

O(P)STANAK WESTMINSTERSKOG SUSTAVA: NEUSPJEŠNI BRITANSKI REFERENDUM O IZBORNOM SUSTAVU ALTERNATIVNOGA GLASOVANJA

Prof. dr. sc. Robert Podolnjak*
Doc. dr. sc. Petar Bačić**

UDK 342.84(410)
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: studeni 2011.

S obzirom na to da su znatnije reforme izbornog sustava u zrelim demokracijama relativno rijetke, analitičarima izbornih sustava važan je za proučavanje svaki pokušaj takve reforme u nekoj od njih kako bi se, na temelju načina provedbe izborne reforme i djelovanja aktera koji su u nju uključeni, lakše spoznali uzroci uspjeha ili neuspjeha nastojanja da se promijeni izborni sustav. U ovom radu autori analiziraju značenje izbornog sustava relativne većine kao temelja klasičnog westminsterskog sustava u Ujedinjenom Kraljevstvu i uzroke koji su doveli do referenduma o izbornom sustavu alternativnoga glasovanja. Autori iznose argumente pro et contra u britanskoj raspravi o prednostima i nedostacima sustava relativne većine i sustava alternativnoga glasovanja. Temeljna je postavka autora ta da je referendum o novom izbornom sustavu bio loše pripremljen pokušaj izborne reforme, koji je zakočio na dulje vrijeme promjenu temeljnih značajki westminsterskog sustava.

Ključne riječi: Ujedinjeno Kraljevstvo, westminsterski sustav, izborni sustav relativne većine, izborni sustav alternativnoga glasovanja, referendum.

UVOD

Kada govorimo o izbornim sustavima, Ujedinjeno Kraljevstvo (Velike Britanije i Sjeverne Irske) smatra se izvornom domovinom većinskog su-

* Dr. sc. Robert Podolnjak, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

** Dr. sc. Petar Bačić, docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, Domovinskog rata 8, Split

stava, odnosno, preciznije rečeno, sustava koji se u toj zemlji uobičajeno naziva *first past the post*¹ ili *single-member plurality*, a u nas je uobičajen naziv sustav relativne većine, prema kojem u izbornom natjecanju, u pravilu u jednomandatnim izbornim okruzima, pobjeđuje kandidat s najvećim brojem glasova.²

Taj je izborni sustav jedan od najstarijih načina izbora parlamentarnih zastupnika i danas se koristi pri izboru donjeg ili jedinog izabranog zakonodavnog doma u četirima od osam najvećih država u svijetu, koje se smatraju kontinuirano demokratskim zemljama nakon Drugog svjetskog rata (Indija, Sjedinjene Američke Države, Ujedinjeno Kraljevstvo i Kanada). Britanski premijer David Cameron nazvat će ga jednim od najuspješnijih britanskih izvoznih proizvoda.³

Predstavnička vlada u UK-u ima, kao što je svojedobno konstatirao Peter Mair, vrlo poseban karakter, u odnosu na obrazac prisutan u zapadnoj Europi, a riječ je o tome da je *House of Commons* jedini parlament koji nije nikada izabran putem razmjernog predstavništva.⁴ To je bilo moguće konstatirati nakon kratkotrajnog francuskog iskustva s izborom Nacionalne skupštine putem razmjernog predstavništva 1986. godine, nakon čega se ta država vratila tradicionalnom većinskom izboru u dva kruga.

Prema jednoj procjeni više od 43,5 % svjetskog stanovništva živi u zemljama koje za svoje parlamentarne izbore koriste sustav relativne većine⁵, ali se jednako tako ističe da, bez obzira na njegov “dugi povijesni pedigree i kontinuiranu široku uporabu, to je sustav koji specijalisti u izbornim sustavima ocjenjuju kao jedan od najmanje poželjnih sustava”, a također ne prolazi dobro u natjecanju

¹ Profesor H. W. R. Wade će prije više od triju desetljeća reći da je taj nezgrapan nadimak za jedan izborni sustav potpuno neprikladan i pogrešan te da je puno bolje govoriti o sustavu relativne većine ili sustavu jednostavne većine (Wade, H. W. R., *Constitutional Fundamentals*, Stevens & Sons, London, 1980., str. 9).

² Farrell, D. M., *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, 2. izdanje, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011., str. 13.

³ Cameron, D., Do your duty today, *The Sun*, 5. svibnja 2011., <http://www.thesun.co.uk/sol/homepage/news/3563624/UK-has-just-15-hours-to-save-its-democracy-today-David-Cameron-warns.html> (9. srpnja 2011.).

⁴ Mair, P., Britain: Labour and Electoral Reform, u: Anderson, P.; Camiller, P. (ur.), *Mapping the West European Left*, Verso, London, 1994., str. 130.

⁵ Reynolds, A.; Reilly B.; Ellis, A., *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, International IDEA, Stockholm, 2005., tabela na str. 30.

s drugim izbornim sustavima kada nove demokracije izabiru svoj način izbora zastupnika.⁶

No, nakon provedenog referenduma 5. svibnja 2011., tek drugog nacionalnog referenduma u povijesti UK-a⁷, glasači su odlučili odbiti predloženu promjenu tog izbornog sustava novim sustavom alternativnoga glasovanja, i to vrlo uvjerljivom dvotrećinskom većinom.⁸ U vrijeme kada se činilo da je izborni sustav relativne većine u velikoj mjeri delegitimiran zbog svojih učinaka u parlamentarnim izborima, neposredno referendumsko glasovanje britanskih građana može se tumačiti kao važan legitimacijski čimbenik. Istodobno je odabir referenduma kao načina odlučivanja o izbornom sustavu doveo u pitanje suverenost parlamenta kao središnjeg načela tradicionalnog britanskog ustava stavljajući u prvi plan načelo narodne suverenosti.⁹ I konačno, referendumski neuspjeh u promjeni izbornog sustava do sada je najveći udarac britanskoj ustavnoj revoluciji, koja je u posljednjih 15-ak godina dovela do promjene niza temeljnih postavki starog britanskog ustava.¹⁰

⁶ Shugart, M. S., *Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems*, u: Blais, A. (ur.), *To Keep or To Change First Past The Post? The Politics of Electoral Reform*, Oxford University Press, Oxford, 2008., str. 7.

⁷ Prvi nacionalni referendum održan je 1975. godine i na njemu su se građani izjašnjavali o tome žele li da UK ostane članicom tadašnje Europske zajednice.

⁸ Prema službenim rezultatima, protiv predložene promjene izbornog sustava glasovalo je 13.013.123 glasača (67,90 %), a za uvođenje sustava alternativnoga glasovanja 6.152.607 birača (32,10 %). Podaci dostupni na stranici Izborne komisije UK-a: <http://ukreferendumresults.aboutmyvote.co.uk/en/default.aspx> (9. srpnja 2011.).

⁹ Vidi Ackerman, B., *At the Crossroads: Bruce Ackerman on the surrender of parliamentary sovereignty*, *London Review of Books*, vol. 32, br. 17, 2010., str. 32 - 33.

¹⁰ Kako ističe Patrick Dunleavy, odbijanje promjene izbornog sustava na referendumu u UK-u jest "katastrofa ustavnih reformatora bez primjera", ona će ponovno legitimizirati sustav relativne većine (*first past the post*) i zamrznuti westminsterski sustav izbora za barem dva mandatna razdoblja Parlamenta. Osim navedenog, Dunleavy navodi i kako je sustav relativne većine, nakon nekoliko neuspješnih pokušaja, uspio dovesti do formiranja većinske vlade u Kanadi i na taj način osnažiti argumente tradicionalnih pobornika tog sustava da on još uvijek može jamčiti ostvarivanje svojeg temeljnog cilja, a to je stabilna većinska jednostranačka vlada. Vidi Dunleavy, P., *The Westminster Model strikes back, both in Britain and in Canada ... but pressures for multi-party politics are still increasing*, http://eprints.lse.ac.uk/36272/1/blogs.lse.ac.uk-The_Westminster_Model_strikes_back_both_in_Britain_and_in_Canada_but_pressures_for_multiparty_politics.pdf (9. srpnja 2011.).

Britanski ustavni model specifičan je iz više razloga, počevši od činjenice nepostojanja kodificiranog dokumenta pod nazivom ustav, preko dominantne doktrine o suverenitetu parlamenta i dugotrajne nedodirljivosti zakonodavne vlasti samo s ograničenim mogućnostima sudbenog nadzora (tj. kontrole ustavnosti parlamentarnih akata), pa sve do velikog broja ustavnih konvencija, što neke autore navodi i da se zapitaju ima li uopće Ujedinjeno Kraljevstvo svoj ustav te, ako ima, od čega se sastoji.¹¹ U literaturi se često navodi kako Britanija nema pisani ustav, što je inače karakteristika još samo dviju modernih demokratskih država - Izraela i Novog Zelanda. To međutim nije precizna tvrdnja. Činjenica je da UK nema ustav kakav ima većina država, dakle ustav u smislu jednog kompaktnog pisanog dokumenta u kojem je sadržan najveći broj pravila o državi i obnašanju državne vlasti. To znači da Britanija nema ustav u formalnom smislu. No, riječ ustav ima više značenja. O ustavu se, osim u formalnom, može govoriti i u materijalnom smislu, što podrazumijeva ukupnost svih pravila, pisanih i nepisanih, odnosno pravnih i nepravničkih, na kojima počiva organizacija života u određenoj državi. Britanija tako ima velik broj pisanih dokumenata koji imaju ustavni status¹², kojima treba pridodati i sudske odluke te akte izdane pod kraljevskom prerogativom. Britanski ustav također čine i nepisana ustavna pravila - ustavni običaji ili konvencije, koje se smatraju obvezujućima za aktere na ustavnoj sceni (poput primjerice onog da monarh ne odbija dati pristanak zakonu koji je uredno prošao postupak u obama domovima Parlamenta). Sva ova pravila čine dio britanskog ustava i stoga je

¹¹ Vidi npr. Oliver, D., *Constitutional Reform in the UK*, Oxford University Press, Oxford, 2003. (pretiskano 2009.), str. 4 - 6. U kontekstu rasprave o ustavnim reformama u Britaniji Dawn Oliver otvara jedno od uvodnih poglavlja (pod nazivom "Ima li UK ustav? Od čega se sastoji?") svoje knjige slikovitim primjerom: "Imaginarni posjetitelj s Marsa, pa čak i onaj iz SAD-a, mogao bi upitati: Kako uopće možete raspravljati o modernizaciji britanskog ustava kada ga Britanija nema? Odgovor leži u činjenici da riječ 'ustav' ima više značenja".

¹² Među mnogobrojnom legislativom ustavnog značenja koja datira od srednjeg vijeka pa do danas, kao posebno važni mogu se izdvojiti sljedeći dokumenti: *Magna Carta* (1215.), *Petition of Rights* (1628.), *Habeas Corpus Act* (1679.), *Bill of Rights and Claim of Rights* (1689.), *Act of Settlement* (1700.), *Treaty of Union* (1707.), *Union with Ireland Act* (1800.), *Reform Act* (1832.), *Parliament Act* (1911., 1949.), *Crown Proceedings Act* (1947.), *European Communities Act* (1972.), *British Nationality Act* (1981.), *Public Order Act* (1986.), itd. Usp. Dingle, L.; Miller L., A Summary of Recent Constitutional Reform in the United Kingdom, *International Journal of Legal Information*, vol. 33, br. 1, 2005., str. 73 - 75.

ispravno tvrditi da ova država ima ustav u materijalnom smislu.¹³ Dakle, UK ima ustav heterogenoga karaktera, koji se ne nalazi u jednom dokumentu pod nazivom ustav, već u više dokumenata ustavnog statusa.

Imajući u vidu posebno doktrinu i praksu parlamentarnog suvereniteta i nepostojanje klasične kontrole ustavnosti zakona¹⁴, u britanskoj se je pravnoj misli još od klasika iz 19. stoljeća A. V. Diceyja pa do modernih autora provlačila teza da se tradicionalni britanski ustav može praktično sažeti u jednoj rečenici: "What the Queen in Parliament enacts is Law."¹⁵ Uz suverenitet parlamenta, Dicey navodi još dva temeljna načela ustavnog uređenja: vladavinu prava i ustavne konvencije. Kao posebna obilježja i istodobno prednosti tradicionalnog britanskog ustava najčešće se navode drevnost, kontinuitet i fleksibilnost. Međutim, postavke starog britanskog ustava u posljednjim se dvama desetljećima ubrzano mijenjaju. Intenzitet tih promjena takav je da je sve više pristaša teze prema kojoj su ustavne reforme koje su poduzete u posljednjim desetljećima, a posebno od sredine devedesetih godina XX. stoljeća, izmijenile stare ustavne aranžmane u tolikoj mjeri da su Diceyjevu analizu učinile irelevantnom. Prema V. Bogdanoru, Britanija se danas nalazi u "fazi tranzicije iz sistema utemeljenog na suverenitetu parlamenta u sistem temeljen na suverenitetu ustava, premda je pritom u pitanju ustav koji je nedovršen, nejasan i još uvijek velikim dijelom nekodificiran. No, Britanija postupno postaje ustavna država. Možda stoga možemo sebi predočiti, gledajući u daljinu, još uvijek u zamagljenim obrisima,

¹³ Britanski ustavnopravni klasik K. C. Wheare (*Modern Constitutions*, 1975.) u tom smislu definira britanski ustav kao "skup pravnih i nepravničkih pravila koja upravljaju Britanijom". Opširnije o značenju pojma ustav vidi u: Bačić, A., *Ustavno pravo Republike Hrvatske - Praktikum*, Pravni fakultet, Split, 2010., str. 26 - 29.

¹⁴ A. Tomkins na sljedeći način sažima bit doktrine o parlamentarnom suverenitetu i posljedice njezine primjene u praksi: "Doktrina uspostavlja ... pravnu supremaciju zakona. To znači da ne postoji viši, odnosno autoritativniji izvor prava od akta parlamenta. Parlament može usvojiti ili izmijeniti bilo koji zakon, uključujući i takav zakon koji je protivan međunarodnom pravu ili preinačava načelo common lawa. Sudovi su svejedno dužni svaki zakon podržati i primijeniti". Usp. *The EU Bill and Parliamentary Sovereignty*, House of Commons European Scrutiny Committee, vol. 1, 2010., str. 11, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmeuleg/633/633i.pdf> (9. srpnja 2011.).

¹⁵ Bogdanor, V., *Britain and the European Community*, u: Jowell, D.; Oliver, D. (ur.), *The Changing Constitution*, 3. izdanje, Oxford University Press, Oxford, 1994., str. 3 *et passim*.

viziju države koja je utemeljena ne više na parlamentarnom, već na narodnom suverenitetu.”¹⁶

Reforma britanskog ustava dugotrajan je i kontinuirani proces koji je zapravo “prirodna posljedica dugotrajne evolucije političkih i demokratskih načela”.¹⁷ Premda su se pred tradicionalne ustavne aranžmane i prije postavljali veliki izazovi¹⁸, poseban poticaj reformskom procesu dao je ulazak Ujedinjenoga Kraljevstva u Europsku zajednicu 1973. godine. Usvajanjem Zakona o europskim zajednicama u britansko je zakonodavstvo ugrađeno europsko pravo te je omogućena njegova supremacija i neposredni učinak, a samo održavanje referenduma o pristupanju Europskoj zajednici značilo je i začetak prakse neposrednog odlučivanja naroda o važnim ustavnim pitanjima.¹⁹ Osim članstva u Europskoj uniji, najveći su izazov parlamentarnom suverenitetu i tradicionalnim ustavnim aranžmanima pitanja devolucije i ljudskih prava. Dolaskom laburista na vlast 1997. godine dolazi do dramatičnog ubrzanja ustavnih reformi, a “prvi laburistički parlament” u prvim je dvjema godinama zasjedanja usvojio velik

¹⁶ Bogdanor, V., *The New British Constitution*, Hart Publishing, Oxford i Portland, 2009., str. xii.

¹⁷ Tako Dingle, L.; Miller, L., *op. cit.* u bilj. 12, str. 75. Autori pritom s pravom podsjećaju na činjenicu da se debata o ustavnim promjenama manje ili više intenzivno vodi još od početka 20. stoljeća, a prvi su se rezultati uglavnom odnosili na izmjene sastava i nadležnosti Doma lordova. Tako su *Parliament Acts* iz 1911. i 1949. smanjili formalne legislative nadležnosti Doma lordova, pomičući time središte zakonodavnog odlučivanja prema Donjem domu; *Life Peerages Act* iz 1958. i *Peerage Act* iz 1963. uvode izmjene u vezi s nasljednim pozicijama (tzv. *hereditary peers*) te mogućnost imenovanja doživotnih članova Gornjeg doma itd.

¹⁸ V. Bogdanor primjerice u tom kontekstu posebno naglašava izazove koje je sredinom 1960-ih otvorila “naizgled nerješiva ekonomska kriza” (Bogdanor, *op. cit.* u bilj. 16, str. 4).

¹⁹ *Ibid.*, str. 96. Jasnoće radi napominjemo da je u pitanju bio, što smo već i prethodno naglasili, prvi referendum na nacionalnoj razini. Inače, do danas je u Ujedinjenom Kraljevstvu održano 11 “velikih” referenduma, počevši od onog o statusu Sjeverne Irske održanom 1973. godine (*Northern Ireland sovereignty referendum*). Na tom su se referendumu sjevernoirski birači morali izjasniti o državnom statusu Sjeverne Irske odgovarajući na pitanja: “Želite li da Sjeverna Irska ostane dijelom Ujedinjenoga Kraljevstva?”, odnosno “Želite li da Sjeverna Irska istupi iz Ujedinjenoga Kraljevstva i ujedini se s Republikom Irskom?”. Gotovo kompletno katoličko stanovništvo bojkotiralo je referendum (glasalo je manje od 1 % sjevernoirskih katolika), a glasači koji su mu pristupili ogromnom su se većinom (98,9 %) odlučili za zadržavanje *statusa quo*, odnosno protiv priključenja Republici Irskoj.

broj propisa ustavnog značenja.²⁰ U tom su periodu, među ostalim, formirana predstavnička tijela Škotske, Walesa i Sjeverne Irske, usvojeni su Zakon o ljudskim pravima i Zakon o slobodi informacija, smanjene su nadležnosti i bitno je reducirano članstvo Doma lordova itd. Ustavna reforma nastavljena je i u sljedećim godinama laburističke vladavine.²¹

Poseban interes izaziva i pitanje konačnog usvajanja pisanog, tj. kodificiranog ustava. Pobornici su te ideje od 1970-ih iznijeli mnogobrojne prijedloge i nacрте za kodifikaciju britanskog ustava, što samo po sebi predstavlja argument *in favorem* takve promjene. No, s druge strane, ti se nacрти, kao uostalom i politički *background* samih predlagača, međusobno razlikuju u tolikoj mjeri da to upućuje na velike zapreke u postizanju eventualnog političkog konsenzusa u vezi sa usvajanjem kodificiranog ustava.²² Naravno, prepreke usvajanju kodificiranog ustava i daljnje implikacije takvog poteza mnogobrojne su, a opseg ovog rada ne dopušta nam njihovo detaljnije obrazlaganje. Stoga ćemo, bez namjere da ulazimo u detaljnije analize, spomenuti samo snažno uvjerenje da parlamentarni suverenitet predstavlja najveću prepreku postojanju kodificiranog ustava, odnosno da će se u praksi postaviti izbor između zadržavanja omnipotencije parlamenta i usvajanja kodificiranog ustava. Drugim riječima,

²⁰ U pitanju su sljedeći akti: *Scotland Act* (1998.), *Government of Wales Act* (1998.), *Northern Ireland Act* (1998.), *Human Rights Act* (1998.), *Regional Development Agencies Act* (1998.), *European Parliament Election Act* (1999.), *Bank of England Act* (1998.), *Registration of Political Parties Act* (1998.), *Greater London Authority Referendum Act* (1998.).

²¹ U dokumentu koji su 2007. godine tadašnji premijer Gordon Brown i ministar vanjskih poslova Jack Straw predstavili Parlamentu među ostalim se navode ustavne promjene koje je inicirala laburistička vlada: formiranje škotskog parlamenta (*Scottish Parliament*) i velške skupštine (*Welsh Assembly*), modernizacija Doma lordova, neovisnost Engleske nacionalne banke (*Bank of England*), usvajanje Zakona o ljudskim pravima (*Human Rights Act*), usvajanje Zakona o slobodi informacija (*Freedom of Information Act*), reformiranje uloge Lorda kancelara (*Lord Chancellor*), formiranje Vrhovnog suda (*Supreme Court*) i neovisne Komisije za imenovanje sudaca (*Judicial Appointments Commission*), novi decentralizirani sistem uprave u Londonu i stvaranje Uprave Velikog Londona (*Greater London Authority*), formiranje sjevernoirске skupštine (*Northern Ireland Assembly*). Vidi *The Governance of Britain*, CM 7170, srpanj 2007., <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7170/7170.pdf> (9. srpnja 2011.).

²² Opširniji pregled prijedloga i nacрта kodifikacije vidi u: Blick, A., *Codifying - or not codifying - the UK constitution: A Literature Review*, Centre for Political and Constitutional Studies, King's College London, 2011., [http://www.parliament.uk/pagefiles/56954/CPC%20Literature%20Review%20\(4\).pdf](http://www.parliament.uk/pagefiles/56954/CPC%20Literature%20Review%20(4).pdf) (9. srpnja 2011.).

mnogi smatraju da je “besmisleno postojanje ustava bez napuštanja načela suvereniteta parlamenta, s obzirom na to da je kodificirani ustav inkompatibilan s potonjim načelom”.²³

U svakom slučaju, reforma starog britanskog ustavnog uređenja u praksi je odmakla daleko i rasprava o eventualnom kodificiranju ustava i implikacijama takvog poteza, koja je u ovom trenutku ipak više doktrinarna i formalistička nego realna, ne mijenja činjenicu da je sadašnji britanski ustav uvelike izmijenio tradicionalne postavke i u konačnici otvorio mogućnost prijelaza sa zakonodavne na ustavnu supremaciju.²⁴ No, kada govorimo o tradicionalnom britanskom ustavu, jedan njegov izrazito važan segment do sada je odolijevao reformi. Riječ je o izbornom sustavu relativne većine, koji je temelj klasičnog westminsterskog sustava.

U prvom dijelu ovog rada iznijet ćemo značenje tog izbornog sustava za britanski model demokracije. U drugom dijelu navest ćemo uzroke koji su, prema našem mišljenju, doveli do referenduma o izbornom sustavu alternativnoga glasovanja kao zamjeni za sustav relativne većine. To su osobito:

- postupna delegitimizacija izbornog sustava relativne većine u UK-u
- stavljanje referendumske odlučivanja o eventualnoj promjeni izbornog sustava u stranački program Laburističke stranke u vrijeme njezine dugogodišnje opozicije
- odabir različitih izbornih sustava u UK-u, kao rezultat devolucije i reforme lokalne samouprave unutar zemlje te prihvaćanja određenih odluka donesenih na razini Europske unije, čime je UK postalo svojevrsni laboratorij različitih izbornih sustava
- skandal s troškovima parlamentarnih zastupnika te
- parlament u kojem nakon izbora 2010. nijedna stranka nije dobila apsolutnu većinu mandata i posljednja koalicija Konzervativne i Liberalno demokratske stranke, a u kojoj je potonja inzistirala na referendumu o mogućoj promjeni izbornog sustava kao uvjetu za uspostavu koalicije.

²³ Tako Bogdanor, *op. cit.* u bilj. 16, str. 14.

²⁴ Vidi Gardbaum, S., The New Commonwealth Model of Constitutionalism, *American Journal of Comparative Law*, vol. 49, br. 4, 2001., str. 707 - 760. Napominjemo da je u ovom smislu od posebne važnosti bilo usvajanje Zakona o ljudskim pravima (stupio na snagu 2000. godine), koji je otvorio mogućnosti aktivističkog djelovanja sudaca koji svojim odlukama u praksi sve više ograničavaju parlament. Opširnije o utjecaju te nove “kulture ljudskih prava” koju potiču britanski sudovi vidi u: Bačić, P., *Konstitucionalizam i sudski aktivizam*, Pravni fakultet, Split, 2010., str. 144 - 165.

U trećem dijelu analizirat ćemo Zakon o parlamentarnom sustavu glasovanja i izbornim okruzima (*Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*²⁵), ključnom zakonu koalicijske vlade Konzervativne stranke i stranke liberalnih demokrata, koji će propisati referendumsko odlučivanje o izbornom sustavu.

U četvrtom dijelu iznijet ćemo *pro et contra* argumente u britanskoj raspravi o prednostima i nedostacima sustava relativne većine i sustava alternativnoga glasovanja te moguće razloge neuspjeha izborne reforme na referendumu u svibnju 2011. S obzirom na to da su znatnije reforme izbornog sustava u zrelim demokracijama relativno rijetke,²⁶ analitičarima izbornih sustava važan je za proučavanje svaki pokušaj takve reforme u nekoj od njih kako bi se, na temelju načina provedbe izborne reforme i djelovanja aktera koji su u nju uključeni, lakše spoznali uzroci uspjeha ili neuspjeha nastojanja da se promijeni izborni sustav. Naša je temeljna postavka da je referendum o novom izbornom sustavu bio loše pripremljen pokušaj izborne reforme, koji je zakočio na dulje vrijeme promjenu temeljnih značajki westminsterskog sustava.

IZBORNI SUSTAV RELATIVNE VEĆINE KAO TEMELJ KLASIČNOG WESTMINSTERSKOG SUSTAVA

Britanski model parlamentarne demokracije najčešće se naziva westminsterskim (prema palači u kojoj zasjeda britanski parlament) ili većinskim (majoritarnim) modelom. Arend Lijphart navodi deset značajki tog modela, koji suprotstavlja tzv. konsenzualnom modelu demokracije. Pet značajki, koje nas osobito zanimaju u ovom radu, odnose se na egzekutivno-stranačku dimenziju, a preostalih pet na federalno-unitarnu dimenziju.²⁷

²⁵ Zakon dostupan na: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/1/contents/enacted> (9. srpnja 2011.).

²⁶ O najvažnijim reformama izbornog sustava za parlamentarne izbore u suvremenim demokratskim državama vidi Renwick, A., *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010. U nas vidi članak Mirjane Kasapović, Obrasci izbornih reformi u stabilnim demokracijama: Novi Zeland, Italija i Japan, *Politička misao*, vol. 39, br. 3, 2002., str. 3 - 19.

²⁷ Značajke koje se odnose na egzekutivno-stranačku dimenziju jesu stupanj koncentracije izvršne vlasti, odnos izvršne i zakonodavne vlasti, stranački sustav, izborni sustav i sustav interesnih grupa, a značajke koje proizlaze iz federalno-unitarne dimenzije jesu unitarni ili federalni karakter države, jednodomno ili dvodomno zakonodavno tijelo, meki

Većinski model pretpostavlja koncentraciju političke moći u državi, koja se temelji na običnoj većini, često relativnoj većini glasova dobivenih na izborima, bez znatnih kočnica ili protuteža, osobito u vidu drugog zakonodavnog doma, ustavnog suda ili federalne vertikalne podjele ovlasti. U srži većinskog modela snažna je izvršna vlast koja proizlazi iz jednostranačke vlade (kabineta). Vlada ovisi o povjerenju parlamenta (u britanskom slučaju Donjeg doma), koji joj u teoriji može izglasovati nepovjerenje, ali u stvarnosti vlada dominira nad parlamentom i u pravilu uživa čvrstu potporu zastupnika koji disciplinirano podupiru sve važne zakonske prijedloge vlade. Walter Bagehot prvi je uočio bit odnosa zakonodavne i izvršne vlasti u britanskom sustavu: "Učinkovita tajna engleskog ustava može se opisati kao uska sveza, gotovo potpuna fuzija izvršne i zakonodavne vlasti."²⁸ Lijphart napominje da je "disciplinirani dvostranački sustav, a ne parlamentarni sustav, taj koji omogućuje izvršnu dominaciju", jer Vlada u pravilu ovisi o potpori isključivo zastupnika svoje stranke.²⁹ Sam dvostranački sustav pak rezultat je primjene izbornog sustava relativne većine koji djeluje svojim učincima upravo tako da omogućuje naizmjeničnu hegemoniju dviju stranaka - Konzervativne i Laburističke - na račun svih ostalih stranaka, koje taj izborni sustav sustavno diskriminira.

Svezu dvostranačkog sustava i izbornog sustava relativne većine prvi je formulirao Maurice Duverger, smatrajući da se čak može govoriti o svojevrsnom

ili kruti ustav, postojanje ustavnog sudstva te neovisnost središnje banke. Vidi Lijphart, A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven i London, 1999., str. 2 - 4, 9 - 30.

²⁸ Bagehot, W., *The English Constitution*, Oxford University Press, London, 1963., str. 9.

²⁹ Lijphart, *op. cit.* u bilj. 27, str. 12. Lord Hailsham tu će izvršnu dominaciju nazvati "izvršnom diktaturom" (*elective dictatorship*): "Sve donedavno utjecaj vlade i opozicije te prednjih i pozadinskih zastupnika bio je relativno uravnotežen. Danas se središte gravitacije odlučno pomaknulo prema vladinoj strani doma, a na toj strani prema članovima same vlade. Opozicija je postupno svedena na beznačajnost, a vladina većina, gdje vlast počiva, i sama je postala sredstvom u rukama kabineta... Tako je suverenost Parlamenta sve više postala, u stvarnosti, suverenost *Commonsa*, a suverenost *Commonsa* sve je više postajala suverenost vlade, koja, uz utjecaj u Parlamentu, kontrolira stranačke vođe koji jamče stranačku disciplinu u Parlamentu (*whips*), stranačku mašinu i upravu. To znači da ono što je u teoriji bila izvršna diktatura, ali ona u kojoj sastavni dijelovi djeluju u praksi da kontroliraju jedan drugog, sada je postala mašinom u kojoj jedan od tih dijelova vrši predominantan utjecaj nad ostalima." Vidi Lord Hailsham, *Elective Dictatorship*, u: Lively, J.; Lively, A. (ur.), *Democracy in Britain: A Reader*, Wiley-Blackwell, Oxford, 1994., str. 58 - 60.

sociološkom zakonu: “sustav jednostavne većine u jednom glasovanju favorizira dvostranački sustav”.³⁰ Tu je postavku Duverger utemeljio na međuzavisnom djelovanju mehaničkog i psihološkog čimbenika koji djeluju pri primjeni tog izbornog sustava. Mehanički učinak sastoji se u “potpredstavljenosti” svake treće ili daljnje stranke koja će u sustavu relativne većine dobiti uvijek znatno manji postotak mandata u odnosu na postotak glasova. Psihološki učinak se ogleda u tome da birači vrlo brzo shvaćaju da su njihovi glasovi izgubljeni ako nastave glasovati za treće stranke i otuda proizlazi prirodna tendencija s njihove strane da prenesu svoj glas “manjem zlu od njihova dva protivnika kako bi spriječili uspjeh većeg zla”. Naravno, oba učinka sustava relativne većine dugoročna su, oba djeluju tendencijski, tako da se tek nakon određenog vremena može uočiti njihovo djelovanje.³¹ Dugogodišnja istraživanja djelovanja sustava relativne većine u pravilu potvrđuju Duvergerove postavke, uz određene korekcije. Kod primjene sustava relativne većine važan je postotak glasova relativno najjače stranke i ostalih stranaka, ali je jednako tako važna koncentracija glasova stranaka u pojedinim izbornim okruzima, oblikovanje tih okruga (koje je često politički motivirano, što se naziva *gerrymandering*), postotak birača pojedine stranke koji izlaze na glasovanje, postojanje manjih regionalnih stranaka čiji koncentrirani glasovi omogućuju da i te stranke ostvare dobar rezultat i drugi čimbenici koji su važni za ukupno funkcioniranje tog sustava.

Najjača stranka u pravilu će uvijek steći određen bonus u broju zastupničkih mjesta bez obzira na izbor izbornog sustava, no, kako je to prije više desetljeća konstatirao Douglas Rae, većina jednostranačkih parlamentarnih većina “proizvedena” je (*manufactured*) putem izbornog sustava, što znači da “izborni zakoni mogu stvarati većine ondje gdje one nisu stvorene od glasača”.³² Rae će među prvima uočiti da se britanski parlament “očito u potpunosti oslanja na fabricirane većine”, s obzirom na to da se “ni konzervativci ni laburisti ne mogu nadati da će osvojiti narodnu većinu, jer znatan dio glasova uvijek otječe prema manjim strankama, posebno prema liberalima. Ipak, izborni sustav uvijek ... daje bonus vodećoj stranci dovoljno velik da joj podari većinu u *House of Commons*”.³³ U razdoblju od 1951. do 2001. izborni je sustav putem “alkemijske

³⁰ Duverger, M., *Political Parties*, Methuen & Co. Ltd, London, 1964., str. 217.

³¹ *Ibid.*, str. 224 - 226.

³² Rae, D., *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven, 1967., str. 73 - 75.

³³ *Ibid.*, str. 76.

vještine” transformirao prosječni udjel broja glasova vladajuće stranke u UK-u od 44 % u prosječni udjel u mjestima od 55 %.³⁴

Richard Rose sažeto je iznio ključne argumente u prilog sustavu relativne većine:

“Namjera je britanskog izbornog sustava da proizvede većinsku vladu. On to čini dajući nerazmjerno više mjesta (u Parlamentu) najuspješnijoj stranci. Taj element iskrivljenja omjera glasova prema mjestima obično se smatra malom cijenom koju treba platiti radi veće prednosti učvršćivanja odgovornosti vlade na jednu stranku s većinom u *House of Commons*. Čisto razmjerna dodjela mjesta u skladu s glasovima rezultirala bi time da ni Konzervativna, a ni Laburistička stranka ne bi stekla većinu u Domu. Liberali kao najslabija, a ne najjača od triju stranaka, mogla bi odlučivati tko će vladati.”³⁵

Stoga je upravo sustav relativne većine temelj westminsterskog modela - on oblikuje dvostranački sustav (u Parlamentu), on omogućuje formiranje jednostranačke vlade putem proizvedene većine u Parlamentu, što posljedično omogućuje dominaciju kabineta nad predstavničkim tijelom.³⁶ Izborni sustav jest “ključ za bravu” britanskog ustava.³⁷

Priložena tablica o rezultatima parlamentarnih izbora u UK-u nakon Drugog svjetskog rata potvrđuje kako je sve do izbora 2010. godine sustav relativne većine pobjedničkoj stranci jamčio u pravilu apsolutnu parlamentarnu većinu.

³⁴ Mitchell, P., *The United Kingdom: Plurality Rule Under Siege*, u: Gallagher, M.; Mitchell, P. (ur.), *The Politics of Electoral Reform*, Oxford University Press, Oxford, 2005., str. 172.

³⁵ Rose, R., *The Problem of Party Government*, Macmillan, London, 1974., str. 115.

³⁶ Evo kako važnost izbornog sustava u UK-u opisuje uvaženi britanski profesor ustavnog prava Rodney Brazier: “Teško je ne preuveličati ustavnu važnost izbornog sustava za članove Parlamenta. Premijer ima ogromnu političku moć i prava imenovanja (*patronage*) i može ih koristiti jer stranački sustav normalno daje vladi, kojom dominira premijer, stabilnu većinu u *House of Commons*. Provedba većine ustavnih reformi ovisi o vladi: nikakva znatnija ustavna promjena neće se dogoditi bez blagoslova premijera i ministara. I tako je izborni sustav putem kojeg je postavljena vlada od kritične važnosti za britanski ustav općenito i za njegovu reformu posebno.” Vidi Brazier, R., *Constitutional Reform: Reshaping the British Political System*, 3. izdanje, Oxford University Press, Oxford, 2008., str. 42.

³⁷ Blau, A., *Majoritarianism Under Pressure*, u: Hazell, R. (ur.), *Constitutional Futures Revisited: Britain's Constitution to 2020*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2008., str. 233.

Tablica: Rezultati izbora u UK-u 1945. - 2010.: glasovi i mjesta u House of Commons u postotcima

godina izbora	konzervativci			laburisti			liberali / liberalni demokrati		
	glasovi	mjesta	razlika	glasovi	mjesta	razlika	glasovi	mjesta	razlika
1945.	36,8	31,1	- 5,7	48,0	61,4	+ 13,4	9,0	1,9	- 7,1
1950.	43,4	47,7	+ 4,3	46,1	50,4	+ 4,3	9,1	1,4	- 7,7
1951.	48,0	51,4	+ 3,4	48,8	47,2	- 1,6	2,6	1,0	- 1,6
1955.	49,7	54,8	+ 5,1	46,4	44,0	- 2,4	2,7	1,0	- 1,7
1959.	49,4	57,9	+ 8,5	43,8	41,0	- 2,8	5,9	1,0	- 4,9
1964.	43,4	48,3	+ 4,9	44,1	50,3	+ 6,2	11,2	1,4	- 9,8
1966.	41,9	40,2	- 1,7	48,0	57,8	+ 9,8	8,5	1,9	- 6,6
1970.	46,4	52,4	+ 6,0	43,1	45,7	+ 2,6	7,5	1,0	- 6,5
Velj. 1974.	37,9	46,8	+ 8,9	37,2	47,4	+ 10,2	19,3	2,2	- 17,1
List. 1974.	35,8	43,6	+ 7,8	39,3	50,2	+10,9	18,3	2,0	- 16,3
1979.	43,9	53,4	+ 9,5	36,9	42,2	+ 5,5	13,8	1,7	- 12,1
1983.	42,4	61,1	+ 18,7	27,6	32,2	+ 4,6	25,4	3,5	- 21,9
1987.	42,3	57,8	+ 15,5	30,8	35,2	+ 4,4	22,6	3,4	- 19,2
1992.	41,9	51,6	+ 9,7	34,4	41,6	+ 7,2	17,8	3,1	- 14,7
1997.	30,7	25,0	- 5,7	43,2	63,4	+ 20,2	16,8	7,0	- 9,8
2001.	31,7	25,2	- 6,5	40,7	62,5	+ 21,8	18,3	7,9	- 10,4
2005.	32,5	30,6	- 1,7	35,2	54,9	+ 19,7	22,0	9,6	- 12,4
2010.	36,1	47,2	+ 11,1	29,0	39,8	+ 10,8	23,0	8,8	- 14,2

Napomene: Postotci ne daju zbroj 100 jer nisu uključene sve stranke nego samo tri najjače. U koloni "razlika" znak + podrazumijeva da je stranka dobila veći udio mjesta no što je njezin udio u glasovima, a znak - podrazumijeva da je dobila manji udio mjesta. Masno otisnute brojeke u koloni "mjesta" pokazuju postotni udio parlamentarne većine Konzervativne ili Laburističke stranke.

Izvor: Farrell, D. M., *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, 2. izdanje, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011., str. 21.

UZROCI REFERENDUMA O IZBORNOM SUSTAVU ALTERNATIVNOGA GLASOVANJA

Postupna delegitimizacija sustava relativne većine

Izbori 2010. suprotno su očekivanom djelovanju sustava relativne većine da "proizvodi" jednostranačku parlamentarnu većinu doveli do situacije koju

Britanci nazivaju *'hung parliament'* - raspodjele mjesta u Donjem domu prema kojoj nijedna stranka nema apsolutnu većinu mjesta. Takav rezultat za bolje poznavatelje funkcioniranja izbornog sustava za *House of Commons* nije bio iznenađujući s obzirom na određene specifične trendove koji su bili evidentni dulje vrijeme u britanskim parlamentarnim izborima.

Da bi sustav relativne većine kontinuirano i očekivano "proizvodio" jednostranačku parlamentarnu većinu nužno je ispunjavanje četiriju temeljnih preduvjeta. On bi trebao:

- a) obeshrabriti birače da glasuju za treće stranke
- b) dodijeliti tim trećim strankama vrlo malo parlamentarnih mjesta u odnosu na broj njihovih glasova
- c) dati "bonus" u mjestima stranci s najvećim brojem glasova i
- d) dodijeliti taj "bonus" na nepristran način.³⁸

Sustav relativne većine u britanskim parlamentarnim izborima u sve većoj mjeri ne ispunjava navedene preduvjete, što posljedično dovodi do njegove sve izraženije disfunkcionalnosti.

Prvi preduvjet sustava relativne većine sa stajališta očuvanja westminsterskog sustava jest postojanje dvostranačkog sustava, u kojem birači, zbog Duvergerova "psihološkog učinka", ne žele glasovati za treće stranke i na taj način "bacati" svoje glasove. U zlatnom razdoblju sustava relativne većine (1950. - 1974.) britanski se sustav može u potpunosti okvalificirati kao dvostranački. U tom razdoblju Konzervativna i Laburistička stranka dobivaju zajedno prosječno oko 90 % glasova birača - u izborima 1951. godine, koje Duverger ima u vidu kada objavljuje svoje postavke o djelovanju sustava relativne većine na stranački sustav, te dvije stranke osvojile su 96,8 % glasova, a Liberalna stranka svega 2,6 %, i u tim izborima konzervativci su osvojili 321 mjesto u Donjem domu, laburisti 295, a liberali svega 6. Taj je rezultat mogao navesti Duvergera da zaključi kako je na djelu "postupni proces eliminacije Liberalne stranke koji teži ponovnoj uspostavi novog dvostranačkog sustava".³⁹ No, do eliminacije Liberalne stranke nije došlo. Nakon stvaranja saveza liberala i Socijaldemokratske stranke (nastale od bivših laburista) 1981. godine, koji će prerasti u novu stranku - Stranku liberalnih demokrata 1988. godine, postupno će jačati utjecaj

³⁸ Curtice, J., So What Went Wrong with the Electoral System? The 2010 Election Result and the Debate About Electoral Reform, *Parliamentary Affairs*, vol. 63, br. 4, 2010., str. 625.

³⁹ Duverger, *op. cit.* u bilj. 30, str. 208.

te treće velike britanske stranke, što će se u konačnici odraziti i na sastav i raspodjelu mjesta u Donjem domu. Prvi parlamentarni izbori nakon stvaranja saveza liberala i SDP-a, koji su održani 1983. godine, pokazat će na drastičan način kako sustav relativne većine proizvodi nerazmjer glasova i mandata triju najjačih stranaka. Konzervativna stranka s 42,4 % glasova dobit će čak 61,1 % mandata, laburisti s 27,6 % glasova dobit će 32,2 % mandata, a Savez liberala i SDP s 25,4 % glasova osvojit će svega 3,5 % mandata.⁴⁰ Bonus u mandatima najjače stranke iznosit će blizu 18 %, a sustav relativne većine nagradit će bonusom (iako znatno manjim) i drugu najjaču stranku. No, ono što naročito “bode oči” jest činjenica da je Savez dobio svega 2 % manje glasova od laburista, ali zato 9 puta manje mandata u Donjem domu. To je rezultat ne samo nešto manjeg broja glasova Saveza, već posebno rasporeda tih glasova. Oni su u izborima bili približno ravnomjerno raspoređeni po izbornim okruzima, a nisu bili koncentrirani kao glasovi konzervativaca i laburista u pojedinim dijelovima UK-a. U takvoj situaciji kandidati Saveza, s prosječnih 25 % glasova po izbornom okrugu, u pravilu će u gotovo svim izbornim okruzima imati manje glasova od direktnih konkurenata - ili konzervativnog ili laburističkog kandidata. S vremenom će liberalni demokrati i s manjim postotkom dobivenih glasova u kasnijim parlamentarnim izborima (između 16,8 i 23 %) dobivati sve više mandata u Donjem domu iz tog razloga što će njihovi glasovi biti više koncentrirani u pojedinim dijelovima UK-a, gdje će stranka postupno stvarati svoje stranačke utvrde. Dok je Savez u izborima 1983. s više od 25 % glasova dobio svega 23 mandata, liberalni demokrati u tri parlamentarna izbora u ovom stoljeću (2001., 2005. i 2010.) s 18 do 23 % glasova dobit će, točno tim redom, 52, 62 i 57 mandata.⁴¹ Upravo rezultati stranke u 21. stoljeću potvrđuju, moglo bi se reći definitivno, netočnost Duvergerove postavke o “psihološkom učinku” sustava relativne većine na glasače treće i svake druge stranke da odustaju tendencijski od glasovanja za te stranke. Iako su liberalni demokrati desetljećima “kažnjavani” u sustavu koji im daje nerazmjerno mali broj mandata u odnosu na broj glasova, glasači te stranke uporno glasuju za nju. Iako britanske izborne studije analiziraju svaki aspekt djelovanja sustava relativne većine u izborima za *House of Commons*, nema znanstvenog obrazloženja zašto Duvergerova postavka

⁴⁰ Wilks-Heeg, S.; Crone, S., Is ‘first-past-the-post’ working? An audit of the UK’s electoral system, *AV Referendum Briefing*, br. 1, svibanj 2011., str. 3.

⁴¹ Curtice, *op. cit.* u bilj. 38, str. 628.

o “psihološkom učinku” sustava na glasovanje birača nije djelovala u izborima za “majku svih parlamenata”.⁴²

Jedna od specifičnosti sustava relativne većine jest da on može pogodovati manjim strankama (po broju glasova), ali samo ako su njihovi glasovi vrlo koncentrirani, što je najčešće slučaj kod regionalnih stranaka. U UK-u veći je broj manjih stranaka koje djeluju isključivo kao regionalne stranke u Škotskoj (npr. Škotska nacionalna stranka), Walesu (*Plaid Cymru* - Stranka Walesa) i Sjevernoj Irskoj (Demokratski unionisti, Sinn Fein) i te stranke osvajaju s razmjerno manjim brojem glasova znatan broj mandata. U posljednjim trima parlamentarnim izborima u ovom stoljeću te su male regionalne stranke osvojile između 28 i 30 mandata.

Parlamentarni izbori u 21. stoljeću za *House of Commons* upućuju na to da će liberalni demokrati i niz manjih regionalnih stranaka osvajati između 80 i 90 mandata u Domu, koji ima oko 650 zastupnika. To naravno, s druge strane, dovodi do toga da je dvjema velikim strankama teže osigurati apsolutnu parlamentarnu većinu. Upravo se to dogodilo 2010. godine kada su liberalni demokrati i regionalne stranke osvojili ukupno 85 mandata, a što je u znatnoj mjeri uvjetovalo da konzervativci ne osvoje apsolutnu većinu mandata u Donjem domu, već svega 306 mandata (dok su laburisti osvojili 258 mandata). Znatan udio mandata trećih stranaka u Donjem domu bitno uvećava mogućnost doma u kojem nijedna stranka neće imati sama parlamentarnu većinu, a to ruši čitavu konstrukciju na kojoj počiva westminsterski sustav, jer dovodi do “visećeg parlamenta”⁴³, koji tada nudi ili opciju formiranja manjinske vlade ili koaliciju više stranaka. Ako sustav relativne većine više ne može zajamčiti apsolutnu parlamentarnu većinu pobjedničkoj stranci, upitan je njegov *raison d'être*.

To što treće stranke osvajaju između 80 i 90 mandata u izborima, temelji se i na njihovu znatnom udjelu u broju glasova birača. U izborima 2005. udio glasova za treće stranke iznosio je 32,4 %, a na posljednjim izborima 2010.

⁴² Djelomično obrazloženje može se tražiti u tome da danas u UK-u koegzistira više različitih izbornih sustava (u lokalnim i regionalnim izborima u Škotskoj, Walesu i Sjevernoj Irskoj te za Europski parlament) koji u znatno većoj mjeri nego sustav relativne većine koji se koristi u izborima za *House of Commons*, omogućuju zastupljenost trećih stranaka u predstavničkom tijelu, što uvjetuje opstanak manjih stranaka barem na regionalnoj razini. O tome opširnije u posebnom odjeljku o devoluciji, izborima za Europski parlament, decentralizaciji lokalne samouprave i uvođenju novih izbornih sustava.

⁴³ Adrian Blau tvrdi da je “rast mjesta trećih stranaka glavni uzrok visećeg parlamenta”. Blau, *op. cit.* u bilj. 37, str. 235.

već 34,9 %.⁴⁴ S obzirom na to da dvije najveće stranke osvajaju zajedno manje od dvije trećine glasova, više se ne može govoriti o dvostranačkom sustavu u UK-u. S tim u vezi treba primijetiti da takva situacija doprinosi tome da sustav relativne većine još više potencira razliku između broja glasova i mandata koje osvajaju dvije najveće stranke. Tijekom 1950-ih i 1960-ih godina Konzervativna i Laburistička stranka ostvarivale su parlamentarnu većinu mandata s prosječno osvojenih 46 - 47 % glasova. No, u izborima 2005. godine (koji su posljednji proizveli jednostranačku većinu u Donjem domu) laburisti su s dobivenih 35,2 % glasova osvojili 54,9 % mandata, što je manje glasova nego ikada prije za stranku koja će osvojiti većinu mandata u parlamentu. Dok je u zlatnom razdoblju britanskog dvostranačja pobjednička stranka ostvarivala većinu mandata zahvaljujući potpori blizu polovice glasača, to je u izborima 2005. pobjedničkoj stranci to uspjelo s pukom trećinom glasova.⁴⁵ Takav nerazmjer broja glasova i broja mandata čini izborni rezultat vrlo nelegitimnim i nepravičnim, jer omogućuje formiranje vlade koja uživa potporu izrazite manjine birača. Izbori 2005. bit će "trn u oku" svim zagovornicima reforme izbornog sustava za *House of Commons*, koji će svih proteklih godina često naglašavati kako sustav relativne većine u uvjetima sve izrazitijeg višestranačja u UK-u proizvodi parlamentarnu većinu koja izrazito odudara od ukupnog opredjeljenja biračkog tijela.⁴⁶ Sustav relativne većine trebao bi, kako smo već iznijeli, dodijeliti "bonus" u mjestima stranci s najvećim brojem glasova i, što je jednako važno, dodijeliti taj "bonus" na nepristran način. To pretpostavlja da ako pobjednička stranka s relativnom većinom od primjerice 40 % glasova može dobiti "bonus" od 15 % mjesta u parlamentu, jednako tako bi trebala biti nagrađena i druga stranka ako osvoji istu relativnu većinu glasova. U tom slučaju izborni sustav jednako nagrađuje obje velike stranke kada one pobjeđuju sa sličnim ili istim postotkom glasova. No izborne studije koje se bave istraživanjem izborne geografije i omjera glasova i mjesta stranaka u britanskim parlamentarnim izborima, pokazuju da nesporno postoji određeno sustavno favoriziranje (u izornoj terminologiji koristi se

⁴⁴ Curtice, *op. cit.* u bilj. 38, str. 626.

⁴⁵ S tim je u vezi i argument protivnika sustava relativne većine da i sve veći broj zastupnika u pojedinim izbornim okruzima biva izabran samo s relativnom većinom glasova. U nizu slučajeva za zastupnike su birani i kandidati s ne više od 30 % glasova, što čini iznimno upitnim njihov legitimitet zastupanja birača u njihovu izbornom okrugu.

⁴⁶ Opširnije o izborima 2005. vidi u: Norris, P.; Wlezien, C., Introduction: The Results of the May 2005 British General Election: A Tepid Blair Victory, u: Norris, P.; Wlezien, C. (ur.), *Britain Votes*, Oxford University Press, Oxford, 2005., str. 1 - 27.

pojam *bias*) jedne stranke na račun druge⁴⁷ i da je “geografski *bias* Ahilova peta izbornog sustava *first-past-the-post*”.⁴⁸

Sustav relativne većine danas u UK-u u praktičnom djelovanju sustavno favorizira Laburističku, a na račun Konzervativne i svih ostalih stranaka u izbornom natjecanju. Nekoliko primjera to nedvojbeno potvrđuju. U izborima 2005. laburisti su osvojili 35 % glasova, svega 3 % više od konzervativaca, ali im je to omogućilo apsolutnu većinu u *House of Commons* od 66 mjesta. No u izborima 2010. konzervativci su osvojili 36 % glasova, 7 % više od laburista, ali nisu ostvarili apsolutnu većina mjesta u Donjem domu. Kada su konzervativci izgubili izbore 1997. godine, dobili su 31 % glasova i 165 mjesta u Donjem domu. Kada su laburisti izgubili izbore 2010., oni su s manje dobivenih glasova (svega 29 %) zadržali 258 mjesta u Donjem domu, odnosno s 2 % manje glasova nego što su konzervativci dobili 1997. Laburisti su osvojili gotovo 100 mjesta više.⁴⁹ Postoji više uzroka tom sustavnom favoriziranju Laburističke stranke: vrlo učinkovita raspodjela glasova za tu stranku, manji broj potrebnih glasova za osvajanje jednog zastupničkog mjesta, izborni okruzi s manjim brojem birača od onih u kojima pobjeđuju konzervativci. Izborne utvrde laburista danas se nalaze u većim urbanim središtima, sjevernoj Engleskoj, Škotskoj i Walesu, dok konzervativci dominiraju u južnoj Engleskoj. Bez obzira na to što se granice izbornih okruga povremeno usklađuju kako bi broj birača u njima bio podjednak, s vremenom laburistički okruzi u urbanim središtima imaju manji broj birača nego okruzi u kojima pobjeđuju konzervativci (prigradski i ruralni) zbog depopulacije većih gradova. Također, izborni okruzi u Škotskoj i Walesu, u kojima vrlo često pobjeđuju laburisti, imaju prosječno manji broj birača nego okruzi u Engleskoj.⁵⁰ Iz navedenih razloga glasačka snaga pojedinog birača nije jednaka - ona pogoduje laburistima. Osim toga, postizborna istraživanja pokazuju da je broj birača koji glasuju u laburističkim okruzima znatno

⁴⁷ O tome Paul Mitchell: “Izborni rezultati u UK-u pristrani su (*biased*) ne samo u tradicionalnom smislu razmjernosti prema svim trećim i manjim strankama, već pristrani također u smislu da isti udjel glasova za svaku od dviju glavnih stranaka može biti pretvoren u dramatično različit ukupan broj mjesta.” Vidi Mitchell, *op. cit.* u bilj. 34, str. 161.

⁴⁸ Bogdanor, V., *The Coalition and the Constitution*, Hart publishing, Oxford i Portland, 2011., str. 89.

⁴⁹ Kelly, R., Nowhere to Run, Nowhere to Hide? The 2010 General Election and the Defence of First-past-the post, *The Political Quarterly*, vol. 82, br. 1, 2011., str. 45.

⁵⁰ U izborima 2010. prosječni okrug u Walesu imao je 56.626 birača, u Škotskoj 65.234 birača, a u Engleskoj 71.909 birača (Curtice, *op. cit.* u bilj. 38, str. 635).

manji nego u konzervativnim okruzima, pa i to doprinosi tome da se s manje glasova može polučiti bolji izborni rezultat. U cjelini, glasovi za Laburističku stranku raspoređeni su vrlo učinkovito, u tom smislu da ta stranka pobjeđuje u velikom broju okruga s malom relativnom većinom glasova, dok konzervativci u svojim okruzima pobjeđuju s velikom većinom glasova. Logika natjecanja u jednomandatnim izbornim okruzima jest da se osvoji što više okruga s taman toliko glasova koliko je potrebno da se pobijedi protivnički kandidat/i. Nema koristi od velikog viška glasova u pojedinom izbornom okrugu, pa se izborna taktika prilagođava “stanju na terenu”.

Najviše pažnje posvećuje se onim izbornim okruzima u kojima je u svakim izborima moguća promjena stranačkog pobjednika. To su okruzi s izrazito malom (relativnom) većinom glasova za jednu stranku (u izbornoj terminologiji nazivaju se *marginal seats* ili *swing seats*). Karakteristika poslijeratnih britanskih parlamentarnih izbora jest da se smanjuje broj tih okruga, premda njihov broj može djelomično varirati od jednih do drugih izbora. No, broj tih okruga u razdoblju do 1970. kretao se od minimalnih 149 do maksimalnih 166, ali od tada je očita tendencija pada njihova broja, i u posljednjim izborima 2010. takvih je okruga bilo svega 85, odnosno 15 % od ukupnog broja izbornih okruga.⁵¹ To, zapravo, drugim riječima, znači da preostalih 85 % okruga čine vrlo ili prilično sigurna mjesta za određenu stranku. Takvo stanje stvari ima čitav niz posljedica - ono umanjuje važnost izbora u velikom dijelu zemlje (jer se pobjednik unaprijed zna), demotivira birače da izađu na izbore (osobito onih stranaka koje nemaju izgleda pobijediti u takvom okrugu), neprirodno koncentrira izbornu “utakmicu” na mali dio zemlje, gdje često iznimno malen broj birača odlučuje o promjeni vlasti na državnoj razini i, konačno, manji broj okruga u kojima se može očekivati promjena stranačkog pobjednika posljedično smanjuje mogućnost da bilo koja od dviju velikih stranaka ostvari apsolutnu većinu parlamentarnih mandata (a posebno se to odnosi na Konzervativnu stranku).

Svi izneseni čimbenici - sve veći broj mjesta trećih stranaka, sustavno favoriziranje Laburističke stranke od strane izbornog sustava te sve manji broj izbornih okruga u kojima dolazi do promjene stranačkog pobjednika - u punoj mjeri došli do izražaja u izborima 2010. godine, onemogućivši Konzervativnoj stranci da s relativnom većinom glasova osvoji apsolutnu većinu mjesta u Donjem domu. Kritičari sustava relativne većine pokazivat će upravo na to da taj sustav u promijenjenim okolnostima više ne može jamčiti jednostranački

⁵¹ Curtice, *op. cit.* u bilj. 38, str. 630.

kabinet koji će se temeljiti na stabilnoj apsolutnoj parlamentarnoj većini te stranke kao najvažnijoj vrlini tog sustava, pa samim tim nema više razloga očuvati sustav koji više ne djeluje sukladno očekivanjima.

Referendumsko odlučivanje o eventualnoj promjeni izbornog sustava u stranačkom programu Laburističke stranke

Nastojanja da se u UK-u izmijeni izborni sustav relativne većine dugotrajna su i sežu do vremena Johna Stuarta Milla, koji će se među prvima založiti za uvođenje razmjernog sustava u izborima za *House of Commons*.⁵² No, u ovom kraćem radu nemamo prostora osvrnuti se na stoljeće i pol bezuspješnih pokušaja da se reformira britanski izborni sustav.⁵³ U ovom dijelu rada osvrnut ćemo se isključivo na novi aspekt izborne reforme, a on se odnosi na činjenicu da će stranačke dvojbe o oportunističkoj promjeni izbornog sustava relativne većine, osobito u krilu Laburističke stranke, biti razriješene na način da se odluka prepusti referendumskom odlučivanju biračkog tijela.

Veliki engleski konstitucionalist Albert Van Dicey bio je prvi koji je u UK-u, prije gotovo sto godina, napisao da “narodni veto” putem referenduma treba imati mjesto u britanskom ustavnopravnom poretku kao demokratska institucija, kao sredstvo sprečavanja apsolutizma stranke koja ima parlamentarnu većinu. On je smatrao da je “velika preporuka referenduma što on nastoji ispraviti ili barem uvelike smanjiti najgora i najočiglednija zla stranačke vladavine”.⁵⁴ Dicey je bio uvjeren da se određeni temelji britanskog ustava ne mogu mijenjati odlukom stranačke parlamentarne većine (osobito u situaciji kada *House of Commons* postaje svemoćan, a *House of Lords* gubi svoj apsolutni veto). Referendum se u tom smislu promatra kao sredstvo osiguranja ustavne zaštite na način da se određeno pitanje stavi izvan dosega većine u Donjem domu.

No, s obzirom na to da UK nema jedan kodificirani ustav, vrlo rano se postavilo pitanje o tome koja su to važna ustavna rješenja čija bi promjena zahtijevala referendum. O tome nikada nije postignut konsenzus, niti postoji

⁵² Mill: *the reformer's reformer*, The Voter Conference 2008, Electoral Reform Society.

⁵³ U tom pogledu preporučujemo studiju Vernona Bogdanora, *The People & the Party System: The referendum and electoral reform in British politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981.

⁵⁴ Dicey, A. V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Liberty Fund, Indianapolis, 1982. (1915.), str. cviii-cxvii, citat je na str. cvi.

parlamentarni akt kojim bi to bilo propisano. Treba u tom pogledu spomenuti prijedlog stranačkog odbora Konzervativne stranke iz 1978. da se donese Zakon o temeljnim ustavnim odredbama (*Constitution Fundamental Provisions Bill*), kojim bi se referendum zahtijevao radi zaštite postojanja drugog doma, jedinstva Kraljevstva, krune, Povelje o pravima i izbornog sustava.⁵⁵

U praksi referendum je korišten (na nacionalnoj razini, u vezi s ostankom u Europskoj zajednici, i regionalnoj razini, u vezi s devolucijom u Škotskoj, Walesu i Sjevernoj Irskoj) kao sredstvo rješavanja unutarstranačkog sukoba⁵⁶, iako bi se moglo reći da je održavanje tih referenduma bilo u skladu s Diceyjevom postavkom da promjena određenih temeljnih ustavnih rješenja zahtijeva ne samo parlamentarni zakon već i neposrednu suglasnost biračkog tijela. Članstvo Ujedinjenoga Kraljevstva u Europskoj zajednici / Europskoj uniji, kao i davanje regionalne autonomije pojedinim sastavnicama UK-a, nedvojbeno bitno zadire u tradicionalni britanski "ustav", jer je riječ o prijenosu ovlasti s Parlamenta na druga tijela - subnacionalna i supranacionalna. Vernon Bogdanor čak je ustvrdio da postoji ustavna konvencija prema kojoj se referendum mora održati za "bilo kakvu značajniju devoluciju ovlasti iz Westminstera" ili "kada se predlaže potpuno novo ustavno uređenje".⁵⁷

Kako je izborni sustav relativne većine u samom temelju westminsterskog modela britanske demokracije, nije bilo bez ustavnopravnog utemeljenja predložiti da svaka promjena tog sustava treba biti odobrena na referendumu. Danas se, nakon referenduma o sustavu alternativnoga glasovanja, može tvrditi kako se "sada čini da se, u političkom smislu, nikakva znatnija promjena izbornog sustava u UK-u ne može učiniti od strane Parlamenta bez potpore naroda u neposrednom glasovanju".⁵⁸ Ishodište pak odluke da se na referendumu odlučuje o eventualnoj promjeni izbornog sustava za Donji dom treba tražiti u stranačkom programu laburista iz 1997., u koji je ugrađeno kompromisno rješenje jednog savjetodavnog tijela laburista i liberalnih demokrata.

⁵⁵ Bogdanor, *op. cit.* u bilj. 53, str. 73.

⁵⁶ O tome vidi opširnije u: Bogdanor, *op. cit.* u bilj. 53, str. 37 - 66.

⁵⁷ Bogdanor, V., Evidence to House of Lords Select Committee on the Constitution, u: *Referendums in the United Kingdom, Report with Evidence*, House of Lords Select Committee on the Constitution, 12th Report of Session 2009-10, HL Paper 99, Minutes of Evidence, str. 45 - 46. Opširnije o njegovu shvaćanju uloge referenduma u novom britanskom ustavu vidi u: Bogdanor, *op. cit.* u bilj. 16, str. 173 - 196.

⁵⁸ Tierney, S., *Britain wakes up to the referendum*, <http://ukconstitutionallaw.org/2011/05/10/stephen-tierney-britain-wakes-up-to-the-referendum/> (9. srpnja 2011.).

Kao rezultat 18-godišnje opozicije (1979. - 1997.) i pluralizacije britanske političke scene (podjela ljevice na laburiste i liberalne demokrate) čelništvo Laburističke stranke počelo je razmišljati o reformi izbornog sustava. Sustav relativne većine činio se sve manje privlačnim za laburiste, u situaciji kada je ta stranka izgubila znatan dio glasača, koji su se okrenuli liberalnim demokratima, a to je posljedično dovodilo do toga da Konzervativna stranka osvaja relativnu većinu glasova koristeći podjelu biračkog tijela između laburista i liberala. Od 1990. godine počinju intenzivna promišljanja unutar Laburističke stranke o promjeni izbornog sustava (izvješće lorda Planta kojim je preporučen razmjerni personalizirani sustav za škotski parlament i skupštinu Walesa, razmjerni sustav s regionalnim izbornim jedinicama za Europski parlament i sustav dopunskog glasa za izbore za *House of Commons*). Djelomično približavanje laburista i liberalnih demokrata u pitanju reforme izbornog sustava dovest će neposredno prije parlamentarnih izbora 1997.⁵⁹ do uspostave zajedničkog savjetodavnog odbora tih dviju stranaka o pitanju ustavne reforme, a taj će odbor predložiti da se referendum o izbornom sustavu za Donji dom održi tijekom mandata novog parlamenta.⁶⁰ Na temelju te preporuke u izborni program Laburističke stranke bit će ugrađena obveza da stranka, ako dođe na vlast, raspiše referendum o izbornom sustavu za Donji dom, iako program nije definirao kada bi se on raspisao.⁶¹ Izborni program stranke iz 2001. samo će konstatirati da “referendum ostaje pravi način da se odobri bilo kakva promjena (izbornog sustava) za Westminster”. Izborni program liberalnih demokrata iz 2001. također će izričito utvrditi obvezu stranke da o prijedlogu izborne reforme odluče birači na referendumu. Na početku 21. stoljeća dvije od tri najvažnije britanske stranke u svojim će se izbornim programima obvezati na referendumsko odlučivanje o eventualnoj promjeni izbornog sustava za *House of Commons*.⁶² Moguće je da je na

⁵⁹ Bilo je naznaka da bi ti izbori mogli završiti na način da nijedna stranka ne osvoji apsolutnu većinu mandata (*hung parliament*), što bi zahtijevalo, eventualno, uspostavu koalicijske vlade. Stoga su laburisti i liberalni demokrati, kao mogući partneri u takvoj koalicijskoj vladi, nastojali prije izbora vidjeti koje su im moguće dodirne točke u programu ustavnih promjena, te je zbog toga osnovano zajedničko tijelo da u tom pogledu izradi izvješće.

⁶⁰ Vidi *Report of the Joint Consultative Committee on Constitutional Reform*, <http://www.unlockdemocracy.org.uk/wp-content/uploads/2007/01/4-joint-consultative-committee-report.pdf> (9. srpnja 2011.).

⁶¹ Vidi izborni program Laburističke stranke iz 1997., <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml> (9. srpnja 2011.).

⁶² *Unlocking the Policies - 2001 General Election Manifesto briefing*, <http://www.unlockdemocracy.org.uk/charter88archive/pubs/analysis/0105manifesto.html> (9. srpnja 2011.).

takvo opredjeljenje dviju stranaka utjecala i činjenica da je prethodno, tijekom 1992. i 1993., na dvama referendumima odlučeno da se sustav relativne većine u do tada *par excellence* westminsterskom sustavu u Novom Zelandu zamijeni razmjernim personaliziranim sustavom po uzoru na njemački izborni model.

Kako su laburisti tri puta zaredom pobijedili na parlamentarnim izborima (1997., 2001., 2005.) i kako se svaki put pokazalo da sustav relativne većine može i njima pogodovati, a da je to pogodovanje čak izrazitije no što je bilo prije prema Konzervativnoj stranci (zbog prije spomenutog sustavnog favoriziranja sustava, odnosno *biasa*), stranka je vrlo brzo izgubila zanimanje za provedbu izbornog obećanja u vezi s referendumom o izbornom sustavu. Jedino što je učinila Blaireova vlada bilo je formiranje posebne nezavisne komisije, na čelu koje je bio lord Jenkins, a koja je trebala vladi i parlamentu dati preporuke u vezi s mogućom promjenom izbornog sustava. Izvješće je podneseno u listopadu 1998. (tzv. *Jenkins Report*⁶³), a njime je preporučeno da se sustav relativne većine zamijeni novim modelom, nazvanim "AV+" (o njemu će poslije biti više riječi), ali na tome je završio svaki pokušaj izborne reforme. Izvješće je "stavljeno u ladicu" i samo se povremeno o njemu ponovno govori, obično kada se u političkom životu UK-a javlja pitanje izborne reforme.

Devolucija, Europska unija, decentralizacija lokalne samouprave i uvođenje novih izbornih sustava

Izvješće zajedničkog savjetodavnog odbora za ustavnu reformu laburista i liberalnih demokrata nije u konačnici rezultiralo referendumom o novom izbornom sustavu za *House of Commons* tijekom idućeg parlamentarnog mandata (ostvaren je jedino dio o imenovanju nezavisne komisije koja će podnijeti prijedlog novog izbornog sustava), ali su ostali segmenti izvješća koji su se odnosili na izorno zakonodavstvo ostvareni tijekom tog mandata. U izvješću je odbor konstatirao da su obje stranke privržene uvođenju razmjernog izbornog sustava za škotski parlament i skupštinu Walesa te uvođenju razmjernih izbora za Europski parlament, koji bi se temeljili na regionalnim izbornim jedinicama.⁶⁴

⁶³ Vidi *The Report of the Independent Commission on the Voting System*, <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4090/4090.htm> (9. srpnja 2011.).

⁶⁴ *Report of the Joint Consultative Committee on Constitutional Reform*, *op. cit.* u bilj. 60, para. 55, 61 i 62.

I bez obzira na to što su nakon izbora 1997. laburisti sami formirali vladu, oni će, u sklopu niza ustavnih reformi, prihvatiti uvođenje novih izbornih sustava na lokalnoj i regionalnoj razini, ali i u izborima za Europski parlament.⁶⁵ Nakon 1997. Velika Britanija postat će u znatnoj mjeri jedan izborni laboratorij.⁶⁶ Tako će u izborima za škotski parlament i skupštinu Walesa (ali i skupštinu Londona) biti uveden razmjerni personalizirani sustav⁶⁷ sličan njemačkom modelu, u Sjevernoj Irskoj će u svim izborima, osim za *House of Commons*, biti uveden sustav jedinstvenog prenosivog glasa (*single transferable vote* - STV). Taj će sustav od 2007. u Škotskoj biti korišten u lokalnim izborima. Sustav dopunskog glasa (*supplementary vote* - SV) bit će uveden u neposrednim izborima za gradonačelnika Londona (ali i ostale neposredne gradonačelničke izbore). I na kraju, od 1999. u izborima za Europski parlament (u čitavom UK-u, osim Sjevernoj Irskoj) koristi se razmjerni sustav s više regionalnih izbornih jedinica temeljen na zatvorenim kandidacijskim listama uz D'Hondtov način izračuna broja zastupnika za pojedinu listu.⁶⁸ To je navelo neke analitičare da zakluče kako je UK u procesu postupne tranzicije izbornog sustava prema razmjernom predstavništvu, da trenutačno postoji svojevrsna koegzistencija razmjernog i većinskog sustava, ali da se postupno može očekivati prijelaz na razmjerne sustave u cijelosti.⁶⁹ Ako je ta postavka točna, tada su laburisti, uvodeći razmjerne izborne sustave na subnacionalnoj razini, u svoj kompleks ustavnih reformi ugradili i jedan potencijalno razdirući sastojak.⁷⁰ Razdirući u tom smislu što će postupno "nagrizati" sustav relativne većine u njegovoj

⁶⁵ Treba reći da je inicijativa za uspostavljanje jednoobraznog izbornog sustava za Europski parlament koji će se temeljiti na razmjernom predstavništvu izvorno došla iz tog europskog predstavničkog tijela, s obzirom na to da su sve države članice, osim Francuske i UK-a, koristile razmjerne izbore na nacionalnoj razini. UK se zapravo najdulje odupiralo ideji razmjernih izbora za Europski parlament.

⁶⁶ Hix, S.; Johnston, R.; McLean, I., *Choosing an Electoral System*, British Academy Policy Centre, London, 2010., str. 107.

⁶⁷ U engleskoj varijanti taj se sustav naziva *additional member system* (AMS) ili *mixed member proportional* (MMP).

⁶⁸ Opširnije o tim izbornim sustavima vidi u studiji *Voting systems in the UK*, Standard note: SN/PC/04458, House of Commons Library, ožujak 2008., <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-04458.pdf> (9. srpnja 2011.).

⁶⁹ Dunleavy, P.; Margets, H., The impact of UK electoral systems, *Parliamentary Affairs*, vol. 58, br. 4, 2005., str. 854 - 855.

⁷⁰ Flinders, M., *Democratic Drift: Majoritarian Modification and Democratic Anomie in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford, 2010., str. 147.

neprikosnovenosti u britanskoj izbornoj tradiciji i, još više, u potkopavanju učinaka tog sustava na stranački sustav.

Već smo rekli da su razmjerni izbori za Europski parlament uvedeni na opetovana inzistiranja europskih parlamentaraca, dakle uzrok njihova uvođenja bio je izvanjski. Što se pak tiče uvođenja razmjernih izbora za izbor regionalnih parlamenata/skupština, uzrok je bio unutarnjopolitički. Namjera je bila laburista (ali i liberalnih demokrata) da u tim predstavničkim tijelima nijedna politička opcija nema većinu, osobito da takvu većinu ne ostvare lokalne nacionalističke stranke poput Škotske nacionalne stranke⁷¹ ili Stranke Walesa (Plaid Cymru), odnosno da se izbjegnu posljedice majoritarnog sustava u podijeljenoj Sjevernoj Irskoj. Uz razmjerne izbore očekivala se uspostava višestranačja i koalicijskih vlada. Takvi politički učinci, uobičajeni u državama koje prakticiraju razmjerne izbore, ostvareni su i u UK-u na regionalnoj razini.⁷² To će, posljedično, doprinijeti jačanju trećih stranaka na britanskoj političkoj sceni, jer će one ostvarivati znatniju predstavljenost u regionalnim predstavničkim tijelima, što će postupno navoditi glasače da za njih glasaju i na nacionalnoj razini. Glas za liberalne demokrate dugo se činio “bačenim glasom” u izborima za *House of Commons*, ali taj glas više nije bio izgubljen i beskoristan u izborima za škotski parlament, skupštinu Walesa, skupštinu Londona ili Europski parlament. Jednako se to odnosi i na ostale manje stranke. Stvaranjem određenih stranačkih utvrda u pojedinim regijama, s većom koncentracijom glasača, manje će stranke lakše osvajati mjesta u *House of Commons*. Duvergerov “mehanički” i “psihološki” učinak djelovanja sustava relativne većine na nacionalnoj razini bit će stoga sustavno potkopavan na regionalnoj razini.

⁷¹ Anthony King piše da su “laburisti bili užasnuti pri pomisli da bi, ako bi bio zadržan sustav relativne većine, Škotska nacionalna stranka mogla osvojiti većinu mjesta u škotskom parlamentu samo na temelju manjine glasova, a zatim bi mogla iskoristiti svoju novu poziciju moći da razbije savez i čak da pokrene postupak izravnog odcjepljenja”. Vidi King, A., *The British Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2007., str. 263 - 264.

⁷² Vidi Bohrer II, R. E.; Krutz, G. S., Duverger and devolution: a note on the effects of new electoral rules in the UK, *Electoral Studies*, vol. 23, 2004., str. 315 - 327. Treba ipak napomenuti da je, relativno neočekivano, na posljednjim izborima, održanim 2011., Škotskoj nacionalnoj stranci uspjelo da s 45,4 % glasova u jednomandatnim okruzima i 44 % listovnih glasova osvoji većinu - 69 mjesta od ukupno 129 - u škotskom parlamentu, što joj je omogućilo formiranje jednostranačke vlade.

Skandal s troškovima parlamentarnih zastupnika

Jedan od najvećih političkih skandala u novijoj britanskoj povijesti izbio je 2009. s objavom u medijima troškova parlamentarnih zastupnika u vezi s obavljanjem njihovih dužnosti, a koji su teretili državni proračun. Mnogobrojne nepravilnosti u trošenju, uz flagrantno zaobilaženje zakonskih propisa (osobito poreznih), izazvale su zgražanje javnosti, od koje su podaci skrivani godinama, a objavljeni su tek na temelju Zakona o slobodi informacija (*Freedom of Information Act*). Više parlamentarnih zastupnika podnijelo je ostavke, neki su čak osuđeni na zatvorske kazne. Zastupnici izabrani u mandatu 2005. - 2010. bit će označeni kao "truli parlament" (*Rotten Parliament*) ili "pokvareni parlament".⁷³ Skandal s troškovima parlamentarnih zastupnika doveo je do većeg zanimanja javnosti za izbornu reformu - ne samo do većeg intenziteta rasprave o promjeni sustava relativne većine već i do prijedloga kojima bi se ojačao utjecaj birača na izbor zastupnika, poput rasprava o uvođenju primarnih izbora za utvrđivanje kandidata stranke i opoziva (*recall*) zastupnika.⁷⁴ U sklopu reformskog paketa mjera predloženo je i smanjenje broja zastupnika u *House of Commons*. Sve predložene mjere trebale su, s jedne strane, ojačati utjecaj birača na izbor i o(p)stanak na položaju parlamentarnih zastupnika (primarni izbori, opoziv), a, s druge strane, učiniti ih manje sigurnima da će biti doživotno izabirani u relativno nepromijenjenim okruzima (smanjenje broja zastupnika što nužno vodi novoj izbornoj geografiji, eliminiranje "sigurnih mjesta"). Sa stajališta izborne reforme, koja nas posebno zanima u ovom radu, važno je reći da su izborni reformatori posebno naglašavali kako sustav relativne većine u UK-u već niz godina djeluje na način da je ogromna većina zastupnika sigurna da će biti izabrana relativnom većinom u svojim stranačkim utverdama i da je sve manje okruga u kojima se odvija stvarno izborna natjecanje. "Sigurna mjesta" mogu se eliminirati putem izborne geografije (teritorijalna rekonfiguracija izbornog okruga), ali to se može učiniti i jednokratno, primjerice smanjenjem broja zastupnika (što zahtijeva novu kartu okruga). Nakon toga u određenim vremenskim razmacima posebna neovisna komisija usklađuje veličinu okruga s obzirom na demografske promjene. No na razbijanje sigurnosti zastupnika da

⁷³ Martin, I., *How the Rotten Parliament sold our Birthright*, <http://blogs.wsj.com/iaimartin/2010/02/06/how-the-rotten-parliament-sold-our-birthright/> (9. srpnja 2011.).

⁷⁴ Vidi Renwick, A.; Lamb, M.; Numan, B., *The Expenses Scandal and the Politics of Electoral Reform*, *The Political Quarterly*, vol. 82, br. 1, 2011., str. 32 - 41.

će biti uvijek iznova birani više bi utjecala promjena izbornog sustava kojom bi se tražilo da zastupnik mora biti izabran apsolutnom, a ne relativnom većinom glasova. Taj će argument osobito koristiti pobornici izborne reforme zagovarajući prihvaćanje sustava alternativnoga glasovanja.

Parlamentarni izbori 2010. i uspostava koalicijske vlade

U knjizi objavljenoj prije tri desetljeća (*The People & the Party System: The referendum and electoral reform in British politics*, 1981.) jedan od najistaknutijih zagovornika uvođenja razmjernog sustava u UK-u Vernon Bogdanor napisat će da “izgledi za njegovo usvajanje ... vjerojatno ovise o ‘visećem parlamentu’, kao što je bio onaj izabran u veljači 1974., kada bi uvođenje razmjernog predstavnštva moglo biti cijenom da se stranci s manjinom mjesta u Donjem domu dozvoli formiranje vlade.”⁷⁵

Situacija koju je Bogdanor smatrao najpogodnijom za izbornu reformu dogodit će s izborom “visećeg parlamenta” 2010., ali će scenarij moguće izborne reforme biti nešto drukčiji. Dok je nakon prijašnjih “visećih parlamenata” (1923., 1929. i veljače 1974.) formirana manjinska vlada, nakon izbora 2010. formirana je koalicijska vlada, i to kao prva takva vlada u UK-u nakon Drugog svjetskog rata. Analitičari će se u pravilu složiti s čuvenom Disraelijevom izrekom iz sredine 19. stoljeća da “Engleska ne voli koalicije”⁷⁶ jer one proturječe samoj prirodi westminsterskog sustava. Nas u ovom radu ne zanimaju razlozi koji su naveli čelnika Konzervativne stranke Davida Camerona da umjesto manjinske vlade formira koalicijsku vladu, kao ni razlozi čelnika liberalnih demokrata Nicka Clegga da za partnera izabere konzervativce, unatoč tome što je ranija povijest međustranačkih odnosa u UK-u prije upućivala na koaliciju liberala i laburista. Ono što nam je važno jest činjenica da je koalicija sklopljena kada su konzervativci prihvatili fundamentalni uvjet liberalnih demokrata da se održi referendum o sustavu alternativnoga glasovanja. A taj je uvjet prihvaćen ponajviše zbog toga što je postojao prijedlog premijera Gordona Browna da se liberalne demokrate privoli u koaliciju takvom referendumskom ponudom.⁷⁷

⁷⁵ Bogdanor, *op. cit.* u bilj. 53, str. 3.

⁷⁶ Bogdanor, *op. cit.* u bilj. 48, str. 61.

⁷⁷ *Ibid.*, str. 31.

Laburistička vlada Gordona Browna u veljači će 2010., u izbornoj godini, u situaciji kada se očekivao poraz stranke na izborima, predložiti amandmane na Prijedlog zakona o ustavnoj reformi i upravljanju (*Constitutional Reform and Governance Bill*) da se prije listopada 2011. održi referendum o sustavu alternativnoga glasovanja. Laburisti su tim potezom nastojali utjecati na vodstvo liberalnih demokrata kako bi se nakon parlamentarnih izbora, ovisno o rezultatima tih dviju stranaka, eventualno uspostavila njihova koalicija, a referendum o novom izbornom sustavu bio bi najprivlačniji mamac koji bi liberalne demokrate mogao privući suradnji s laburistima.⁷⁸

Ponovno aktualiziranje referenduma o izbornom sustavu u samoj izbornoj godini stoga će biti od iznimne važnosti nakon izbora, kada će Parlament, u kojem nijedna stranka neće imati apsolutnu većinu mjesta, dati iznimnu i dugo očekivanu priliku liberalnim demokratima da svoj ulazak u koaliciju s laburistima ili konzervativcima uvjetuju time da se održi referendum o jednom novom izbornom sustavu, koji bi zamijenio sustav relativne većine.

Paradoksalno je pritom što su odluku o referendumu donijeli konzervativci i liberalni demokrati, premda su referendumsko odlučivanje o izbornom sustavu u stranački program ugradili laburisti. Spomenimo uzgred još jedan paradoks - referendumsko odlučivanje o sustavu alternativnoga glasovanja predvidjeli su jedino laburisti, a za druge dvije stranke taj sustav nije bio poželjna opcija jer su konzervativci bili pristalice *statusa quo*, a liberalni demokrati programski su bili opredijeljeni za razmjerno predstavništvo, posebno u vidu sustava jedinstvenog prenosivog glasa.

Referendum o izbornom sustavu alternativnoga glasovanja samo je jedan segment koalicijskog dogovora konzervativaca i liberalnih demokrata u kompleksu izborne reforme. Njezini najvažniji aspekti, kao rezultat međustranačkog pogađanja, definirani su Zakonom o parlamentarnom sustavu glasovanja i izbornim okruzima (*The Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*).⁷⁹

⁷⁸ *Referendums in the United Kingdom, Report with evidence*, House of Lords, Select Committee on the Constitution, 12th Report of the session 2009-10, HL Paper 99, str. 11, para. 8. Treba napomenuti da konačni tekst Zakona ne sadržava odredbu o referendumu o izbornom sustavu. Bogdanor tvrdi da do izborne reforme nije došlo zbog kraja mandata parlamenta (Bogdanor, *op. cit.* u bilj. 48, str. 89). Vidi detaljnije o proceduri donošenja Zakona i odredbama koje su u konačnom izostavljene na: <http://services.parliament.uk/bills/2009-10/constitutionalreformandgovernance.html> (9. srpnja 2011.).

⁷⁹ Tekst zakona dostupan je na: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/1/pdfs/ukpga_20110001_en.pdf (9. srpnja 2011.). U ovom radu nećemo se baviti čitavim "paketom"

ZAKON O PARLAMENTARNOM SUSTAVU GLASOVANJA I IZBORNIM OKRUZIMA

Zakon o parlamentarnom sustavu glasovanja i izbornim okruzima u svojem sadržaju obuhvaća dva različita segmenta izborne reforme, a u jednom su se zakonu našli kao kompromis između dviju koalicijskih stranaka.

Prvi dio izborne reforme, koji je bio ustupak konzervativcima, odnosi se na smanjenje broja zastupnika u *House of Commons* sa 650 na 600 i propisivanje pravila prema kojima će novi izborni okruzi biti jednaki prema broju birača, uz maksimalna odstupanja od $\pm 5\%$.⁸⁰ Uglavnom iz povijesnih razloga prosječan broj birača u pojedinim sastavnicama UK-a prilično se razlikuje, pa je tako u parlamentarnim izborima 2010. prosječan broj birača u izbornim okruzima u Engleskoj bio 71.882, u Škotskoj 65.498, u Sjevernoj Irskoj 63.101, a u Walesu samo 56.545.⁸¹ Te razlike možda i ne bi bile tako znatne da glavne političke stranke ostvaruju slične rezultate u pojedinim regijama UK-a. No, kako smo već naglasili, Engleska je uglavnom utvrda konzervativaca, a Škotska i Wales utvrde su laburista, tako da nejednak broj birača po izbornim okruzima favorizira laburiste i dodatno doprinosi prije spomenutom *biasu*. Smanjenje broja zastupnika, dakle izbornih okruga i stroga zakonska odredba da oni moraju biti ujednačeni po broju birača, zahtijevat će stoga značajnije promjene izborne geografije, eliminiranje ranijih povijesnih izbornih okruga koji su se vrlo često poklapali s granicama pojedinih lokalnih jedinica, ali vjerojatno i smanjivanje broja "sigurnih" okruga za kandidate pojedine stranke. No taj dio izborne reforme nedvojbeno je bio sračunat da ublaži postojeći geografski *bias* koji favorizira laburiste.

Drugi dio izborne reforme - održavanje referenduma o novom izbornom sustavu alternativnoga glasovanja - bit će ustupak Konzervativne stranke liberalnim demokratima.

koalicijskog dogovora, tako da neće biti riječi, primjerice, o Zakonu o utvrđenom mandatu Parlamenta (*Fixed-Term Parliament Act*), koji otežava donošenje odluke o raspuštanju *House of Commons*, a na čemu su inzistirali liberalni demokrati (kako odluka o ranom raspuštanju ne bi bila isključivo u rukama premijera iz Konzervativne stranke). O tom Zakonu vidi opširnije u: Bogdanor, *op. cit.* u bilj. 48, str. 107 - 121.

⁸⁰ Opširnije o tom segmentu izborne reforme vidi u: Johnston, R., *Equalise and Reduce: A New Electoral Map for the UK*, *Political Insight*, vol. 2, br. 1, 2011., str. 18 - 21.

⁸¹ Bogdanor, *op. cit.* u bilj. 48, str. 84.

Sustav alternativnoga glasovanja (*alternative vote* - AV) jest većinski sustav s preferencijalnim glasovanjem. Birač uz imena kandidata naznačuje redoslijed osobnih preferencija prema pojedinim kandidatima (1 uz kandidata kojeg najviše podržava, 2 uz kandidata koji bi bio njegov sljedeći izbor i tako do broja koliko je kandidata na glasačkom listiću). Za pobjedu kandidatu je potrebna apsolutna većina prvih preferencija ili prvih glasova. Ako nijedan kandidat ne dobije takvu većinu prvih preferencija, postupak je sljedeći: iz izbornog natjecanja ispada kandidat koji je dobio najmanje prvih preferencija, a zatim se druge preferencije njegovih glasača redistribuiraju preostalim kandidatima. Postupak se nastavlja tako sve dok jedan od kandidata ne dobije apsolutnu većinu glasova (tj. zbroja prvih i daljnjih preferencija).⁸² Izborni sustav alternativnoga glasovanja sličan je sadašnjem izbornom modelu u UK-u u tome što se izbor vrši u jednomandatnim izbornim okruzima, ali se razlikuje po tome što je za izbor kandidatu nužna apsolutna, a ne relativna većina glasova. S druge strane, sustav alternativnoga glasovanja razlikuje se od dvokružnog većinskog sustava, u kojem je kandidatu za izbor u prvom krugu potrebna apsolutna većina glasova po tome što nema drugoga kruga glasovanja, već se apsolutna većina glasova ostvaruje na temelju preferencijskog glasovanja.

Postoje dvije varijante kod primjene sustava alternativnoga glasovanja - prva je varijanta obvezne dodjele preferencija, kada je birač dužan svim kandidatima na glasačkom listiću dodijeliti preferenciju, jer je u suprotnom listić nevažeći, a druga je varijanta neobvezne dodjele preferencija, kada birač ima slobodu odlučivanja hoće li svim kandidatima ili samo nekim, odnosno samo jednom, dodijeliti preferenciju. Prva varijanta primjenjuje se u Australiji (samo za *House of Commons*, dok se za izbor Senata primjenjuje sustav jedinstvenog prenosivog glasa), koja će britanskim zagovornicima sustava alternativnoga glasovanja ponajviše služiti kao ogledni primjer. No, u Zakonu o parlamentarnom sustavu glasovanja bit će prihvaćena druga varijanta - opsijsko navođenje preferencija. Svaka kasnija usporedba mogućeg djelovanja sustava alternativnoga glasovanja u UK-u s djelovanjem tog sustava u Australiji bit će stoga dvojbena upravo zbog te važne razlike.

Koalicija se u Zakonu o parlamentarnom sustavu glasovanja odlučila za obvezujući postzakonodavni referendum⁸³, jer je Zakonom bilo propisano (8.

⁸² Vidi detaljnije o sustavu alternativnoga glasovanja u: Kasapović, M., *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb, 2003., str. 20 - 22.

⁸³ Bogdanor, *op. cit.* u bilj. 48, str. 89.

odjeljak) da će odredbe o alternativnom glasu stupiti na snagu ako će na referendumu većinom glasova birača biti prihvaćen novi sustav glasovanja. U odnosu na prijašnje referendume u UK-u, koji su bili savjetodavni, ovaj o izbornom sustavu alternativnoga glasovanja bit će obvezujući, a što će i navesti neke analitičare na dalekosežne zaključke o pitanju narodne i parlamentarne suverenosti.⁸⁴

Referendumsko pitanje bit će formulirano na sljedeći način: “UK sada koristi sustav *‘first past the post’* za izbor zastupnika u *House of Commons*. Bi li ga trebalo zamijeniti sustavom ‘alternativnoga glasovanja?’”. Za pozitivnu odluku na referendumu Zakon nije propisao nikakav poseban kvorum sudjelovanja ili prihvaćanja, već je jedini uvjet bio da većina birača koji su pristupili referendumu glasuje za promjenu izbornog sustava. Nastojanja dijela zastupnika u *House of Commons* i većine u *House of Lords* da se za pozitivnu odluku na referendumu zahtijeva i uvjet da je na njemu sudjelovalo najmanje 40 % birača u konačnom odlučivanju nije prihvaćen, na inzistiranje liberalnih demokrata.⁸⁵

IZBORNA REFORMA I REFERENDUMSKE OPCIJE: ZAŠTO JE ODABRAN SUSTAV ALTERNATIVNOG GLASOVANJA KAO ALTERNATIVA SUSTAVU RELATIVNE VEĆINE?

Referendum o mogućoj zamjeni sustava relativne većine jednim novim izbornim sustavom bio je san izbornih reformatora u UK-u barem tijekom posljednjih 15-ak godina. Parlamentarni izbori 2010., koji su rezultirali “visećim parlamentom”, dali su dugo očekivanu priliku liberalnim demokratima da potencijalnom koalicijskom partneru nametnu temu reforme izbornog sustava za *House of Commons*. U kratkom razdoblju i bez posebne javne rasprave liberalni su demokrati dogovorili s konzervativcima referendum o sustavu alternativnoga glasovanja.

⁸⁴ Vidi Ackerman, *op. cit.* u bilj. 9, str. 32 - 33.

⁸⁵ Opširnije o raspravi o kvorumu sudjelovanja u svezi referenduma o alternativnom glasu vidi u: *The Parliamentary Voting System and Constituencies Bill*, Research Paper 10/55, 1. rujna 2010., House of Commons Library, str. 9 - 10, <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2010/RP10-055.pdf> (9. srpnja 2011.); Campbell-Savours, D., *The House of lords amendment requiring that 40 per cent of people take part in the AV referendum is just the latest blow to the government's strategy of enacting constitutional change with no consensus and no evidence-base*, British Politics and Policy at LSE (08 Feb 2011), <http://eprints.lse.ac.uk/32696/> (9. srpnja 2011.).

Na prvi pogled takva odluka može se razumjeti jer je taj sustav, povijesno promatrajući, najčešće bio "u igri" kao sustav koji bi mogao zamijeniti sustav relativne većine. U posljednjih stotinu godina sustav alternativnoga glasovanja pet je puta predlagan kao moguća alternativa sustavu 'first-past-the-post' - 1910. kao prijedlog Kraljevske komisije za izborne sustave, 1917. kao prijedlog konferencije koju je sazvao predsjedavajući *House of Commons*, 1930. kao prijedlog tzv. Ullswaterove komisije, 1998. kao najvažniji dio prijedloga Jenkinsove komisije⁸⁶ te 2010. kao dogovor koalicije liberala i konzervativaca. Sustav alternativnoga glasovanja od svih mogućih alternativa sustavu relativne većine predstavlja najumjereniju reformu izbornog sustava - on pripada skupini većinskih sustava (sa sličnim ili čak izrazitijim disproporcijskim učinkom), zadržava jednomandatne izborne okruge, u načelu također omogućuje formiranje jednostranačke vlade. Sustav alternativnoga glasovanja u biti predstavlja najblažu reformu izbornog sustava, s najvažnijom preporukom da svaki izabrani kandidat može reći da ima većinsku potporu birača koji su glasovali (u tom smislu da je izraz njihove prve ili neke daljnje preferencije).

No činjenica je da je britanskim građanima na referendumu ponuđen izborni sustav koji se u UK-u ne primjenjuje ni u jednim izborima. Osim praktičnog iskustva u Australiji, gdje se taj sustav koristi u izborima za Zastupnički dom, sustav alternativnoga glasovanja za bilo kojeg glasača u UK-u velika je nepoznanica. Mnogi pobornici reforme izbornog sustava u UK-u godinama će zagovarati to da se britanskim građanima jednoga dana na referendumu ponudi kvalitetnija zamjena za 'first-past-the-post' ili da im se ponudi više opcija kako bi se mogao učiniti kvalitetniji izbor novog izbornog sustava.

Dio izbornih reformatora, okupljenih osobito oko Društva za izbornu reformu (*Electoral Reform Society*), smatrat će da je nužno sustavu relativne većine sučeliti jedan razmjerni sustav. Naime, od samoga stvaranja 1884. godine (još pod izvornim nazivom *Proportional Representation Society*), to društvo lobira za uvođenje sustava jedinstvenog prenosivog glasa, razmjernog sustava u kojem se biraju kandidati u višemandatnim izbornim jedinicama, što ga čini najprikladnijim razmjernim sustavom imajući u vidu britansku privrženost izboru osoba i izbornim jedinicama koje nisu geografski prevelike kako bi postojala veza između zastupnika i birača. Taj se izborni sustav koristi u parlamentarnim izborima u Republici Irskoj, a u UK-u u Sjevernoj Irskoj (osim u izborima za *House of Commons*) te od 2007. na lokalnim izborima u Škotskoj. Sustav

⁸⁶ Butler, D., *Electoral Reform, Parliamentary Affairs*, vol. 57, br. 4, 2004., str. 735.

jedinstvenog prenosivog glasa jest sustav koji zagovaraju liberalni demokrati te se stoga moglo očekivati da će inzistirati na njemu. U raspravi o *Constitutional Reform Billu* u veljači 2010., liberalni su demokrati umjesto referendumu o sustavu alternativnoga glasovanja predložili da alternativa sustavu relativne većine bude sustav jedinstvenog prenosivog glasa, ali je amandman njihova zastupnika Davida Howartha poražen s 476 prema 69 glasova.⁸⁷ U pregovorima s Konzervativnom strankom oko koalicijskog programa liberalni demokrati mogli su inzistirati na referendumu o sustavu jedinstvenog prenosivog glasa, ali to nisu učinili, vjerojatno zbog rezolutnog odbijanja Konzervativne stranke da se referendum raspiše o tom sustavu.

Liberalni demokrati mogli su predložiti i referendum o sustavu dopunskog glasa (*supplementary vote*), vrlo sličnog sustavu alternativnoga glasovanja, a koji se u UK-u primjenjuje u neposrednim izborima za gradonačelnike. U raspravama prije donošenja *Local Government Acta* iz 2000. u Engleskoj su analizirani različiti izborni sustavi koji bi se mogli koristiti za izbor gradonačelnika. Razmatrana su četiri izborna sustava: sustav relativne većine, dvokružni većinski sustav, sustav dopunskoga glasa i sustav alternativnoga glasovanja. Dvokružni većinski sustav odbačen je ponajprije iz razloga što zahtijeva od birača da eventualno dva puta izlaze na glasovanje i uvjerenja da bi glasovanje u drugom krugu bilo održano u uvjetima znatno nižeg odaziva birača. Sustav relativne većine odbačen je zato što bi izabrani kandidat mogao postati gradonačelnikom bez većinske potpore. Stoga se izbor sveo na dvije mogućnosti - sustav alternativnoga glasovanja i dopunskoga glasa. Ovaj potonji u konačnici je izabran zbog nekih pretpostavljenih prednosti: što obuhvaća najmanju promjenu izbornog sustava u odnosu na tradicionalni sustav relativne većine, što su istraživanja pokazala da ga birači bolje razumiju, što se pretpostavljalo da će taj sustav osigurati da većina gradonačelnika bude izabrana na temelju sveukupne većine glasova te da se prema tom sustavu ne može dogoditi da bude izabran tek treći kandidat prema broju "prvih" glasova.⁸⁸ Doista, sustav dopunskoga glasa relativno je jednostavan. U određenom smislu sličan je dvokružnom sustavu većine, ali s jednom znatnom razlikom. Birači ne moraju dva puta izaći na izbore, već samo jednom. Na glasačkom listiću uz ime svakoga kandidata postoje dva stupca. U

⁸⁷ *MPs back referendum on voting system*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8505255.stm> (9. srpnja 2011.).

⁸⁸ Vidi van der Kolk, H.; Rallings, C.; Trasher, M., *Electing Mayors: A Comparison of Different Electoral Procedures*, *Local Government Studies*, vol. 30, br. 4, 2004., str. 593 - 596.

prvom birač označuje križićem kandidata kojeg najviše preferira, a u drugom stupcu označuje nekog drugog kandidata, koji je njegov drugi izbor. Ako bilo koji kandidat dobije apsolutnu većinu prvih glasova, on je izabran, baš kao i u dvokružnom sustavu. No ako nijedan kandidat nije ostvario takvu većinu, samo dva kandidata s najvećim brojem prvih glasova ostaju - svi ostali kandidati se eliminiraju. Listići na kojima se glasovalo za te eliminirane kandidate ponovno se prebrojavaju na način da se druge preferencije za nekog od dvaju preostalih kandidata pridodaju njihovim "prvim glasovima". Pobjednik je kandidat koji je ukupno dobio najviše prvih i drugih glasova, odnosno preferencija, zajedno. Sustav dopunskog glasa testiran je u engleskim gradonačelničkim izborima od 2000. nadalje. Prva iskustva, istina na relativno malom uzorku (svega 12 izbora), nisu u cijelosti ispunila očekivanja oblikovatelja tog sustava. Naime, pokazalo se da je u slučaju većeg broja kandidata moguće da izabrani kandidat dobije samo nešto više od četvrtine glasova birača. U 12 prvih gradonačelničkih izbora samo 4 kandidata ostvarila su apsolutnu većinu glasova (dva samo prvim glasovima, a dva prvim i drugim preferencijama). Osim toga, mnogi glasači nisu uopće naznačili svoju drugu preferenciju ili su čak glasovali dva puta za istoga kandidata, pa očito nisu razumjeli logiku sustava.⁸⁹ Neki analitičari smatraju da je apsurdnost tog izbornog sustava i u tome što birači prije izbora nisu mogli znati koja će dva kandidata dobiti najveći broj glasova te glas mnogih nije bio ni od kakva utjecaja na konačan rezultat izbora. Tim glasačima efektivno je oduzeto pravo glasa u drugom brojenju glasova, koje presudno utječe na izbor.⁹⁰ Dakle, čak i relativno jednostavan sustav preferencijskoga glasovanja pokazao se u znatnoj mjeri problematičnim sa stajališta birača. To je možda i utjecalo na to da taj sustav ne bude predložen za referendum 2011.

Treća opcija koju su liberalni demokrati mogli predložiti bio bi referendum o tzv. sustavu "AV+", izbornom sustavu koji nikada nije testiran u praksi, ali je bio rezultat rada tzv. Jenkinsonove komisije 1998. godine. Kao što smo prije naveli, Tony Blair imenovao je neovisnu komisiju o izbornom sustavu kako bi predložila reformu izbornog sustava za *House of Commons* oko koje bi se kompromisno mogli složiti laburisti i liberalni demokrati. Na čelu komisije bio je liberal lord Jenkins. Komisija nije u potpunosti imala slobodne ruke u odabiru

⁸⁹ *Ibid.*, str. 591 - 593.

⁹⁰ Vidi Latham, P., *Local Democracy and Directly Elected Mayors in England: A Review in the Context of the Neo-Liberal Global Agenda*, Labour Campaign for Open Local Government, <http://www.open-gov.org.uk/lcolg>, str. 4 (9. srpnja 2011.).

izbornog sustava, već joj je u smjernicama naloženo da poštuje četiri zahtjeva: izraženiju razmjernost, proširenje izbora glasača, stabilnost vlade i održanje veze zastupnika i izbornog okruga. S obzirom na zadane uvjete Komisija je zaključila da ne može predložiti jedan savršeni sustav koji bi zadovoljavao sve zahtjeve - sustav jedinstvenoga glasa nije predložila zbog toga što bi izborni okruzi bili preveliki (u njima se obično bira 3 do 5 zastupnika), sustav alternativnoga glasovanja ne ispunjava uvjet jačanja razmjernosti, razmjerni sustav sa stranačkim listama ne ispunjava uvjet povezanosti zastupnika i izbornog okruga i najvjerojatnije bi vodio koalicijskim vladama itd. Komisija će predložiti tzv. izborni sustav "AV+", prema kojem bi se 80 - 85 % zastupnika biralo u jednomandatnim okruzima putem sustava alternativnoga glasovanja, a ostatak od 15 do 20 % u okružnim (*county*) izbornim jedinicama u kojima bi se birao jedan do dva zastupnika na temelju otvorenih lista, a u njima bi se određenim postupkom kompenzirale stranke s najvećim brojem "drugih glasova", a koje već nisu ostvarile mandate u jednomandatnim okruzima na temelju sustava alternativnoga glasovanja. Birači bi, dakle, imali dva glasa, slično kao u Njemačkoj, pa se predloženi izborni sustav smatra jednom (manje razmjernom) varijantom njemačkog modela personaliziranog razmjernog sustava.⁹¹ Jenkinsonovo izvješće "pospremljeno je u ladicu" jer Tony Blair nije bio previše oduševljen razmjernim dijelom sustava "AV+", ali se ono uvijek iznova spominje kao ozbiljan pokušaj da se iznađe svojevrsno kompromisno rješenje koje bi mogla prihvatiti šira javnost. Tako će krajem 2009. jedan britanski laburistički ministar reći da je sklon tom sustavu jer je on "briljantna sinteza sustava koji istovremeno održava svezu s izbornim okrugom, što cijenim, i uvodi veći element razmjernosti. Ako smo već dobili to (izvješće), zašto dalje izmišljati toplu vodu?"⁹² Tom sustavu bio je, nekoliko mjeseci prije parlamentarnih izbora 2010., sklon i čelnik liberalnih demokrata Nick Clegg.⁹³

Konačno, liberalni demokrati mogli su predložiti izbornu reformu po uzoru na novozelandski model. Tamo je reforma izbornoga sustava osmišljena tako da je izrađena stručna podloga i prijedlog posebnog tijela *Royal Commission of*

⁹¹ Vidi opširnije u: *The Report of the Independent Commission on the Voting System*, <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4090/4090.htm> (9. srpnja 2011.).

⁹² It would be a missed opportunity not to have a referendum on election day. Interview with Culture Secretary Ben Bradshaw, *New Statesman*, 9. studenoga 2009., <http://www.newstatesman.com/uk-politics/2009/11/bradshaw-reform-interview> (9. srpnja 2011.).

⁹³ I want to push this all the way, declares Clegg, *Independent*, 22. travnja 2010., <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/i-want-to-push-this-all-the-way-declares-clegg-1950668.html> (9. srpnja 2011.).

Inquiry into the Electoral System, a zatim je proveden dvostupanjski referendumski proces 1992. i 1993. godine. Na prvom referendumu 1992. građani su odgovarali na dva pitanja. Prvo je pitanje bilo: "Treba li zadržati postojeći sustav *first-past-the-post*?" Bez obzira na to bi li odgovor bio potvrđan ili ne, građanima su u drugom pitanju ponuđena četiri izborna sustava, među kojima su mogli birati: razmjerni personalizirani sustav (prema njemačkom modelu), preferencijalni sustav (odnosno sustav alternativnoga glasovanja), sustav jedinstvenog prenosivog glasa te sustav dopunškoga glasa. Odgovor na drugo pitanje bio bi relevantan jedino u slučaju da većina građana na prvom pitanju odluči da ne želi zadržati postojeći sustav relativne većine. Kako je 84,7 % građana glasovalo za promjenu izbornog sustava, odgovor na drugo pitanje uputit će na to koji novi izborni sustav građani preferiraju. Za sustav personaliziranog razmjernog predstavništva, a koji je predložio i *Royal Commission*, glasovalo je više od 70 % građana, za sustav jedinstvenog prenosivog glasa 17,4 %, za sustav preferencijskoga glasa svega 6,6 % te za sustav dopunškoga glasa 5,5 %. Taj prvi referendum bio je savjetodavan, a na drugom, obvezujućem referendumu, građani su birali između postojećeg sustava relativne većine i sustava personaliziranog razmjernog predstavništva. Ovaj drugi, novi sustav, dobio je potporu 53,9 % građana te je zatim primijenjen na parlamentarnim izborima 1996.⁹⁴

Sličan model izborne reforme predložit će Caroline Lucas, prva i za sada jedina zastupnica Zelenih u *House of Commons*, u raspravi o *The Parliamentary Voting System and Constituencies Billu* u listopadu 2010. Ona će predložiti također dva referendumska pitanja - prvo o tome žele li građani zadržati postojeći izborni sustav, a drugo pitanje nudilo je tri alternativna izborna sustava - sustav alternativnoga glasovanja, sustav personaliziranog razmjernog predstavništva i sustav jedinstvenog prenosivog glasa. Njezin amandman poražen je u glasovanju Doma, za njega nisu glasovali ni liberalni demokrati, iako su ankete javnog mnijenja pokazivale da građani žele širi izbor pri odlučivanju o izbornoj reformi.⁹⁵

Sustav alternativnoga glasovanja prihvaćen je kao najmanji zajednički nazivnik u koalicijskim pregovorima liberalnih demokrata i konzervativaca. Paradoksalno je da su taj sustav građanima predložile dvije stranke koje taj sustav istinski ne žele i nije bio dio njihova izbornog programa, a na to su zapravo bile natjerane time što je laburistički premijer Brown na odlasku referendum o alternativnom glasovanju ugradio u izborni program svoje stranke.

⁹⁴ Vidi opširnije u: Bogdanor, *op. cit.* u bilj. 48, str. 92 - 94.

⁹⁵ *Ibid.*, str. 94.

PRO ET CONTRA SUSTAVA ALTERNATIVNOGA GLASOVANJA

Referendumska kampanja o izbornoj reformi nije se, dakle, vodila između zagovaratelja dvaju različitih koncepcija predstavništva - većinskog i razmjernog - kao što je to bilo u Novom Zelandu i kao što su očekivali pobornici izborne reforme u UK-u. Sustav alternativnoga glasovanja samo je najblaža i najumjerenija moguća reforma sustava relativne većine.

Koji su najvažniji argumenti u prilog tom sustavu korišteni u referendumskoj kampanji? Prvi je taj što bi izabrani zastupnici imali "većinsku" potporu u svojim izbornim okruzima, na temelju prvih i sljedećih preferencija birača. No, taj argument ima i svoju "Ahilovu petu" s obzirom na to da je Zakonom o parlamentarnom sustavu glasovanja prihvaćena blaža varijanta alternativnoga glasovanja, tj. mogućnost da glasači dodijele preferencije pojedinim kandidatima ili da to ne čine. Dakle, dodjela preferencija nije obvezna, što znači da birač može dodijeliti samo prvu preferenciju, odnosno da će zapravo glasovati kao i u sustavu *'first-past-the-post'*. Kada bi veći postotak glasača postupio na način da ne dodjeljuje preferencije pojedinim kandidatima, osim kandidatu kojeg najviše preferira, kandidat koji bi na kraju imao najviše preferencija možda ne bi imao apsolutnu većinu glasova.⁹⁶ Drugi je prigovor sustavu alternativnoga glasovanja taj što pobijediti mogu i kandidati koji su dobili manje prvih preferencija od jednoga ili više protukandidata, a protivnici tog sustava smatraju da druga i sljedeće preferencije (treća, četvrta itd.) ne bi smjele imati istu težinu kao i prva preferencija pojedinog glasača. Pri utvrđivanju rezultata veliku težinu imaju preferencije najniže rangiranih kandidata (koji će prvi ispasti zbog malog broja prvih preferencija), što je svojedobno navelo Winstona Churchilla da kritizira sustav alternativnoga glasovanja izjavom da će odluka u izborima biti "određena putem najbeznačajnijih glasova danih za najmanje vrijedne kandidate".⁹⁷

Drugi je argument koji su isticali pobornici sustava alternativnoga glasovanja taj što on daje više izbora biračima i njihove glasove ne čini bezvrijednima kao što je to slučaj s većinom glasova u sustavu relativne većine.⁹⁸ Birači mogu

⁹⁶ Iskustva s opcijskom dodjelom preferencija potvrđuju da mnogi birači iz taktičkih razloga ne dodjeljuju sve preferencije kako ne bi povećavali izgleda za uspjeh nekim kandidatima. Vidi opširnije u: Bogdanor, *op. cit.* u bilj. 48, str. 96 - 98.

⁹⁷ *Winston Churchill on the Alternative Vote System*, <http://sheptonconservatives.blogspot.com/2011/04/winston-churchill-on-alternative-vote.html> (9. srpnja 2011.).

⁹⁸ Bogdanor, V., Change the voting system, change the UK, *Financial Times*, 9. kolovoza 2010., <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/cac02290-a3e2-11d1-9e3a-00144feabdc0.html#axzz1NUYBjsLY> (9. srpnja 2011.).

slobodno glasovati za kandidata koji je njihova istinska prva opcija, pa ako taj kandidat i dobije malo prvih preferencija, svaka sljedeća preferencija birača može utjecati na konačni rezultat izbora.⁹⁹ No različita istraživanja mogućeg funkcioniranja sustava alternativnoga glasovanja u pravilu su tvrdila da će taj sustav proizvoditi jednako nerazmjerne izborne rezultate, a u nekim slučajevima pobjednička stranka dobila bi i više mandata nego prema sustavu relativnoga glasa.¹⁰⁰ Dakle, pozitivna odluka na referendumu dovela bi zapravo do zamjene jednog nerazmjernog sustava drugim, a to najveći dio zagovornika izborne reforme u UK-u načelno ne može prihvatiti.

No pobornici izborne reforme promatrać će moguće uvođenje sustava alternativnoga glasovanja kroz jednu drugu dimenziju. Naime, različita istraživanja provedena proteklih godina potvrđivala su da bi najviše koristi od novog izbornog sustava imali liberalni demokrati. Kao stranka ideološki locirana između konzervativaca i laburista, s mogućnošću koaliranja s objema strankama, liberalni demokrati bili bi druga opcija mnogih glasača konzervativne i laburističke stranke. U onim izbornim okruzima u kojima bi se kandidati liberalnih demokrata našli među prvim dvama kandidatima po broju prvih preferencija (što znači da je iz utrke ispao kandidat ili konzervativaca ili laburista), ali da nijedan nije osvojio apsolutnu većinu, oni bi mogli računati na većinu drugih preferencija konzervativnih ili laburističkih glasača, što bi im omogućilo osvajanje apsolutne većine glasova. Jedna simulacija rezultata parlamentarnih izbora 2010., provedenih prema sustavu alternativnoga glasovanja, pokazala je da bi konzervativci izgubili 20-ak mandata, laburisti tri, a liberalni demokrati dobili 23 mandata, pa bi ukupno u tim izborima osvojili 80 umjesto 57 mandata.¹⁰¹ Na prvi pogled promjena u raspodjeli mandata ne bi dovela ni do kakvih drastičnih promjena u rezultatu izbora. Liberalni demokrati i dalje ne bi bili razmjerno zastupljeni u *House of Commons*, ali bi porast broja njihovih mandata povećao vjerojatnost da nijedna od ostale dvije velike stranke ne bi osvojila apsolutnu većinu parlamentarnih mandata. Vernon Bogdanor naznačit

⁹⁹ Opširnije o djelovanju, prednostima i nedostacima sustava alternativnoga glasovanja vidi u: Renwick, A., *A Citizen's Guide to Electoral Reform*, Biteback Publishing, London, 2011., str. 53 - 75.

¹⁰⁰ Vidi primjerice Curtice, J., How much difference might AV make?, u: *AV Referendum*, Media Briefing Pack 29th March 2011, Political Studies Association, http://www.psa.ac.uk/PSAPubs/AV_Briefing_Curtice.pdf (9. srpnja 2011.).

¹⁰¹ Bogdanor, V., Why the Lib Dems want electoral reform, *New Statesman*, 21. rujna 2010., <http://www.newstatesman.com/uk-politics/2010/09/alternative-vote-liberal> (9. srpnja 2011.).

će moguće krucijalne promjene koje bi sa sobom donijeli uvođenje alternativnoga glasovanja i veća vjerojatnost “visećeg parlamenta”:

“Alternativno glasovanje transformiralo bi liberalne demokrate u vrlo utjecajnu stranku (*kingmakers*) u britanskoj politici. Budući opći izbori ne bi odlučivali tko će formirati vladu - kao što su to činili od Drugog svjetskog rata, s izuzetkom dva koja su rezultirala “visećim parlamentom”, u veljači 1974. i 2010. - već o odnosima relativne moći i jačini pregovaračke moći svake stranke u postizbornim pregovorima. Postojao bi dvostupanjski proces izbora vlade - opći izbori i postizborni pregovori. Vlada ne bi bila izabrana neposredno od strane birača, već posredno. Vjerojatnost je, kao i 2010., da bi najslabija od triju glavnih stranaka odlučivala koja će od preostalih dviju vladati.”¹⁰²

Upravo velika vjerojatnost da bi liberalni demokrati bili najveći dobitnici uvođenjem sustava alternativnoga glasovanja stalno će isticati protivnici izborne reforme, jer će oni naglašavati da bi faktično pogodovanje toj stranci bilo pogubno za britanski model izborne demokracije. Naime, bez obzira na neprijeporne nerazmjerne učinke, westminsterski model, tvrde njegovi zagovornici, osigurava bitnu značajku demokracije: sposobnost birača, a ne grupe političara, da drži vladu odgovornom, jer isključivo izbori određuju tko će upravljati državom, a ne postizborni stranački dogovori. U slučaju izborne reforme liberalni demokrati gotovo bi uvijek bili na vlasti i mogli bi birati hoće li sklopiti koaliciju s konzervativcima ili laburistima. Odlučivanje o formiranju vlade tako bi bilo oduzeto biračima i dodijeljeno čelništvu jedne stranke. Michael Pinto-Duschinsky zaključit će da čelnik liberalnih demokrata Nick Clegg “zagovara način glasovanja koji bi dopustio da njegova stranka drži ravnotežu moći i osigurao mu mjesto u vladi gotovo za stalno. To je atraktivno za Clegga, ali teško da je model izborne demokracije.”¹⁰³

Protivnici sustava alternativnoga glasovanja ustvrdit će jednako tako da bi liberalni demokrati novu poziciju stalnoga koalicijskog partnera Konzervativnoj ili Laburističkoj stranci iskoristili da u određenom trenutku zatraže uvođenje

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Pinto-Duschinsky, M., Let's Keep Throwing the Rascals Out, *Standpoint*, rujan 2010., str. 44 - 45, <http://standpointmag.co.uk/features-sept-10-lets-keep-throwing-the-rascals-out-pinto-duschinsky-alternative-vote> (9. srpnja 2011.). Vidi njegovu obranu sustava relativne većine u: Send the Rascals Packing: Defects of Proportional Representation and the Virtues of the Westminster Model, *Representation*, vol. 36, br. 2, 1998., str. 117 - 126.

nekoj modela razmjernih izbora (vjerojatno sustava jedinstvenog prenosivog glasa) kao svog strateškog cilja.¹⁰⁴

Vođa liberalnih demokrata Nick Clegg prije parlamentarnih izbora, u travnju 2010., odgovarajući na laburističku programsku objavu da će nakon izbora raspisati referendum o sustavu alternativnoga glasovanja, reći će da je taj sustav “jadan mali kompromis”, koji je samo malen korak u pravom smjeru i da bi laburisti morali ponuditi najmanje sustav “AV+”, koji zadržava vezu zastupnika i izbornog okruga, ali pritom ima i razmjernu komponentu.¹⁰⁵ Tom opaskom o “jadnom malom kompromisu”, koju će Clegg iznijeti kao odgovor na ponudu premijera Browna u vrijeme rasprava o *Constitutional Reform Billu*, uvijek će se iznova koristiti svi protivnici alternativnoga glasovanja kao argumentom da taj sustav nije istinski prihvatljiv čak ni stranci koja je najveći zagovornik izborne reforme.

U referendumskoj kampanji liberalni demokrati i konzervativci naći će se na suprotnim stranama. Liberalni demokrati zagovarati će alternativno glasanje kao iskorak od *statusa quo*, kao nastavak britanskih ustavnih reformi, kao rješenje koje će dati veći legitimitet izabranim zastupnicima, kao rješenje koje je prihvatljivo državama britanske parlamentarne tradicije (primjer Australije). Konzervativci će se zalagati za očuvanje sustava relativne većine kao sustava koji je u srcu britanske demokracije. David Cameron sustavu alternativnoga glasovanja spočitavat će da je kompleksan, nepopularan (koriste ga samo tri države u svijetu), odstupa od načela “jedna osoba, jedan glas” (ne računaju se preferencije svih glasača, već samo nekih), pa je stoga nepravičan i uskraćuje biračima odluku o tome tko će formirati vladu. Obraćajući se biračima u uvodniku *The Suna* na dan referenduma Cameron će napisati:

“Alternativno glasanje oduzima moć građanima i daje je političarima. Ne postoji ništa što govori o ‘moći naroda’ do slike kamiona koji odvozi namještaj u ulici Downing Street, kada se stara vlada miče novoj. Ali s alternativnim glasanjem to bi bilo puno manje vjerojatno. Bilo bi puno više nejasnoća u izbornim rezultatima i više prilika za umorne političare da se zadrže na vlasti dugo nakon što je isteklo njihovo vrijeme. Samo razmislite - da smo imali alter-

¹⁰⁴ Pinto-Duschinsky će ustvrditi da “u vjerojatnom slučaju još jednog visećeg parlamenta s alternativnim glasanjem liberalni demokrati bi tada zahtijevali puno razmjerno predstavništvo, kao uvjet njihova sudjelovanja u sljedećoj koalicijskoj vladi. Stoga je realistično smatrati alternativno glasanje sredstvom za postizanje cilja - razmjernog predstavništva”. *Ibid.*, str. 45.

¹⁰⁵ *Op. cit.* u bilj. 93.

nativno glasovanje prošle godine, Gordon Brown još bi i danas bio u Downing Streetu.”¹⁰⁶

ZAŠTO SU BRITANCI NA REFERENDUMU ODBACILI PROMJENU IZBORNOG SUSTAVA?

Mnoštvo je razloga koji su uzrokovali referendumski neuspjeh izborne reforme u UK-u. Djelomično smo neke već spomenuli. No nastojat ćemo ih sustavno izložiti u zaključnim razmatranjima.

Smatramo da je prvi razlog u nedostajanju “ustavnog trenutka”¹⁰⁷, odnosno u tome što građani u UK-u reformu izbornog sustava nisu smatrali važnim pitanjem ustavne reforme i nužnim korakom u reformiranju britanskog političkog sustava. Iako su zagovornici izborne reforme upirali u statističke nepravilnosti sustava relativne većine, u nelegitimnost izbora zastupnika koji pobjeđuju s trećinom glasova u svojim izbornim okruzima, u sve veći broj zastupničkih okruga u kojima je gotovo nemoguće očekivati promjenu stranačkog pobjednika (*safe seats*), a što su zatim nastojali prikazati i kao uzrok neprimjerenog trošenja javnog novca od tih istih zastupnika, većina građana sve te argumente nije dovela u vezu s potrebom da se promijeni sustav relativne većine, niti je taj sustav percipiran kao izvor zala koja su nedvojbeno bila prisutna u ponašanju britanske političke elite u Parlamentu.¹⁰⁸

Timing referenduma bio je pogrešan, i to iz više razloga. Referendum je održan početkom svibnja 2011., godinu dana nakon uspostave koalicijske vlade, u trenutku kada su birači bili u velikoj mjeri revoltirani određenim mjerama nove vlade (osobito rezanjem financijskog deficita proračuna u relativno kratkom roku i povećanjem studentskih školarina), a koje su bile protivne izbornom programu liberalnih demokrata. Birači liberalnih demokrata bili su iznimno razočarani odlukom čelništva stranke da zbog koalicije odustanu od svojih izbornih obećanja. Upravo zbog toga sama ideja koalicijske vlade, u kojoj se stranke djelomično odriču svojih stajališta i predizbornih obećanja, pokazala

¹⁰⁶ Cameron, *op. cit.* u bilj. 3.

¹⁰⁷ Newey, G., *Constitutional Non-Moment*, <http://www.lrb.co.uk/blog/2011/05/06/glen-newey/constitutional-non-moment/> (9. srpnja 2011.).

¹⁰⁸ Vidi *Constitutional Reform in Britain: Yes or No?* i *Briefing: Constitutional Reform*, *The Economist*, 30. travnja 2011., str. 13 i 22 - 24.

se u lošem svjetlu i svaki izborni sustav koji je takvu vladu činio vjerojatnijom, nije promatran kao poželjan. Kako su prema ispitivanjima javnoga mnijenja liberalni demokrati u prvih godinu dana koalicijske vlade izgubili potporu velikog broja birača koji su za njih glasovali na parlamentarnim izborima (a to se potvrdilo i gubitkom velikog broja vijećničkih mjesta na lokalnim i regionalnim izborima, koji su održani istoga dana), glasovanje protiv sustava alternativnoga glasovanja bio je način na koji su birači iskazali svoje nezadovoljstvo prema čelništvu stranke, a osobito njenom vođi Nicku Cleggu.¹⁰⁹ Rezultati referenduma stoga se mogu promatrati i kao glasovanje građana o povjerenju inicijatoru referenduma (a to su ponajprije liberalni demokrati), što je često slučaj u referendumskoj praksi.

Referendum o sustavu alternativnoga glasovanja bio je koalicijski kompromis kojim su pomirene nepremostive razlike dviju stranaka u pitanju poželjnog izbornog sustava za *House of Commons*. Sustav alternativnoga glasovanja bio je najmanji zajednički nazivnik dviju stranaka u pitanju izborne reforme, na koji je čelništvo liberalnih demokrata olako pristalo, iako je sam Clegg istu ponudu laburista ocijenio "jadnim malim kompromisom".

Kako su liberalni demokrati i konzervativci bili na suprotnim stranama u referendumskoj kampanji, bilo je očito da će rezultat ovisiti o tome kako će se opredijeliti čelništvo laburista i njihovi birači. Premda je vođa laburista Ed Miliband podržao sustav alternativnoga glasovanja, niz istaknutih stranačkih čelnika i 150 zastupnika u obama domovima Parlamenta nastupalo je u javnosti protiv tog sustava¹¹⁰, što je u konačnici dovelo do podijeljenosti biračkog tijela te stranke.¹¹¹ Upravo činjenica da je biračko tijelo Laburističke stranke primalo dijametralno suprotne signale čelništva svoje stranke uvjetovala je poraz sustava alternativnoga glasovanja na referendumu, jer je pola biračkog tijela laburista glasovalo s ogromnom većinom birača konzervativne stranke protiv promjene izbornog sustava.

¹⁰⁹ Curtice, J., *The Death of a Miserable Little Compromise: The Alternative Vote Referendum*, *Political Insight*, vol. 2, br. 2, 2011., str. 16.

¹¹⁰ Ed Miliband faces AV battle as MPs and peers back No vote, *The Guardian*, 16. ožujka 2011., <http://www.guardian.co.uk/politics/2011/mar/16/ed-miliband-av-referendum-yes-vote> (9. srpnja 2011.).

¹¹¹ Why a Yes vote depends on Labour voters, *New Statesman*, 20. travnja 2011., <http://www.newstatesman.com/blogs/the-staggers/2011/04/labour-voters-split-exactly> (9. srpnja 2011.).

Kada je riječ o argumentima *pro et contra* sustava alternativnoga glasovanja u referendumskoj kampanji, treba konstatirati da su oni išli više u prilog protivnika izborne reforme. Neki argumenti nisu bili korektni (veliki troškovi uvođenja novog sustava u iznosu od oko 250 milijuna funta u vrijeme gospodarske krize, tvrdnje da sustav omogućuje da neki birači glasaju dva puta), no protivnici reforme s pravom su isticali da sustav alternativnoga glasovanja nije znatnije prisutan u svijetu i da osim Australije nema relevantnih primjera dugovječnijih demokratskih država koje bi taj sustav koristile, da za taj sustav nisu željeli glasovati ni birači u Novom Zelandu na referendumu 1992., da on može proizvoditi još veće nerazmjerne učinke u parlamentarnim izborima od sustava relativne većine, da nije ispravno na jednaki način tretirati prve i sve ostale preferencije pojedinog birača i da će sustav dati nepriličan utjecaj raznim ekstremističkim strankama, čiji će kandidati prvi biti eliminirani zbog malog broja prvih preferencija, ali će zatim druge preferencije na tim listićima u znatnoj mjeri determinirati rezultat izbora. U svjetlu negativnih iskustava s novom koalicijskom vladom, argument protivnika izborne reforme da će uvođenje novog sustava učiniti ubuduće vjerojatnijim pojavu "višećeg parlamenta" utjecao je također na dio biračkog tijela da glasuje protiv sustava alternativnoga glasovanja.¹¹²

No bez obzira na sve argumente *pro et contra* sustava alternativnoga glasovanja, treba reći da su u referendumskoj kampanji uvijek iznova naglašavane vrline sustava relativne većine - njegova jednostavnost, snažan i neposredan utjecaj birača na odluku o tome tko će formirati vladu nakon izbora, uspostava (u pravilu) jednostranačke vlade, koja ima mandat ispuniti svoja predizborna obećanja, ali i odgovornost te vlade, koja zna da na izborima može biti smijenjena ako ne ispuni očekivanja birača. Jedan će britanski analitičar nekoliko godina prije referenduma napisati da je "*first-past-the-post* poput funte, milje ili vožnje po lijevoj strani ceste - fundamentalno neprikladan i, s međunarodnog stajališta govoreći, ekscentričan, ali on je također blizak, dio nasljeđa i, kako bilo da bilo, britanski."¹¹³

Referendum o sustavu alternativnoga glasovanja bio je loše pripremljen pokušaj izborne reforme, koji će izvjesno za dulje vrijeme zakočiti promjenu sustava relativne većine u izboru zastupnika u *House of Commons*. Kao prvo, s

¹¹² Opširnije o mogućim razlozima neuspjeha referenduma vidi u: Curtice, *op. cit.* u bilj. 109, str. 14 - 17.

¹¹³ Cathcart, B., PR is so un-British, *New Statesman*, 9. studenoga 2009., <http://www.newstatesman.com/uk-politics/2009/11/british-readers-media> (9. srpnja 2011.).

neuspjehom sustava alternativnoga glasovanja teško je očekivati pokušaj neke slične umjerene reforme, kao što bi mogao biti pokušaj sa sustavom "AV+". Sustav dvokružnog glasovanja kakav se primjenjuje s druge strane kanala, u Francuskoj, nikada nije bio atraktivan u UK-u. Stoga bi sljedeći put prijedlog izborne reforme morao poći od nekog modela razmjernog sustava. No to bi zahtijevalo određen "kopernikanski obrat" u opredjeljenju barem jedne od dviju vladajućih britanskih stranaka ili u široj javnosti. Ako nam prijašnja iskustva s reformom izbornog sustava u tom pogledu mogu pomoći, možemo pretpostaviti da bi prihvaćanje nekog razmjernog sustava bilo prihvatljivo jednoj od vladajućih britanskih stranaka kada bi ona procijenila da s postojećim sustavom relativne većine više nema mogućnosti sama doći na vlast. Laburistička stranka bila je blizu tog zaključka 1997., nakon što je provela punih 18 godina u opoziciji, ali je nakon dolaska na vlast brzo odbacila ideju o bilo kakvom uvođenju, čak i u marginalnom smislu, razmjernih izbora u izborima za *House of Commons*. Što se tiče šire javnosti, koja bi na referendumu eventualno mogla prihvatiti razmjerno predstavništvo, preduvjet tome mogao bi biti u takvim rezultatima parlamentarnih izbora koji bi u znatnoj mjeri diskreditirali sustav relativne većine. Razlog bi mogao biti ponajprije osvajanje većine zastupničkih mjesta od stranke koja je dobila znatno manji broj glasova zbog određenih sustavnih *biasa* ugrađenih u djelovanje 'first-past-the-post'. Moguća je izborna reforma u slučaju novog "višećeg parlamenta", dakle kada bi barem jedna od dviju najjačih stranaka procijenila da 'first-past-the-post' više u pravilu ne jamči stabilnu jednostranačku parlamentarnu većinu. Ako bi jedan ili više "višećih parlamenata" proizvodili koalicijske vlade, kao što je to bio slučaj nakon izbora 2010., i ako bi te vlade opravdale očekivanja birača, tada bi britanski građani mogli prihvatiti nužnost izborne reforme i uvođenje razmjernog sustava u izborima za *House of Commons*. No takav scenarij ne očekujemo u tijeku ovog desetljeća.

Kako je nakon referenduma u svibnju 2011. zadržan sustav relativne većine, nama ustavnim pravnicima ostaje barem profesionalno zadovoljstvo što je opstao westminsterski sustav, u svim ustavnopravnim i politološkim analizama jedan od temeljnih modela parlamentarne demokracije te što još uvijek u predavanjima i znanstvenim radovima o njemu nećemo govoriti u prošlom vremenu.

Summary

Robert Podolnjak*

Petar Bačić**

**SURVIVAL OF THE WESTMINSTER SYSTEM:
THE UNSUCCESSFUL BRITISH AV REFERENDUM**

In the first part of this paper, the authors study the meaning of the first-past-the-post electoral system as the basis of the classical Westminster system in the UK. In the second part, the numerous circumstances leading to the alternative vote (AV) referendum are considered. These include: the gradual delegitimation of the first-past-the-post system, the inclusion of a referendum initiative concerning an electoral system reform in the Labour Party programme during its time in the opposition, the fact that various electoral systems are used in the UK as a result of devolution and local government reform, the acceptance of certain decisions issued at the EU level which have turned the UK into a test laboratory for electoral systems, and the MP's expenses scandal. Finally, a relevant circumstance lies in the fact that no party has won the absolute majority in Parliament since the 2010 election, which resulted in a Conservative - Liberal Democrat coalition agreement, conditioned by the clause providing for the AV referendum, stipulated by the Liberal Democrats. In the third part, the authors look at the Parliamentary Voting System and Constituencies Act, the key statute of the Conservative - Liberal Democrat coalition Cabinet providing for the AV referendum. The role of the referendum in the context of the new British constitution is also analysed. In the fourth part, the authors list the arguments in favour and against the first-past-the-post and the alternative vote systems put forward in the UK debate, as well as the possible reasons for the failure of the AV referendum. Considering the fact that substantial electoral system reforms are relatively rare in developed democracies, each attempt at such a reform makes for an intriguing object of study for electoral system analysts. On the basis of the manner of implementation of the electoral reform and the role played by all involved, an attempt is made at explaining the causes for success or failure of such a reform. The basic assumption of the authors is that the AV referendum was an inadequately

* Robert Podolnjak, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

** Petar Bačić, Ph. D., Assistant Professor, Faculty of Law, University of Split, Domovinskog rata 8, Split

prepared attempt at electoral reform, which has delayed any potential substantial changes to the Westminster system for a considerable period of time.

Key words: United Kingdom, Westminster system, first-past-the-post electoral system, alternative vote electoral system, referendum

Zusammenfassung

Robert Podolnjak*

Petar Bačić**

FORTDAUER DES WESTMINSTER-SYSTEMS: GESCHEITERTE VOLKSABSTIMMUNG ÜBER DAS ALTERNATIVWAHLRECHT IN GROSSBRITANNIEN

In diesem Beitrag analysieren die Autoren die Bedeutung des relativen Mehrheitswahlrechts als Grundlage des klassischen Westminster-Systems im Vereinigten Königreich. Im zweiten Teil werden die Ursachen angeführt, die zur Volksabstimmung über das Alternativwahlrecht führten. Diese sind insbesondere der schleichende Legitimitätsverlust des relativen Mehrheitswahlrechts im Vereinigten Königreich (VK), die Aufnahme der Volksabstimmung über eventuelle Änderungen des Wahlsystems in das Parteiprogramm der Labour Party während ihrer langjährigen Opposition, die Wahl unterschiedlicher Wahlordnungen im VK als Ergebnis der Devolution und der Reform der kommunalen Selbstverwaltung im Lande sowie der Annahme bestimmter Entscheidungen auf Ebene der Europäischen Union, was das VK in eine Art Experimentierfeld für unterschiedliche Wahlordnungen verwandelte, der Spesen-Skandal im Unterhaus, der dazu führte, dass nach den Wahlen 2010 keine Partei die absolute Mandatsmehrheit erringen konnte und die Konservative und die Liberaldemokratische Partei somit eine Koalition eingehen mussten, in der letztere auf der Durchführung einer Volksabstimmung über eine mögliche Änderung des Wahlsystems als Vorbedingung für das Zustandekommen der Koalition bestand.

Im dritten Teil wird das für die Koalitionsregierung der Konservativen und der Liberaldemokraten zentrale Gesetz über das parlamentarische Abstimmungssystem und

* Dr. Robert Podolnjak, Professor an der Juristischen Fakultät in Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

** Dr. Petar Bačić, Dozent an der Juristischen Fakultät in Split, Domovinskog rata 8, Zagreb

Wahlkreise analysiert, nach dem in Volksabstimmungen über das Wahlsystem entschieden werden soll, wobei auch die Rolle der Volksabstimmung im neuen britischen System untersucht wird. Im vierten Teil des Beitrags stellen die Autoren die Argumente pro et contra das relative Mehrheitswahlrecht und das Alternativwahlrecht aus der britischen Debatte sowie die möglichen Gründe für das Scheitern der Wahlreform dar. Da tiefer gehende Wahlreformen in reifen Demokratien eher selten sind, ist jeder Versuch dieser Art für Wahlsystemforscher eine willkommene Gelegenheit für Analysen, anhand derer aus der Art und Weise, wie die Reform durchgeführt wurde, und dem Handeln ihrer Akteure die Gründe für den Erfolg oder Misserfolg des Wahlreformversuchs ermittelt werden können. Die Hauptthese der Autoren ist, dass die Volksabstimmung über ein neues Wahlsystem der schlecht vorbereitete Versuch einer Wahlreform war, der eine Änderung der Fundamente des Westminster-Systems auf längere Zeit aufschiebt.

Schlüsselwörter: Vereinigtes Königreich, Westminster-System, relatives Mehrheitswahlrecht, Alternativwahlrecht, Volksabstimmung

