustava ili na to utječe i nešto drugo. Najčešći uzročnici tih problema su veličina izbornih okruga, visina zakonskog izbornog praga, metoda pretvaranja glasova u mandate, broj lista koje se natječu, izlaze li stranke samostalno ili unutar predizborne koalicije, ali i stabilnost političkog sustava koja se mjeri indeksima fragmentacije, volatilnosti i sl. Ono što je bilo najbitnije i gdje sam ponudio vlastito, originalno rješenje, je pitanje smanjenja broja propalih glasova bez uvođenja čistog razmjernog izbornog sustava koji bi doveo do ozbiljne fragmentacije izbornog i parlamentarnog sustava. Argumentirao sam kako nije rješenje u pukom povećanju izbornih okruga ili smanjenju zakonskog izbornog praga, već uvođenju, kako to smatram, pravednijeg izbornog sustava.

Analizirao sam neke zanimljive alternativne modele koji bi se mogli primijeniti u uspješnom rješavanju problema propalih glasova. Čisti razmjerni izborni sustav, kako je prethodno objašnjeno, nije adekvatno rješenje. Međutim, u obzir treba uzeti i neke puno zanimljivije modele, kao npr. sustav *totalne predstavljenosti*, koji kombinira izborni sustav Izraela i Velike Britanije. Međutim, omjer postotka biračke potpore i postotka osvojenih mandata koja bi se mogla dogoditi primjenom ovog modela nije zadovoljavajuć, jer se ipak većina mandata dodjeljuje u jednomandatnim izbornim okruzima, a znamo da takvi izborni okruzi stvaraju nerazmjer glasova i mandata. Dakle, znatno bi bila narušena jednakost glasova, kao ideal razmjernih izbornih sustava koje ipak više cijenim nego logiku većinskih izbornih sustava. Razmatrao sam i sustav pojedinačnog prenosivog

glasa kao i sustav alternativnog glasovanja zbog njihovih mehanizama određivanja preferencija prilikom glasovanja jer sam taj mehanizam primijenio u vlastitom modelu. Cilj primjene tog sustava je bilo osigurati izrazito mali broj propalih glasova, bez radikalne fragmentacije sustava.

Problematiku propalih glasova u razmjernim izbornim sustavima sam konkretizirao na primjeru parlamentarnih izbora u Hrvatskoj, odnosno koristio sam izborne rezultate sa zadnjih šest ciklusa, gdje je birano 140 zastupnika u Hrvatski sabor (XI. i XII. izbornu jedinicu sam izostavio, pošto se zastupnici nacionalnih manjina i dijaspora biraju drukčijim modelom). Ono što sam zamijetio je da se broj propalih glasova u prva tri ciklusa kretao oko 20 posto i manje, ali je zbog loših strateških odluka nekih stranka, 2011. godine broj propalih glasova porastao na izrazito zabrinjavajućih 600,000 što je više od 25 posto ukupno važećih glasova.

Danas, ova tema nije jedna od gorućih u hrvatskom političkom životu, čak ni kad se konkretno bavimo problematikom izbornog sustava. Vidimo da je po zadnjim rezultatima izbora, otprilike, svaki deseti glas propao, što je komparativno s prošlim izbornim rezultatima najbolji rezultat do sada. Zbog toga neki smatraju da sustav nije potrebno mijenjati. Međutim, ništa ne garantira da se taj problem neće ponovno pojaviti, dovoljno je da dođe do loše strategije pojedinih političkih opcija, većeg narušavanja stranačkog sustava, većeg indeksa volatilnosti i sl.

Osim toga, povijest promjena izbornog zakona, barem nakon 2000. nam govori da do većih promjena ne dolazi tako lako. Ako se one i dogode to su najčešće pregovori i kompromisi najvećih stranaka, ali to ne rezultira većim promjenama u učincima samog izbornog sustava. Također, problem propalih glasova i nije toliko bitan najvećim strankama jer one ne predstavljaju problem i ne isprepliću se s interesima glavnih političkih aktera. Upravo suprotno, od velikog broja propalih glasova, barem po sadašnjem izbornom sustavu, profitiraju upravo najveće stranke jer postaju nadpredstavljene, odnosno udio u biračkoj potpori im je puno manji od postotka mandata koje su osvojile.

Kako bi to spriječili osmislio sam izborni sustav koji koristi mehanizam određivanja preferencija kako ne bi nužno dolazilo do velikog propadanja glasova ako im glavna opcija ne prijeđe izborni prag, već bi se njihov glas transferirao drugim političkim opcijama i tako bi se povećale šanse da birač ostane predstavljen i ostvari pravo na političkog predstavnika. Naravno, model pati o pojedinih nedostataka, pogotovo što nikad nije primjenjivan u praksi i teško je predvidjeti njegove učinke na izborni i stranački sustav.

Zaključno, danas vidimo situaciju u kojoj politički kredibilitet gube SDP i MOST, ali ni HDZ ne može računati na većinsku potporu birača iako kotira najbolje od ove tri stranke. Živi zid se utaborio u svim izbornim jedinicama dosta snažno i može opet računati na mandate u svim izbornim jedinicama osim u IX. i X. gdje bi mogao opet ostati ispod pet posto biračke potpore. Dakle, postoji mogućnost da dođe do ozbiljnije volatilnosti na idućim parlamentarnim izborima, sve



je više nezadovoljnih birača koji će rješenje nalaziti u drugim političkim opcijama. Pitanje je što će se dogoditi s glasovima razočaranih birača najsnažnijih stranaka. Kao jedan od najvećih “gubitnika” izbora koji bi mogli kotirati visoko po broju propalih glasova su stranka BM365, ali i stranke poput: IDS-a, GLAS-a i stranke Pametno, koja bi, u više izbornih jedinica, mogla ostati ispod pet posto. Također, pitanje je hoće li MOST osvojiti mandate u svim izbornim jedinicama. Sve u svemu, ne treba zanemariti ovaj problem unatoč tome što trenutno ne postoji, jer su na izborima 2011. vrijedila ista izborna pravila koja, manje-više, vrijede i danas, premda postoji mogućnost promjena ako se ustvrdi da ima dovoljno potpisa za održavanje referenduma za promjenu izbornog sustava.

Naravno, valja voditi brigu i o ostalim segmentima izbornog sustava u Hrvatskoj, ali zbog specifičnosti rada koji je koncentriran na propale glasove, nije se išlo u dublju analizu manjkavosti ostalih segmenata. Međutim, treba napomenuti kako nisam zadovoljan izgledom trenutnih deset izbornih jedinica u Republici Hrvatskoj ne samo iz zemljopisnih, povijesno-kulturnih i drugih obilježja već što je prema zakonu određeno da se u svakoj izornoj jedinici izabire 14 kandidata u Hrvatski sabor. Zbog nejednakog broja birača i važećih glasova po izbornim jedinicama, dolazi do ozbiljnije nejednakosti glasova. Osim toga, mnoge kontroverze se vežu uz institut predizbornih koalicija jer stranke sa slabom biračkom potporom, zbog zajedničkog izlaska na izbore s drugim strankama, osvajaju broj mandata koji ne odgovara njihovoj potpori među biračima.

## POPIS LITERATURE

- Beyme, Klaus von. 2003. *Transformacija političkih stranaka*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Blais, André, Massicotte, Louis. 1996. Mixed Electoral Systems: An Overview, *Representation*. (33) 4: 115-119.
- Čular, Goran. 2013. Političko predstavništvo u Hrvatskoj: predstoji li korjenita promjena stranačkog sustava? *Političke analize*. (4) 13:3-11.
- Farrell, David, McAllister, Ian. 2006. Australia: The Alternative Vote in a Compliant Political Culture, u: Gallagher, M. i Mitchell, P. (ur.): *The Politics of Electoral Systems*. Oxford University Press: 79-97.
- Gallagher, Michael. 2006. Ireland: The Discreet Charm of PR-STV. U: Gallagher, M. i Mitchell, P, (ur.): *The Politics of Electoral Systems*. Oxford University Press: 511-532.
- Herceg Zeba, Josipa. 2016. Izmjene hrvatskog izbornog zakonodavstva iz 2014. godine- put prema većoj kvaliteti izbornog sustava. *Poslovna izvrsnost*. 10(1): 121-149.
- Kasapović, Mirjana. 2003. *Izborni leksikon*. Zagreb: Politička kultura.
- Kasapović, Mirjana. 2010. *Politički sustav i politika Izraela*. Zagreb: Politička kultura.
- Kasapović, Mirjana. 2013. *Kombinirani izborni sustavi u Europi 1945-2013*. Zagreb: Plejada.
- Lijphart Arend, Grofman, Bernard. 1984. *Choosing an electoral system*. Issues and alternatives. New York: Prager.
- Nathan, Aharon, Škrabalo, Ivo. 2009. *Totalna predstavljenost- Novi model izbornog sustava za predstavničku demokraciju*. Zagreb: Novi libe.
- Nohlen, Dieter. 1992. *Izorno pravo i stranački sustav*. Zagreb: Biblioteka Alternative.
- Palić, Mato. 2012. Učinci razmjernog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 49(1): 49-58.
- Podolnjak, Robert. 2012. Što treba mijenjati u hrvatskom izbornom sustavu? *Informator – male stranice* 6053(60):2-8.
- Raos, Višeslav. 2015. Izbori 2015.: Jesmo li ušli u razdoblje nestabilnosti i nepreglednosti? *Političke analize* 6 (24): 3-11.

## **Dokumenti**

Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor. NN 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 104/15.

## **Internet stranice**

elections.independent.ie (2016) Election 2016

<https://elections.independent.ie/election-2016/longford-westmeath> (pristupljeno: 22.5.2018)

Izbori.hr (2018) Arhiva izbora kronološki.

<http://www.izbori.hr/ws/index.html?documentId=8BD9243DD4840AD3C1257C5C004BF6B3>  
(pristupljeno 20.2.2018)