

Dieter Nohlen

Izborno pravo i stranački sustav

Školska knjiga, Zagreb, 1992, 311 str.

U izdanju Školske knjige, biblioteka Alternative, tiskano je vrlo instruktivno djelo Dietera Nohlena **Izborno pravo i stranački sustav**. Odmah treba reći da je nakladnik osobito s društvenog stajališta, učinio vrlo koristan posao, a najzaslužnija za izvođenje tog pothvata je dr. Mirjana Kasapović, prevodilac, pisac predgovora i jedan od recenzenata.

Dieter Nohlen, dosad u nas neprevodeno, heidelberški je profesor politologije i jedan od najuglednijih njemačkih stručnjaka za izbornu pravo i komparativnu analizu izbornih i stranačkih sustava.

Knjiga **Izborno pravo i stranački sustav** artikurirana je u deset vrlo kompleksnih i konciznih poglavlja s opsežnim dodatkom. Osim toga, sadrži 55 preglednih tablica, 15 slika i znalački sastavljen popis literature koji svjedoči o izuzetnoj erudiciji autora. Ako bismo tražili okosnicu djela, nit vodilju, tada je to još jedan pokušaj kritičkog dijalogologa s već klasičnim konceptom o zakonodjermim učincima izbornih i stranačkih sustava M. Duvergera, međunarodno poznatog profesora na Sorbonnei.

Namjera nam je da veoma kratko prikažemo osnovne misli ovog kompleksnog i informacijama izuzetno bogatog djela.

Uvodno, autor definira značenje, pojam i funkciju izbora. U svijetu modernih država gotovo ne postoji pojava koja je toliko proširena kao izbori. Istodobno nema političke pojave koje značenje može biti toliko različito tumačeno kao fenomen izbora. Opću predodžbu izbora autor formuliра kratko i jasno. »Izbori su demokratska metoda uspostave predstavničkih organa naroda«. Pojam izbora objašnjava kao proces

koji se približava pučkom nadzoru nad vladom, koji se može postići u modernom masovnom društvu.

Na pitanje kako je s izborima u svim zemljama, i tamo gdje ne postoji demokracija, autor pojednostavljeno odgovara u skladu s višeznačnim poimanjem izbora. »Izbori su naprosto tehnika sastavljanja nekog tijela«. Ne zaustavlja se samo na pukoj odredbi, već analizira primjere izbora u nedemokratskim zemljama tzv. realnog socijalizma, koje već pripadaju prošlosti, i zemljama s autoritarnim sistemom. Iz komparativne analize izbora u demokratskim, autoritarnim i totalitarnim sistemima izvodi tri zaključka koje možemo sažeti u jednoj rečenici: da se pojam, značenje i funkcija izbora razlikuje u različitim sustavima.

Nakon veoma konciznog uvodnog određenja sva tri bitna elementa izbora, prelazi na iscrpniju eksplikaciju svakoga ponosob. Izbori mogu biti kompetitivni, nekompetitivni i semikompetitivni, zavisno od mogućnosti izbora i slobode biranja. Vrlo pregledno, gotovo udžbenički u najboljem smislu, objašnjava svaki od ova tri tipa izbora. Primijetili bismo da na ovom mjestu zanemaruje podjele birača prema socijalno-ekonomskim kriterijima. Iznosi načela koja pribavljaju legitimaciju kompetitivnim izborima u građansko-demokratskim institucijama, ali se ne zadržava samo na tome, već kao objektivan istraživač pita da li se faktički udovoljava tim postupcima. »Ne bi bilo dobro zatvarati oči pred empirijskim nalazima o ograničenom pluralizmu, moćnim interesnim skupinama, reduciranoj javnosti, formaliziranih kompetitivnih izbora«. Nakon toga, iz karaktera izbora izvodi zaključke o obilježjima političkih sustava: kompetitivnim izborima korespondiraju demokratski sustavi, semikompetitivnim autoritarni sustavi i nekompetitivnim totalitarni sustavi.

Razmatra značaj izbora u različitim političkim sustavima. Izbori u zapadnoj demokraciji čine temelj liberalnog razumijevanja

demokracije. To je razumijevanje demokracije suprotno konceptu radikalne demokracije. Dok radikalna demokracija, primjećuje autor, povijesno još nije pokazala da li je ostvariva, koncept liberalne demokracije u zapadnim industrijskim društvima ostvaren je vrlo široko.

Analiza funkcija izbora jedna je od teorijski najvrednijih dionica. Ovdje su predmet analize tri fundamentalna činitelja: struktura društva, struktura političkog sustava i struktura stranačkog sustava koji određuju funkciju izbora. Postoji mnoštvo izbornih funkcija, ali autor ih razvrstava prema tri tipa političkih sustava. Najbrojnije su funkcije kompetitivnih izbora. Bliske su im funkcije semikompetitivnih izbora, ali oni služe stabilizaciji autoritarnih režima. Nekompetitivni izbori nisu bez funkcija, ali su ograničeni. Autor s dobrim razumijevanjem formuliira četiri funkcije nekompetitivnih izbora.

U poglavlju Izborno pravo, autor analizira pretpostavke, tijek i posljedice proširenja izbornog prava. Liberalno-pluralistička demokracija zapadnih industrijskih država temelji se na priznavanju općeg, jednakog, izravnog i tajnog izbornog prava. Ovdje se najviše zadržava na analizi proširenja općeg i jednakog izbornog glasa koje osigurava podizanje razine političke participacije. Analizira zaostajanje mase pučanstva u zemljama u razvoju glede općeg izbornog prava. Točno, ali ponešto cinično, konstatira da teška iskustva demokracije u trećem svijetu upućuju na istodobnost »uspješnog« procesa razvoja.

Analizom odnosa izbornog sustava i stranačkih sustava uvodi nas autor u središnju temu ovog djela. Odmah definira temeljne pojmove. Izborni sustav je modus u kojem će birači izraziti svoju stranačku preferenciju glasovima i glasove prevesti u mandate. Temeljno klasifikacijsko razlikovanje izbornih sustava jest razlikovanje između većinskih izbora i razmjernih izbora. Autor upozorava da to nisu tehnička pravila, već političke intencije izbornih sustava. Iznosi

temeljna pitanja koja su sporna u izbornim sustavima. Kolika je važnost izbornog sustava prvo je sporno pitanje o kojem iznosi različita mišljenja. Njegov je zaključni stav da izborni sustavi imaju priznato značenje u političkom procesu tvorbe volje i prijenosu političke vlasti. Zatim istražuje veoma konstruktivno pitanje i za nas, koje su posljedice većinskih izbora, a koje razmjernih izbora, za stranačke sustave. Nakon iscrpne analize različitih sustava, autor iskreno priznaje da u odgovoru na ta pitanja ima više pretpostavki nego znanstveno sigurnih spoznaja. Naime, mnogo ovisi o konkretnim društvenim i političkim uvjetima.

Pitanjem kako vrednovati učinke izbornih sustava, uvodi nas autor u analizu stranačkih sustava. Naravno, pri tome je najvažnije mjerilo interesni položaj stranaka. Pod stranačkim sustavima podrazumijeva se strukturni sklop cjeline političkih stranaka u jednoj državi. Teze za istraživanje stranačkih sustava autor grubo razlikuje po tome u čemu se vide uzroci strukture, trajnosti i promjene stranačkih sustava. Težište je na institucionalnim ili društvenim činiteljima. Navodi nalaze različitih autora, među njima i Duvergera, s kojim počinje kritički dijalog. Naime, Duverger je u objašnjavanju strukture stranačkih sustava polazio od institucionalnih činitelja što ga je usmjerilo na ispitivanje različitog broja stranaka u tipologiji stranačkih sustava: jednostranački, dvostranački i višestranački. Naš autor je, čini se, pristalica društvenih činitelja, odnosno sociostrukturnih istraživanja stranačkih sustava, a ne tipologije sustava prema broju stranaka. Ove kontroverze oko uzroka strukture i trajnosti promjena stranačkih sustava autor referira odviše fragmentarno i atomizirano.

Kratko sažimlje dosadašnju analizu koja je imala magistralni, teorijski karakter i najavljuje daljnje zadaće koje se pretežno sastoje u komparativnoj analizi izbornih sustava, njihovih elemenata i tehničkih pravila.

Pojedini elementi izbornih sustava i njihovi učinci, veoma opsežno su izloženi, što

čini djelo izuzetno korisnim u pragmatične svrhe. Da spomenemo samo posebno instruktivno izlaganje o podjeli na izborne okruge, izbornom nadmetanju, glasovanju i preračunavanju glasova. Ovdje su koncizno izložena veoma komplicirana načela, kriteriji i pravila, koji čine »abecedu« cjelokupnog izbornog postupka i utječu na rezultat izbora. I najsloženije pojmove iz kompleksa »izborne sistematike« autor nije ostavio bez detaljnog objašnjenja.

Predmet vrlo ekstenzivne i svestrane analize različiti su aspekti većinskih i razmjernih izbora. Autor polazi od najjednostavnijih definicija. »Izbori su većinski kad je izabran kandidat koji postigne apsolutnu ili relativnu većinu«, a »izbori su razmjerni kada političko predstavništvo što je moguće egzaktnije odražava raspodjelu glasova na stranke«. Obje definicije su svaka za sebe točna, ali upućuju na različite elemente.

Većinski i razmjerni izbori mogu se definirati prema dva kriterija: prema načelu predstavništva i prema pravilu odlučivanja. Obrazlaže oba kriterija, odnosno načela i to posebno za većinske i posebno za razmjerne izbore. U većinskim izbornim sustavima teži se parlamentarnoj većini jedne stranke ili saveza stranaka. Pri tome se radi da stranka ili savez koji nije osvojio apsolutnu većinu u glasovima, bude sposoban za stranačku većinu u mandatima. To je prava svrha većinskih izbora. U razmjernim izbornim sustavima teži se što vjernijem predstavljanju socijalnih snaga i političkih grupa što postoje u populaciji. Udjeli u glasovima i udjeli u mandatima trebaju se u što većoj mjeri poklapati, to je svrha razmjernih izbora.

Nakon iscrpne eksplikacije većinskih i razmjernih izbora, autor formira zaključne kriterije za vrednovanje i analizu izbornih sustava. Izborne sustave treba vrednovati prije svega u kojoj mjeri udovoljavaju zadanim načelima predstavništva, a ne da li ispunjavaju funkcije konkurentskog načela predstavništva i raspravu o načelima predstavništva treba voditi u teoriji demokracije,

vodeći pri tome računa o respektivnim povijesno-sociopolitičkim odnosima.

U sklopu ove problematike autor još analizira političke učinke posebno razmjernih i posebno većinskih izbora. Zatim pravi uporedbu, pri čemu razlikuje stariji pravac koji prevladava u općim radovima i raspravlja na razini teorijskih prednosti većinskih ili razmjernih izbora i noviji pravac koji je stekao premoć u specijaliziranim radovima, i to na empirijskoj razini, uspoređujući konkretne izborne sustave. Veoma je duga i interesantna lista komparativnih prednosti i nedostataka većinskih i razmjernih izbora.

U skladu sa spomenutim novim pravcem, autor pristupa analizi izbornih sustava zapadnih industrijskih država. U sedam zapadnih industrijskih zemalja primjenjuje se sustav većinskih izbora, a u 16 sustav razmjernih izbora s različitim varijacijama. Povećavaju se zahtjevi za prijelaz s većinskih na razmjerne izbore.

U nastavku analizira osebujne izborne sustave pojedinih zemalja. Uvodno konstatira kako nalazi upućuju na nužnost da se rasprava o izbornim sustavima postavi u mnogome na tehničku razinu. Političke alternative ne čine uzvišena načela, već to čine mala tehnička pravila. Autor odmah sa zadovoljstvom informira: »Izborni sustav Savezne Republike Njemačke po nekima danas slovi kao uzor koji vrijedi preuzeti«. Međutim, slabo je poznat njemački izborni sustav, konstatira autor, posebno se žali na krive prikaze u studijama M. Duvergera. Razumljiv je razlog što iscrpnije prikazuje izborni sustav svoje zemlje. Ne zaobilazi povijesnu sudbinu Weimarske republike. Najčešće se okrivljuje razmjerni izborni sustav za slom Weimarske republike, što autor argumentirano otklanja. U Saveznoj Republici Njemačkoj su personalizirani razmjerni izbori već od 1949. Danas se iskristalizirao bipolarni sustav, ali strukturno asimetričan: četverostranački sustav u kojem se suprotstavljaju dva ideološki percipirana tabora CDU/CSU — FDP na jednoj i SDP

i zeleni na drugoj strani. Uz sve komplimente izbornom sustavu u Njemačkoj, autor upozoravajuće zaključuje: »Mora se, zapravo, ustvrditi da je uloga birača u izboru i opozivu vlade glasovanjem u SRNJ na saveznoj razini mala«.

Da bar spomenemo izborne sustave u još nekim državama. Interesan je prikaz historijata izbornog sustava u Velikoj Britaniji, posebno dvije činjenice: proširenje izbornog prava i zamjena liberala laburistima u izbornim nadmetanjima. Izborni sustav u Velikoj Britaniji pokazuje da nema pravičnosti, jer velike političke stranke kolo vode.

Izborni sustav u Francuskoj je karakterističan po mnogim promjenama. Trenutno je na snazi izborni sustav apsolutnom većinom.

U Španjolskoj su 1976. uvedeni razmjerni izbori. U Irskoj je tradicionalni sustav prenosivog pojedinačnog glasovanja. Takav sustav primjenjuje se još samo na Malti.

Analizirao je nacionalne izborne sustave za izbor Europskog parlamenta, na putu prema jedinstvenom izbornom sustavu. Taj izborni sustav nije završen i opterećen je brojnim kompromisima.

Uvjete nastanka izbornih sustava i važnije izborne reforme autor je analizirao u posebnom poglavlju. Razvoj i širenje različitih fundamentalnih tipova izbornih sustava usko je povezano s socio-političkim i političko-institucionalnim razvojem zapadnih demokracija. Izborni sustavi izraz su odnosa političke moći socijalnih klasa ili političkih grupa.

Moderni stranački sustavi izgrađeni u određenoj epohi gotovo se nisu promijenili. To se može utvrditi, kaže naš autor, i za izborne sustave. To vrijedi podjednako za većinske i razmjerne izborne sustave. U većini zemalja uvedeni su razmjerni izbori, uvjetovani proširenjem općeg izbornog prava, usponom radničkih stranaka i prestrukturiranjem tradicionalnih stranačkih sustava.

Vode se rasprave o reformi izbornih sustava u više zemalja, ali ne bez poteškoća. Autor duhovito iznosi primjer Italije, »gdje je sve moguće, ali se ništa ne ostvaruje«. Poznato je da je upravo sada kulminirala kriza izbornog sustava u Italiji. Upoznaje nas i sa stanjem izbornih sustava u Novom Zelandu i Urugvaju. Vode se akademske rasprave o reformi izbornih sustava, ali s pravom zaključuje autor, pretpostavke za stvarnu reformu mogu se prepoznati u vrijeme strukturnih promjena i strukturnih lomova u politici i globalnim društvima tih zemalja.

Pod upitnim naslovom, postoje li zakonomjerni učinci izbornih sustava, naš autor ulazi u središnju teorijsku raspravu s Duvergerom. Polazna mu je osnova da se u literaturi više implicite nego explicite polazi od tvrdnje da se odnosi između izbornih sustava i stranačkih sustava mogu objasniti u obliku socijalno-znanstvenih zakona. S pravom postavlja pitanje što je s pojmom zakona u socijalnim znanostima, koji je izložen empirijskom preispitivanju. Duvergerovi »sociološki zakoni« izražavaju opću vezu između izbornog sustava i stranačkog sustava, npr. da razmjerni izbori vode višestranačkom sustavu s krutim i neovisnim strankama, a većinski izbori da vode mnogostranačkom sustavu s elastičnim i ovisnim strankama. Autor smatra Duvergerove zakone znanstveno neodrživim i pobija ih na tri razine: empirijskoj, teorijskoj i metodičkoj. Uporno nastavlja polemiku sa svima onima koji brane Duvergerove teze o socijalnim zakonima. Svakako je najinteresantnije Sartorijevo novo formuliranje Duvergerovih zakona kao priloga njihovoj obrani. Naš autor podvrgava kritici i Sartorijeve zakone, ne baš uvjerljivo, slijedećim riječima: »Oni su trivijalni«. U svakom slučaju, Nohlen je protiv predodžbe o zakonomjernim učincima izbornih sustava.

I napokon, u zaključnom poglavlju, istražuje koliko je moguće objasniti svezu izbornog sustava i stranačkog sustava. U skladu s tim objašnjava tu svezu s različitim stajališta. Međutim, učinci koji se pripisuju iz-

bornim sustavima na stranačke sustave, ponajviše ovise o pozicijama teorije demokracije. I u razmatranju značenja činitelja izbornog sustava za strukturu stranačkog sustava, autor ne propušta priliku da ponovno istakne razliku naspram Duvergera. Prema M. Duvergeru, izborni sustav ima dominirajući utjecaj na strukturu stranačkog sustava, a Nohlen zastupa tezu da je izborni sustav zapravo samo jedan od činitelja koji utječu na oblik stranačkog sustava.

U dodatku još analizira dva relevantna kompleksa problema: izborne sustave i predstavnštvo žena, te oblike izravne demokratske participacije. I napokon, prezentira impresionirajući popis literature od kojih 500 naslova na više jezika što će biti od posebne koristi za sve one koji se znanstveno i organizacijski bave izbornim pravom i stranačkim sustavima.

Umjesto iscrpnije zaključne ocjene, želimo reći da je ovo prvo suvremeno djelo o izbornim i stranačkim sustavima na hrvatskom jeziku. Prema tome, ovo je upravo nasušno djelo sadašnjeg društveno-političkog trenutka u nas.

Veljko Cvjetičanin

Milan Mesić i suradnici

VANJSKE MIGRACIJE I DRUŠTVENI RAZVITAK

IMIN, Zagreb, 1991, 192 str.

Boljim poznavateljima radova s područja sociologije migracija tekstovi sadržani u ovoj knjizi nisu novost, jer su neki već bili objavljeni u raznim publikacijama. Unatoč tomu, knjiga je pokušaj da se na jednom mjestu publici predstave, kao relativno zaokružena cjelina, rezultati dijela istraživačkog projekta »Vanjske migracije iz Hrvatske/Jugoslavije i društveni razvoj« provedenog od 1986—1990. godine. Budući da bi cjelovit izvještaj bio preglomazan i pre-

skup odabrani su tekstovi koji se odnose na empirijsko istraživanje provedeno na terenu čakovačke i slunjske općine.

U prvom dijelu, »Društveni razvitak i vanjske migracije u poslijeratnoj Jugoslaviji«, Mesić iznosi podatke o veličini vanjskih migracija iz bivše Jugoslavije te analizira evoluciju stavova vladajuće politike prema tom procesu. Osnovna teza je da se vanjske migracije ne mogu promatrati izvan konteksta širih društvenih kretanja i razvitka te europskih migracijskih tokova. Shodno takvom pristupu, autor razlikuje 3 različite migracijske situacije, koje istovremeno korespondiraju s trima fazama društvenog razvitka:

1) migracija kao bijeg iz zatvorenog društva; izlaz zabranjen, ulaz slobodan, štoviše poželjan — ovu situaciju karakterizira negativan stav jugoslavenskih komunista prema vanjskim migracijama (zbog antipropagande socijalističkog sistema), tako da uglavnom emigriraju pripadnici poraženih snaga iz II svjetskog rata te politički protivnici novouspostavljenog sistema. Osim toga, nisu postojali ni snažniji ekonomski motivi za emigraciju jer je brzi razvoj teške industrije osiguravao praktički punu zaposlenost.

2) dvosmjerni put; izlaz slobodan, ulaz dobrodošao — situacija ranih šezdesetih godina kada se javlja višak radne snage pa se 'privremeni rad u inozemstvu' shvaća kao svojevrsni ventil za sprečavanje eventualnih socijalnih nemira. Granice se otvaraju, amnestiraju se svi ranije otišli emigranti te političke izbjeglice. Ipak, politička kontrola emigranata ne nestaje već samo dobiva jedan perfidniji oblik budući da prelazi u (neoficijelnu) nadležnost diplomatsko-konzularnih predstavništava.

3) izlaz nužan — ulaz zatvoren — nastaje početkom recesije u zapadnoeuropskim zemljama kada se u njima počinje provoditi restriktivna politika prema emigrantima, pogotovo onima bez visokog obrazovanja. U službenoj politici bivše SFRJ emigranti dolaze u središte pažnje s tim što se ovoga puta računa na njihov trajni povratak