

Volitve na Hrvaškem v Županijski dom Sabora

S prvimi svobodnimi in večstrankarskimi volitvami in z oblikovanjem demokratično izbranega Sabora Republike Hrvaške (hrvaški parlament) v maju 1990. leta se je začela tranzicija od avtoritarnega socializma k večstrankarski parlamentarni demokraciji. S sprejemom nove demokratične ustave Republike Hrvaške 22. decembra 1990 pa je bil postavljen pravni okvir za nadaljnji razvoj demokratičnih institucij in za oblikovanje nove državno-politične ureditve. Z novo ustavo je bila bistveno spremenjena struktura Sabora, tako da je namesto trodomnega (zbor združenega dela, zbor občin in družbenopolitični zbor) vzpostavljen dvodomni parlament: predstavniški dom in županijski dom sabora ter predpisane neposredne volitve poslancev v oba doma sabora (Ustava RH, Čl. 70 in 71). Da bi se mogle razpisati in izvesti nove volitve za predstavniški dom in za županijski dom Sabora ter bi se izpeljala rekonstrukcija in reorganizacija Sabora (ker je bil tedanji Sabor izvoljen na podlagi stare ustave in po tedaj veljavnih volilnih zakonih), je bil 10. aprila 1992 sprejet nov Zakon o volitvah poslancev v Sabor Republike Hrvaške. Ustavna podlaga za sprejem tega zakona je v določbi 72. člena Ustave.

Odločanje za določeni tip volilnega sistema, na podlagi katerega se bodo izvedle svobodne demokratične volitve, ima zelo velik pomen, ne le z vidika političnega predstavnštva, temveč tudi sstališča legitimnosti in sposobnosti delovanja samega političnega sistema. V Republiki Hrvaški je bilo treba najti ravnotežje med zelo razdrobljenim in neprofiliranim strankarskim sistemom in težnjo po stabilni izvršni oblasti z ene strani ter potrebo po predstavljanju interesov pomembnih političnih in socialnih skupin v parlamentu z druge strani. Prav zato je bila izbira volilnega modela eno od ključnih vprašanj bodočega demokratičnega razvoja sodobne Hrvaške. In medtem ko je bil skoraj v vseh zahodnih demokracijah kot tudi v državah Južne in Vzhodne Evrope, ki so šle ali še gredo skozi politične in ekonomske tranzicijske procese po zlomu totalitarnih in avtoritarnih režimov, določeni tip volilnega sistema rezultat političnega kompromisa med stranko na oblasti in tistimi v opoziciji-ali pa se organizirajo referendumski, na katerih se volivci izrekajo o tem, kakšen tip volilnega sistema želijo¹, je imela na Hrvaškem prevladujoč vpliv za izbiro tipa volilnega sistema in na njegovo oblikovanje za volitve 2. avgusta 1992 kot tudi za tiste februarja 1993, vladajoča politična stranka, Hrvaška demokratična skupnost.²

Hrvaški volilni model, določen z zakonom o volitvah predstavnikov v Sabor

* Dr. Štefica Deren Antoljak, izr. profesorica na fakulteti za politične vede v Zagrebu.

¹ Paul Wilder, *The Italian Referendum on Electoral Reform*, Representation, Summer, London, 1991, pp. 22.

Italijanski volivci so se na referendumu 18. in 19. aprila 1993 odločali o spremembah volilnega sistema, o financiranju političnih strank in o nekaterih drugih vprašanjih, pomembnih za spremembo režima. Irci so se na referendumu odločali o spremembi volilnega sistema 1959. Richard Gunther, *Electoral Laws, Party Systems and Elections: The Case of Spain*, American Political Science Review, September, 1989, Volume 83, No 3, pp. 835-858.

² Po oceni Smiljka Sokola, enega od avtorjev volilnih sistemov, -ni točno, da je volilni zakon prirojen samo interesu HDZ, ker bi bile v tem primeru volitve izvedene po načelu relativne večine, po katerem bi HDZ dobila 90 odstotkov

Republike Hrvaške, je kombinacija dveh različnih tipov volilnih sistemov: večinskega in proporcionalnega in se imenuje kombinirani večinsko-proporcionalni sistem. Z določbo 22. čl. volilnega zakona je določeno, da se v predstavniški dom sabora (prvi dom hrvaškega parlamenta) voli 124 poslancev (število se lahko poveča v skladu s pogoji iz 26. čl. istega zakona). Ker se v predstavniški dom volijo predstavniki z uporabo dveh tipov volilnih sistemov, določa zakon tudi dve vrsti volilnih enot. 60 poslancev se voli tako, da vse ozemlje Republike Hrvaške tvori eno volilno enoto, uporablja pa se proporcionalni volilni sistem (24. čl.), prohibitivna klavzula 3% in toga lista ter d'Hondtova metoda za preračunavanje glasov v mandate. Druga polovica poslancev, torej 64, se voli v uninominalnih volilnih enotah, v katerih se z relativno večino glasov (»first . . . past the post«) izbira po en predstavnik v predstavniški dom. Od tega števila 4 predstavnike volijo pripadniki določenih narodnih manjšin v posebnih volilnih enotah, določenih z zakonom o volilnih enotah.

Volitve za predstavniški dom sabora, ki šteje skupaj 138 predstavnikov (po Ustavi čl. 71 ima lahko najmanj 100 in največ 160 predstavnikov), so bile izvedene 2. avgusta 1992 po mešanem volilnem sistemu.³ To so bile druge⁴ demokratične, svobodne in večstrankarske volitve, toda prve v suvereni, neodvisni, demokratični in mednarodno-pravno priznani Republiki Hrvaški.

Volitve za županijski dom sabora – drugi dom hrvaškega parlamenta – (o katerih bomo v tem delu govorili) pa niso bile hkrati z volitvami za predstavniški dom, ker je bil pogoj za njihovo izvedbo razdelitev Republike Hrvaške na županije. To pa takrat še ni bilo izvedeno. Zato so odložili volitve za županijski zbor, da bi v naslednjih nekaj mesecih po konstituiranju predstavniškega doma našli ustrezno rešitev za novo teritorialno ureditev oziroma razdelitev Republike Hrvaške na županije in bi opustili dotedanjo komunalno ureditev. Z ustavnim zakonom, sprejetim po volitvah avgusta 1992, je bil predstavniški dom pooblaščen, da izpolnjuje tudi ustavno vlogo županijskega doma do njegovega oblikovanja.

S sprejemom Zakona o področjih županij, mest in občin v Republiki Hrvaški (Narodne novine, št. 90 z dne 30. decembra 1992) je bila ob koncu leta 1992 dana zakonska podlaga za izvedbo volitev poslancev v županijski dom. Volitve so bile 7. februarja 1993. S tem zakonom so županije definirane kot enote lokalne uprave, pa tudi samouprave, ki morajo biti sposobne delovati kot naravna samoupravna celota v okviru enotne in nedeljive hrvaške države. Hkrati pa so županije tudi volilne enote za volitve poslancev v županijski dom. Pri oblikovanju županij so morali upoštevati, da so področja županij izraz zgodovinskih, prometnih in gospodarskih interesov posameznih področij. Ob upoštevanju teh elementov ter velikosti ozemlja in števila prebivalcev⁵ je bila Republika Hrvaška s tem zakonom

mandatov«. Razgovor S. Sokola z novinarjem Miljenkom Manjkazem: Vodimo Hrvatsku prema Švedskoj. Danas, 12. februarja 1993, št. 6/93, Zagreb, str. 6 in 7.

³ Štefica Deren Antoljak, *The Croatian Electoral Model, Its Most Important Elements (1992 Elections)*, Croatian Political Science Review, 1–1 1992, Zagreb, pp. 100–124.

⁴ Prve svobodne večstrankarske volitve za predstavniška telesa občin in Sabor RH so bile spomladi 1990 na podlagi določb Zakona o volitvah in odpoklicu odbornikov in predstavnikov (NN, št. 7/90). Volitve so bile izvedene na podlagi izbranega absolutno večinskega (dvokrožnega) tipa volilnega sistema, uporabljenega za staro trodomno strukturo Sabora, ki pa je slonela na neenaki volilni pravici. V izbiri tega modela so oblikovalci hrvaškega volilnega zakona izhajali od pričakovanih prednosti večinskih volitev, tj. strnitve političnih strank, oblikovanja strankarske večine in stabilne enostrankarske vlade. V preteklih dveh letih delovanja hrvaškega Sabora in vlade pa se je pokazalo, da se pričakovanja niso uresničila, zato so se odločili za spremembo sistema.

⁵ Republika Hrvaška ima 4 milijone 780 tisoč prebivalcev.

razdeljena na dvajset županij in na mesto Zagreb, ki ima status enaindvajsete županije, ter na okraje s posebnim samoupravnim položajem, to sta Knin in Glina, ki sta teritorialno razdeljena tako, da sta vključena v dve županiji: okraj Glina v županijo Sisak, okraj Knin pa v Zadarsko–kninsko županijo.

1. Bistvene črte volilnega sistema za volitve poslancev v županijski dom Sabora in njihovi politični učinki

Po prvotnem besedilu zakona o volitvah poslancev v županijski dom je bilo predvideno, da se vsaka županija razdeli v tri volilne enote in se v vsaki izvoli po en poslanec ter da se uporablja sistem relativne večine. Toda samo en mesec pred izvedbo volitev za županijski dom sabora je bila na seji predstavniškega doma (5. januarja 1993) sprejeta kljub nasprotovanju opozicijskih strank sprememba volilnega sistema iz relativno večinskega v proporcionalni volilni sistem. Ukinjena je bila delitev županij na tri volilne enote in sprejeto je bilo pravilo, da je ves teritorij ene županije eno volilno okrožje. Stranka, ki je zmagala na avgustovskih volitvah 1992 – Hrvaška demokratična skupnost – se je lotila sprememb volilnega sistema, ker je verjetno ocenila, da proporcionalni volilni sistem s tremi mandati bolj ustreza njenim političnim in intresnim ocenam in je verjela v enako uspešno zmago na volitvah kot v avgustu 1992. Ekspertna skupina (Vladimir Šeks, Smiljko Sokol in Ivica Crnić) je to spremembo volilnega sistema pojasnjevala s potrebo po oblikovanju stabilne izvršni oblasti in z ustavno potrebo, po kateri je bolj logično, da cela županija tvori eno volilno okrožje, v katerem bodo volili tri predstavnike, ti pa bodo predstavljali vse volivce v županiji in ne le nekega njihovega dela. Za neparno število kandidatov je po njihovi oceni primernejši proporcionalni sistem. S tem istim argumentom stabilne vlade je samo nekaj mesecev prej ekspertna skupina zagovarjala prednosti relativno večinskega sistema. Opozicijske stranke, ki so se zavemale za absolutni večinski volilni sistem (v dveh krogih) za izvolitev poslancev v županijski dom, so napovedale oblikovanje koalicijskih volilnih zavezništev in postavljanje skupne županijske liste, medtem ko so se nekatere druge – tako Hrvaška stranka prava – odločile, da bodo te volitve bojkotirale. Opozicijske stranke so bile enotne in so vse glasovale proti ponujenim spremembam volilnega sistema, toda zaradi absolutne parlamentarne večine Hrvaške demokratične skupnosti (HDZ) je bila možnost političnega vpliva opozicijskih strank zelo omejena.

V parlamentarni razpravi o spremembah volilnega sistema za županijski dom so prišla do izraza tri bistvena vprašanja: tip volilnega sistema, sestava volilnih komisij in vprašanje, kdo je lahko nosilec županijske liste. Po zaslugi premoči HDZ je bila sprejeta sprememba sistema iz relativno večinskega v proporcionalnega. Glede sestave volilnih komisij vladajoča stranka ni popustila pred zahtevami opozicije po večstrankarskih komisijah. Trdila je, da sta obe rešitvi demokratični, da pa je prvotno predloženo rešitev tehnično lažje izvesti. Predstavniki sabora, med katerimi je največ članov HDZ, so sprejeli le enega od petnajstih amandmajev, ki so jih predlagali opozicijski poslanci, in to tistega, da lahko republiška volilna komisija izbere tiskarno, v kateri bodo tiskali volilne listke s serijsko številko. Vse preostale zahteve opozicijskih strank so bile zavrnjene. Tretje sporno vprašanje je bilo vprašanje nosilcev županijskih list. V saboru je bila sprejeta rešitev, da so znana »politična« imena lahko nosilci županijskih list, vendar ni treba da kandidirajo za županijski dom. Kandidirajo pa lahko tudi tisti, ki so bili izvoljeni

v predstavniški dom, pa jim mandat miruje, ker so bili medtem izbrani na neko dolžnost, ki ni združljiva s predstavniško. S tem so želeli omogočiti, da bodo znane strankarske osebnosti vidne na županijskih listah, tako da bi pritegnile čim več glasov, potem pa bi postavile svojega namestnika. Uporaba take rešitve ne bi bila mogoča, če bi volitve za oba zboru potekale hkrati.

Volilni sistem je sestavljen iz vrste elementov, med katerimi so najvažnejša tista določila, ki urejajo razdelitev na volilna okrožja, njihovo velikost, strukturo glasovanja, postopek preračunavanja glasov v mandate in prohibitivno klavzulo. Kot je znano, vsak od teh elementov sem zase ali v kombinaciji z drugimi elementi povzroča določene politične učinke na rezultat volitev. V posebnih pogojih posamezni elementi volilnega sistema namerno vplivajo na politični in strankarski sistem. Raziskave kažejo, da volilni rezultati niso odvisni samo od glasov volivcev, temveč tudi od volilnih pravil, določenih v volilnem zakonu.

Volilni sistem, ki je bil na Hrvaškem vzpostavljen z zakonom o volitvah poslancev v županijski dom sabora, po tipologiji pripada proporcionalnemu sistemu. V proporcionalnem sistemu v velikih volilnih okrožjih velja kot pravilo odločanja, da se razdelitev mandatov izvede glede na delež glasov, ki so ga dosegli kandidati ali stranke, in s tem se omogoča proporcionalno predstavništvo političnih strank v parlamentu. V takih pogojih pravilo odločanja vodi k predstavniskemu cilju proporcionalnih volitev. V proporcionalnem volilnem sistemu se teži k čim točnejšemu predstavljanju družbenih sil in političnih skupin, ki obstajajo v družbi. Deleži glasov in deleži mandatov se morajo čim bolj skladati. To je glavna funkcija načela predstavnštva in merilo vrednotenja proporcionalnega sistema.

Na proporcionalnih volitvah v majhnih volilnih okrožjih (kakršna so bila uporabljena na Hrvaškem za volitve v županijski dom) s tremi mandati, pa pravilo odločanja po deležih vodi k predstavniskemu cilju večinskih volitev. V majhnih volilnih okrožjih nastanejo pomembne razlike med deležem glasov in deležem mandatov na škodo manjših strank. Proporcionalnost se uresničuje nepopolno, ker se deli na malo mandatov (v našem primeru samo na tri). Velike stranke so v boljšem položaju na račun manjših strank.

Najpomembnejša značilnost volilnega sistema je zato prav razdelitev na volilna okrožja, to je velikost volilnih okrožij. Razdelitev na volilna okrožja je tisti element volilnega sistema, ki ima največji pomen za volilne možnosti političnih strank in najbolj neposredno vpliva na rezultate volitev. Razdelitev na volilna okrožja mora biti pravična, tako da je zagotovljena enaka pomembnost glasov vseh volivcev, zato da ne bi bilo postavljeno pod vprašaj načelo enakosti. Demokratično načelo je, da mora imeti vsak glas enako številčno vrednost.

Kot je bilo že povedano, je Hrvaška razdeljena na dvajset županij in na mesto Zagreb, kar pomeni, da eno volilno okrožje ustreza eni županiji. Toda županije niso niti teritorialno niti po številu prebivalcev oziroma volivcev enake. Nasprotno, obstajajo velike razlike v številu volivcev med največjo in najmanjšo županijo. Na volitvah za županijski dom 1993 je imela največja volilna enota – mesto Zagreb – (XXI županija) 715.772 vpisanih volivcev, najmanjša Ličko-senjska županija pa 47.761 vpisanih volivcev, kar pomeni, da je bilo razmerje 1:15. S takšno razdelitvijo je bilo resno porušeno ne le načelo o proporcionalnih volitvah kot predstavnštvu, temveč tudi načelo o enaki volilni pravici. Velike razlike v številu volivcev so bile tudi med Splitsko-dalmatinsko (360.752). Primorsko-goransko (261.158) in Osješko-baranjsko (256.075) županijo na eni strani ter Virovitičko-podravsko (70.945), Šibensko (79.954) ali pa Požeško-slavonsko (86.946) županijo na drugi

strani. Pri oblikovanju županij so namreč upoštevali ustavna določila, po katerih naj bodo županije izraz zgodovinskih, prometnih in gospodarskih dejavnikov, sposobne da bodo naravne in samoupravne celote v okviru republike in v njih državljanji uresničujejo skupni interes, urejajo posle komunalne dejavnosti, usklajujejo stališča o vprašanih, o katerih odločajo organi Republike Hrvaške, niso pa oblikovane na podlagi števila prebivalcev oziroma volivcev, ki živijo na določenem območju, tako da bi se volilo na približno isto število državljanov po enega predstavnika.

Volilni zakon je predpisal za volitve poslancev v županijski dom plurinominala volilna okrožja s tremi mandati, ne glede na število vpisanih volivcev ali število državljanov. S takšno razdelitvijo na volilna okrožja je bila dana podlaga za pomembno odstopanje od načela enake pomembnosti glasov volivcev. Glas volivca najmanjši volilni enoti – okrožju –, v Ličko-senjski županiji, je bil skoraj 15-krat »težji« od glasu volilca v najštevilčnejši volilni enoti – v mestu Zagrebu. V skladu z demokratičnim načelom pa mora imeti vsak glas enako številčno vrednost. Enakost glasov se uresničuje takrat, kadar na vsem volilnem območju enotno, na določeni delež prebivalstva (ali tistih prebivalcev, ki imajo volilno pravico, redkeje veljavnih glasov) pripada en mandat. Pravičnost se uresničuje tako, da se v vsaki volilni enoti – okrožju – voli toliko predstavnikov, kolikor je to proporcionalno številu volivcev.

Zaradi takšne razdelitve in velikosti volilnih okrožij, kakršna je bila uporabljena na Hrvaškem, je neenakost v predstavništvu na podlagi števila volivcev v korist manjših volilnih enot, tj. v korist tistih županij, ki imajo relativno majhno število volivcev. Na volitvah za županijski dom 1993 je dobil predstavnik v Ličko-senjski županiji mandat na vsakih 15.920 vpisanih volivcev, medtem ko je dobil v mestu Zagrebu mandat na 238.591 vpisanih volivcev, kar je razmerje 15:1 v korist Ličko-senjske županije. To nesorazmerje ima velik učinek na celotno predstavništvo, kar je še povečano zaradi določene geografske razdelitve volilnih enot in določene razporeditve političnih strank. V manjših volilnih enotah s tremi mandati, kakršne so bile na Hrvaškem, med glasovi in mandati ne obstaja relativno proporcionalen odnos, kakršen obstaja v velikih volilnih enotah-okrožjih. Na tak način so bile namerno postavljene v ugodnejši položaj tiste politične stranke, ki prevladujejo v dovolj velikem številu v manjših in srednje velikih volilnih okrožjih. Velikost volilne enote (magnituda volilne enote) je zelo pomemben element volilnega sistema. Pod tem pojmom ne razumemo velikosti teritorija, temveč število predstavnikov (mandatov), ki se volijo v volilnem okrožju. Velikost volilnega okrožja in učinek proporcionalnosti sta v neposrednem medsebojnem razmerju, to pa pomeni, da je od velikosti volilnega okrožja odvisen učinek proporcionalnosti. Disproporcionalnost je največja v majhnih volilnih okrožjih.⁶ Raziskave kažejo: čim manjše je volilno okrožje, tem manjši je učinek proporcionalnosti volilnega sistema, zato so tudi možnosti manjših strank, da dobijo mandat, majhne. Volilne enote s tremi mandati, kakršne se uporabljajo na Hrvaškem za volitve predstavnikov v županijski dom, so v volilnih teorijah uvrščene med t. i. male volilne enote. Med male volilne enote-okrožja se štejejo tista okrožja, v katerih se volita 2 do 5 predstavnikov. Kot je bilo že poudarjeno, število predstavnikov, ki se volijo v volilnem okrožju, v določenih primerih odločilno določa učinke volilnega sistema.

Na volitvah 1993 (za županijski dom) je Hrvaška demokratična skupnost dose-

⁶ Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, 1971.

gla najboljše volilne rezultate v najmanjšem volilnem okrožju – v Liško-senjski županiji, kjer je dobila 74,69 odstotkov volilnih glasov. Disproporcijski učinek volilnega sistema se izraža tako, da je HDZ s 45,49 odstotki volilnih glasov dobila absolutno parlamentarno večino mandатов, tj. 58,73 odstotkov in si tako ponovno zagotovila položaj vodilne stranke znotraj strankarskega sistema.

Proporcionalni volilni sistem, kakršen je uporabljen na Hrvaškem za volitve predstavnikov v županijski dom Sabora, je v odkritem protislovju z načelom enakosti volilne pravice na demokratičnih volitvah zaradi neenakomernega predstavnštva na podlagi razdelitve prebivalstva z volilno pravico. Politični učinki tega tipa proporcionalnega sistema so izraženi tako, da je ta sistem dal ugodnosti veliki politični stranki in omogočil osredotočenje oblasti v rokah ene velike stranke, in drugič, da je omogočil oblikovanje parlamentarne večine na podlagi relativne večine glasov, spremenjene v absolutno mandatno večino. Dve drugi politični stranki: Hrvaška socialno-liberalna stranka in Hrvaška kmečka stranka kljub volilnim uspehom nista zrasli v resno konkurenco hrvaški demokratični skupnosti. Sposobnost hrvaškega strankarskega sistema, ki bi omogočil izmenjavanje strank na oblasti, zaenkrat ne obstaja.

Tip volilnega sistema za volitve predstavnikov za županijski dom je vezan na izbiranje med listami političnih strank. Tvorci volilnega zakona so se odločili za uporabo toge ali vezane liste, ki volivcu ne omogoča, da bi izrazil svoja politična nagnjenja med kandidati strankarske liste, temveč mora volivec voliti listo v celoti. Vsak volivec ima samo en glas, dovoljene pa so volilne zveze na ravni volilnih enot.

Pri razdelitvi mandатов sodelujejo samo tiste liste kandidatov, ki so dobile najmanj 5 odstotkov glasov v enem volilnem okrožju. Prohibitivna klavzula je nasprotna načelu pravičnega političnega predstavnštva. Spodbuja pa strankarsko osredotočenje oziroma preprečuje drobljenje strankarskega sistema. Pomen korektivne funkcije 5% prohibitivne klavzule se je na volitvah za županijski dom zmanjšal, ker je sama velikost volilnega okrožja s tremi mandati preprečevala manjšim strankam, da bi dobile mandat.

Postopek spreminjanja volilnih glasov v mandate je tudi pomembna črta, ki vpliva na rezultat volitev in na možnosti političnih strank in se poleg razdelitve na volilna okrožja šteje za najpomembnejši element določenega volilnega sistema. Pretvarjanje volilnih glasov v mandate se na volitvah za županijski dom izvaja z uporabo d'Hondtove metode. Znano je, da ta metoda preračunavanja glasov ustreza večjim strankam v primerjavi z drugimi postopki. Z uporabo te metode lahko večja stranka včasih dobi mandat več na škodo manjše stranke. V Zagrebški županiji je na primer HDZ dobila dva mandata, HSS pa enega. Če pa bi bil uporabljen postopek volilnega števila (kvotni postopek), bi ob uporabi metode največjega ostanka ali metode delitve ostanka HDZ dobila en mandat, HSS enega in HSLS en mandat.⁷ Preračunavanje glasov v mandate po eni ali drugi od naštetih metod kaže, da so razlike v posameznih primerih minimalne in da v posameznih županijah (volilnih enotah) eni stranki lahko pripade največ en mandat neke druge stranke. V Sisačko-moslovački županiji je z uporabo d'Hondtove metode ali Harejeve metode HDZ dobila dva mandata, HSLS pa enega. Učinek je, kot se vidi na tem primeru, enak. Prednost d'Hondtove metode je v njeni enostavnejši uporabi.

Na volitvah za Županijski dom 1993 je prišlo do pojava biasa (ang. nagib), tj.

⁷ Po Harejevi metodi z dodelitvijo ostanka po načelu največjega ostanka: HDZ bi tako dobila 33 mandатов namesto 37, kolikor je dobila z uporabo d'Hondtove metode; HSLS 20 namesto 18, HSS 7 namesto 5, IDS 2 namesto sedanjih 3.

do prednosti ene stranke nasproti drugim strankam. V tem primeru so potrebovale vse stranke več glasov za to, da bi dobile en mandat od neke druge stranke (tj. od HDZ). HDZ je namreč en mandat »plačal« v volilnih glasovih »bolj poceni« kot katera koli druga stranka (razen v Istrski županiji, kjer je ta ugodnejši položaj na isti način dobila IDS). »Cena« mandata v številu glasov za stranke, ki so sodelovale v delitvi mandatov, je bila naslednja: IDS = 25.424 glasov za en mandat; HDZ = 27.388 glasov za en mandat; HSLS = 34.585 glasov za en mandat; HSS = 51.790 glasov za en mandat. Navedeni rezultati kažejo, da je bil bias v korist HDZ (v Istri pa IDS) na škodo HSLS in posebno na škodo HSS, ki je kot »tretja« stranka morala »plačati« najvišjo »ceno« v volilnih glasovih za en mandat. Čeprav se bias pojavlja samo v nekaterih volilnih sistemih, predvsem v večinskih, zelo redko v proporcionalnih (volitve za županijski dom pa so proporcionalne) so v tem primeru vzroki za bias naslednji: 1) majhne volilne enote (s tremi mandati), 2) uporaba d'Hondtove metode za preračunavanje volilnih glasov v mandate, 3) pojavljanje tretjih in četrtih strank v različnih volilnih okrožjih, 4) gerrymandering.⁸ V našem primeru je do gerrymanderinga prišlo predvsem zato, ker so županije hkrati tudi volilna okrožja, v katerih se volijo po trije predstavniki, ne glede na število vpisanih volivcev. To je hkrati pripeljalo do tega, da je v nekaterih županijah-volilnih okrožjih prišlo do povečanja, v drugih pa do omejevanja političnega predstavnštva nekaterih družbenih skupin ali strank. V vsakem primeru je politični učinek proporcionalnega sistema s tremi mandati med drugim tudi pojav biasa, ki daje prednosti eni stranki na podlagi posebnih pogojev volilnega sistema.

II. Rezultati volitev za županijski dom Sabora

Z volitvami za županijski dom Sabora Republike Hrvaške (in istega dne izvedenimi volitvami za županijske skupščine, mestne in občinske zборе) je bil 7. februarja končan proces oblikovanja nove, samostojne hrvaške oblasti, določene z Ustavo Republike Hrvaške. Z oblikovanjem županijskega doma pa je bila uresničena dvodomna struktura Sabora.

Po poročilu Republiške volilne komisije o končnih izidih volitev je od skupno 3.580.396 volivcev, vpisanih v volilne sezname na območju Hrvaške, glasovalo 2.303.782 volivcev oziroma 64,345%, kar je 11,27% manjša volilna udeležba v primerjavi z volitvami za predstavniški dom sabora v avgustu 1992 (prvi dom hrvaškega parlamenta): tedaj je bila udeležba 75,61%. Pomembno je poudariti, da je bil interes volivcev na ravni posameznih županij različen in se je gibal med 31% do 81% volilne participacije. Opazna je namreč relativno nizka volilna udeležba v Zadarsko-kninski županiji (samo 31%), v Sisačko-moslavaški županiji (51%) in v Osješko-baranjski županiji (55%), največja pa je bila v Virovitiško-podravski županiji (81%), v Bjelovarsko-bilogorski (80%) ter v Zagrebški županiji (78%). Na območju mesta Zagreba, največjem urbanem središču republike, je prišlo na volišča 68% volivcev.

Padec volilne udeležbe za 11,27% glede na volitve avgusta 1992 je sicer relativno visok, vendar je udeležba zadovoljiva glede na položaj, v kakršnem so bile volitve izvedene: stanje niti vojne niti popolnega miru, politična in pravna ureditev še vedno ne deluje na celotnem prostoru Republike Hrvaške zaradi okrutne velikosrbske agresije, velik del pregnanih prebivalcev pa še vedno ne živi v svojih

⁸ Gerrymandering je politično pristranska razdelitev na volilna okrožja.

prebivaliških. O razlogih za volilno abstinenco lahko samo domnevamo, ker ni znanstvenih raziskav o tem pojavu. Zdi se, da je k temu prispevalo več dejavnikov, predvsem pa nezanimiva predvolilna kampanja, ki jo je vodila le HDZ, druge stranke pa zaradi pomanjkanja finančnih sredstev niso aktivno sodelovale. Volivci so na dan volitev ostali doma, ne le zato, ker so mislili, da je opozicija šibka in neenotna, temveč zato ker verjamejo, da politiki volilnih obljub ne uresničujejo. Volivci nikakor niso tako brezbržni za volitve in politiko, temveč so svoje nezadovoljstvo zaradi težkega gospodarskega in socialnega položaja ter nezadovoljstvo s privatizacijo gospodarstva in s stopnjo medijske demokratičnosti in s finančnimi škandali nekaterih politikov izrazili z volilno abstinenco. Na volitvah februarja 1993 niso sodelovali državljani Hrvaške na začasnem delu v tujini, ker je bil pogoj za glasovanje tudi prebivališče, volilni imeniki pa še niso bili popolnoma urejeni. Na volitvah avgusta 1992 so ti državljani lahko glasovali samo za tisti del članov predstavniškega doma, ki so se volili na državnih listah, medtem ko v majhnih volilnih enotah, kjer se je volil drugi del predstavnikov, niso mogli sodelovati. Vendar njihov odziv poleti 1992 ni bil posebno velik.

Od šestindvajsetih političnih strank, ki so postavile županijske liste za volitve predstavnikov v županijski dom sabora, in od šestih neodvisnih kandidatov (t. i. Neodvisne županijske liste) je na koncu volilnega procesa samo šest političnih strank prišlo v drugi dom parlamenta oziroma 63 njihovih izvoljenih predstavnikov.

Najmočnejša in vladajoča politična stranka, Hrvaška demokratična skupnost, je prepričljivo zmagala in je dobila 37 mandatov (oziroma 45,49 odstotkov glasov) od skupno 63, kolikor se voli predstavnikov v Županijski dom sabora. Hrvaška demokratična skupnost si je zagotovila ne le več kot polovično večino predstavnikov v predstavniškem domu (85 od skupno 138 predstavnikov), temveč je dobila tudi nadpolovično večino v županijskem domu (37 od 63 izvoljenih predstavnikov).

Po moči druga stranka je Hrvaška socialno-liberalna stranka (HSLŠ), ki je sama in v koaliciji dobila 18 mandatov ali 27,94 odstotkov glasov. Vendar sta na podlagi koalicijske pogodbe po en mandat dobili Stranka demokratičnih sprememb (SDPH) in Hrvaška narodna stranka (HNS), tako da je HSLŠ dobila 16 mandatov. Tretja je Hrvaška kmečka stranka (HSS) s 5 mandati ali 11,62 odstotki volilnih glasov. Sledijo Istrski demokratični zbor (IDS) s 3 mandati ali 3,42 odstotki glasov, Socialnodemokratska partija Hrvaške–Stranka demokratičnih sprememb (SDPH) z 1 mandatom (v koaliciji s HSLŠ v Brodsko-posavski županiji) ter Hrvaška narodna stranka (HNS) z 1 mandatom (v koaliciji s HSLŠ v Medjimurski županiji). Moč drugih političnih strank je z vidika podpore volilnega telesa skoraj zanemarljiva (9,18 odstotkov).

Po 71. čl. Ustave Republike Hrvaške pride v županijski dom ob njegovem konstituiranju še pet predstavnikov, ki jih lahko imenuje predsednik republike iz »vrst za republiko posebno zaslužnih državljanov«, verjetno po kriteriju ugleda, strokovnosti in časti. Po izteku mandata postane predsednik republike, če se tej dolžnosti izrecno ne odreče, dosmrtni član županijskega doma. To pomeni, da ima drugi dom hrvaškega parlamenta (županijski dom) skupno 68 članov s polnimi pravicami in obveznostmi. Podobno določbo ima tudi italijanska ustava (59. čl. O),⁹ po kateri lahko predsednik republike imenuje do pet državljanov za dosmrtno senatorje v senat, to je drugi dom italijanskega parlamenta, in sicer take, ki so

⁹ Costituzione Della Repubblica Italiana, str. 11, čl. 59.

najbolj zaslužni za domovino na družbenem, znanstvenem, umetniškem in literarnem področju.

Če primerjamo rezultate volitev za županijski zbor sabora v februarju 1993 s tistimi za predstavniki dom avgusta 1992, tedaj opazimo, da je HDZ na volitvah februarja 1993 dobila sicer 162.635 glasov manj kot avgusta 1992, vendar je zaradi manjše udeležbe volivcev ne le uspelo obdržati odstotka glasov, ki ga je njena državna lista dobila avgusta 1992 (43,72%), temveč je dobila celo 1,77% volilnih glasov več (45,49%). S takšno relativno večino volilnih glasov si je zagotovila absolutno večino mandatov (58,73% ali 37 od skupno 63 mandatov). Absolutna večina osvojenih mandatov te stranke torej ni posledica absolutne volilne zmage, temveč jo je povzročil volilni sistem, bolj točno, njegov disproporcijski učinek (zato se imenuje t. i. »manufactured majority« v primerjavi s t. i. »earned majority«).

Na volitvah za županijski zbor sabora sta se s svojo volilno močjo izkazali HSLs in HSS. Volilni uspeh obeh strank je bil večji od pričakovanega. Bistveno se je namreč povečal delež volivcev za HSLs in to od 17,33 odstotkov glasov avgusta 1992 na 27,94 odstotkov glasov februarja 1993, tako da so se liberalci (HSLs) prepričljivo profilirali kot druga stranka po moči v strankarskem sistemu in kot najmočnejša opozicijska stranka na hrvaškem političnem prizorišču.

Največji napredek pa je dosegla HSS, ki je od 4,16 odstotkov volilnih glasov avgusta 1992 prišla na tretje mesto in dobila 11,62 odstotka volilnih glasov. To pa pomeni, da je več kot podvojila prejšnji volilni rezultat. S tega stališča je HSS dejanski zmagovalec na volitvah za županijski dom Sabora. Pomembno je pri tem poudariti, da HSS ni sodelovala v predlaganem koalicijskem volilnem zavezništvu z drugimi opozicijskimi strankami, ker se je zavedala, da je njena moč v porastu in da se dviga njen ugled pri volivcih.

Vpliv regionalnih strank se je nekoliko povečal, toda na nacionalni ravni ni visok, posebno če se ve, da je njihova moč zaenkrat omejena na Istro. V Istrski županiji je Istrski demokratični zbor (IDS) dobil vse tri mandate oziroma 66,42% glasov na ravni te županije.

Porast glasov za HSLs in HSS je izraz sprememb v tipu podpore in strankarske privrženosti volivcev, kar je pripeljalo do političnega prestrukturiranja volilnega telesa. Namesto prejšnje razpršenosti volilnih glasov na množico strank je na volitvah za županijski dom prišlo do osredotočenja volilnih glasov posebno v nekaterih županijah predvsem na tri strankarske liste. Na izločanje manjših strank je vplival tudi psihološki dejavnik, ki se izraža v oceni volivcev, da glasovi, dani četrti ali neki drugi slabši stranki, ki nima možnosti za zmago, praktično propadejo, in njihovi racionalni odločitvi, da glasujejo za eno od velikih strank. Tako zavestno glasovanje za kandidata ali stranko, ki sicer ni prva izbira volivca, se imenuje »strateško«, »sophisticirano« ali celo »neiskreno« glasovanje, ki pa je lahko najboljša racionalna strategija, da bi se izognili najslabšim možnim rezultatom.

LITERATURA:

Deren Antoljak Štefica, *The Croatian Electoral Model – Its Most Important Elements*, Croatian Political Science Review, 1-1/1992, Zagreb.

Grofman Bernard and Arend Lijphart, *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York, 1986.

Gunther Dichard, *Electoral Laws, Party Systems and Elites: The Case of Spain*, American Political Science Review, September, 1989, Volume 83, Number 3.

Katz S. Richard, *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore and London, 1980.

- Lakeman Enid, *Twelve Democracies, Electoral Systems in The European Community*, London, 1991.
- Lijphart Arend, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, London, 1984.
- Lijphart Arend and Grofman Bernard, *Choosing on Electoral Systems, Issues and Alternatives*, New York, Toronto, 1984.
- Nohlen Dieter, *Izorno pravo i stranački sustav*, Zagreb, 1992.
- Rae W. Douglas, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, 1971.
- Reeve Andrew and Ware Alan, *Electoral Systems, A Comparative and Theoretical Introduction*, London, New York, 1992.
- Taagepera Rein and Shugart Matthew Soberg, *Seats and Votes, The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven and London, 1989.
- Wilder Paul, *The Italian Referendum on Electoral Reform, Representation*, Summer, London, 1991.
- Codice Civile, *Con La Costituzione e la Principali Leggi Speciali, Aggiornamento al 31. luglio 1975, Costituzione Della Repubblica Italiana*, 1975, Dott. a. Giuffrè Editore, Milano.
- Zakon o izborima zastupnika za Sabor Republike Hrvatske, Zagreb 1992.
- Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske (prečišćeno besedilo), Narodne novine, št. 30. 15. aprila 1993, Zagreb.
- Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine, št. 90/30. decembra 1992.
- Izvešće o provedenim izborima za zastupnike u Županijski dom Sabora Republike Hrvatske, Izborna komisija Republike Hrvatske, Zagreb, 11. februara 1993.
- Drago Stipac, *Napokon smo prepoznatljivi*, Danas, 9. aprila 1993, Zagreb št. 14.
- Razgovor: Smiljko Sokol, *Vodimo Hrvatsku prema Švedskoj*, Danas, št. 6, 12. februara 1993, Zagreb.
- Inoslav Bešker, *Završeni talijanski referendum, Kraj agonije Amatoove vlade*, Vjesnik, 20. aprila 1993, Zagreb.