

Олена Каравайцева

Національний університет «Одеська юридична академія»

ТРАНСФОРМАЦІЯ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ ХОРВАТІЇ

Olena Karavaitseva

National University «Odesa Law Academy», Ukraine

TRANSFORMATION OF THE ELECTORAL SYSTEM OF CROATIA

The article highlights the process of formation and transformation of the electoral system of Croatia since the recognition of its independence till present time. The electoral legislation of Croatia and its compliance with the basic European electoral standards and general democratic principles was analysed in the paper. Among the identified problems of the existing proportional election system in Croatia, the author pays attention to the misallocation of votes that does not meet the various international requirements and violates the equality of universal suffrage, which is a basic constitutional principle. It is emphasized in the article that an important element of proportional representation system in Croatia is 5% barrier, which contradicts the purpose of proportional voting because it prevents participation of small political parties in the distribution of mandates. The author described proposals of the working group on amendments to the electoral law of Croatia, which defined basic principle of fair political representation of the electorate and that should be included in the new law on parliamentary elections.

Key words: electoral system of Croatia, electoral threshold, principles of electoral system, political representation, maldistribution of voices, distributing methods, mandate, proportional electoral system, electoral districts, electoral barrier.

Хорватія 1989 р. вступила в абсолютно нову для неї політичну ситуацію. Національно-демократичний рух почав набувати своєї політико-правової репрезентації у вигляді цілої низки новоутворених політичних формацій. Вже в травні 1990 р. в Хорватії проходять перші після Другої світової війни вільні багатопартійні вибори, більшість голосів на яких отримав Хорватський Демократичний Союз на чолі з доктором філософії Франьо Туджманом. Прийнята 22 грудня 1990 р. Конституція Хорватії закріпила за країною статус незалежної держави у складі СФРЮ і тим самим відмінила існуючу до цього федеральну форму¹. Слід за цим хорватський парламент 21 лютого 1991 р. почав процес виходу Хорватії із складу СФРЮ. За результатами травневого референдуму 1991 р. в Хорватії 94 % виборців висловилися за незалежну Хорватську державу, яка може створити союз суверенних держав з іншими югославськими республіками. 25 червня 1991 р. Сабор (хорватський парламент) прийняв Декларацію, в якій проголосив суверенну Республіку Хорватія. Конституція СФРЮ припинила свою дію на території Хорватії, припинені терміни дії мандатів представників республіки у Скупщині СФРЮ. Розрив 8 жовтня 1991 р. усіх державно-правових зв'язків із СФРЮ був поворотним пунктом у зміні Хорватією свого державно-правового статусу і загальної геополітичної ситуації на Балканах². На початку 1992 р. практично всі країни ЄС визнали Хорватію, а 22 травня цього самого року вона стала членом ООН. Проте конфлікти на етнополітичному ґрунті призвели до кривавих подій у Хорватії, що надзвичайно негативно відобразилось на розвитку електоральних процесів у країні та найсерйознішим чином впливали на динаміку розвитку хорватської виборчої системи. Дана система за роки державної незалежності Хорватії пройшла довгу дорогу своєї трансформації. Мажоритарний принцип був трансформований у змішаний, який потім був замінений на повністю пропорційну електоральну систему.

Розпочинаючи дослідження виборчої системи Хорватії, а також її відповідності базовим

1 Конституція Республіки Хорватії 1990. <<http://mspa7520.ru/konstituciya-respubliki-horvatiya>> (2015, вересень, 02).

2 Referendum o hrvatskoj samostalnosti 1991. <http://www.izbori.hr/arhiva/pdf/1991_Rezultati_Referendum.pdf>.

європейським електоральним стандартам і загальнодемократичним принципам, слід зазначити таке. Відповідно до Закону «Про вибори і відізвання членів комітетів і депутатів» від 15 лютого 1990 р., усі депутати в трьох радах (палатах) хорватського Парламенту (тоді офіційно - Хорватського Державного Сабору) обиралися за мажоритарною системою абсолютної більшості. Територія Хорватії була розділена на 356 виборчих округів (Рада суспільств - 116 округів, Суспільно-політична рада - 80, Рада колективної праці - 160). Вибори відбулися 22–23 квітня 1990 р. (перший тур) і 6–7 травня 1990 р. (другий тур). У тих виборчих округах, де жоден із кандидатів не отримав абсолютної більшості голосів у першому турі виборів, був організований другий круг виборів, у якому брали участь перші два кандидати, що отримали найбільшу кількість голосів у першому турі. Але вже при організації наступних парламентських виборів у Хорватії мажоритарна система абсолютної більшості голосів не застосовувалася¹.

1992 р. був ухвалений новий закон про вибори, відповідно до якого в Хорватії була прийнята змішана мажоритарно-пропорційна виборча система до двопалатного парламенту. У рамках цієї системи половина нижньої палати Хорватського Державного Сабору - Палати депутатів - обиралася за мажоритарною системою відносної більшості, а друга половина - за системою пропорційного представництва. Таким чином, на парламентських виборах 2 серпня 1992 р. 64 депутати обиралися в 64-х виборчих округах відносною більшістю голосів (також як і окремо виділені 4 депутати від національних меншин), а 64 депутати - по списках кандидатів, висунених від політичних партій і виборців. Прохідний бар'єр за пропорційною системою визначався в 3 %². Змішана виборча система застосовувалася і на виборах в Палату депутатів Парламенту Республіки Хорватії, які відбулися 28 жовтня 1995 р., з урахуванням унесених на той час змін до Закону про вибори. Замість уживаного раніше співвідношення 50 на 50 було впроваджено нове правило, відповідно до якого четверта частина депутатів – 28 – обиралася в такій самій кількості виборчих округів за мажоритарною системою відносної більшості голосів. Інші три чверті депутатів – 80 – обиралися по списках виборців за системою пропорційного представництва. 12 депутатів відповідно до положення п. 2 ст. 45 Конституції Хорватії обиралися хорватськими громадянами, які перебували за кордоном. Положення цієї конституційної норми на 1995 р. звучали так: "При виборах до Палати представників Сабору і Президента країни Республіка Хорватія забезпечує здійснення виборчого права і своїм громадянам, які під час проведення виборів перебувають за її межами. Ці громадяни можуть голосувати в державах, у яких вони перебувають, або іншим способом, передбаченим законом". Голосування згаданих громадян здійснювалося у спеціальному виборчому окрузі за системою пропорційного представництва. З метою стабілізації складу Палати представників (депутатів) при збільшенні частини пропорційного представництва був також збільшений і виборчий бар'єр (заборонна клаузула) до 5 % голосів на списки кандидатів від однієї партії. У разі коаліції двох партій застосовувався виборчий бар'єр у розмірі 8 %, у разі коаліції трьох і більше партій – 11 %. Ці зміни виборчого бар'єру обґрунтовувалися законодавцем необхідністю відповідальнішого впливу парламенту на стабільність виконавчої влади³. Проте вже 1999 р. виборча система Хорватії була радикально трансформована в бік рішучої відмови від рудиментів мажоритарної системи. 1999 р. у Закон про вибори були внесені важливі поправки, згідно з якими число місць від хорватської діаспори залежить від числа тих, що беруть участь у голосуванні хорватів, які проживають за кордоном. Вибори до Сабору Хорватії відбулися 3 січня 2000 р. уже відповідно до положень нового Закону про вибори з 100 % пропорційною виборчою системою⁴.

У Хорватії з березня 2001 р. застосовується чиста пропорційна система з голосуванням за закритими списками на виборах до вже однопалатного парламенту - Сабору. Розподіл місць між списками здійснюється пропорційно отриманим голосам на основі методу д'Ондта. До участі в розподілі мандатів не допускаються суб'єкти висунення списків, які отримали на підтримку висунених ними кандидатів менше 5 % дійсних голосів. Територія країни розділяється на 10

1 Izborni zakon mišljenja i članovi odbora i članovi 1990. <<http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/252511.html>>.

2 Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske 1992. <<http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/255984.html>>.

3 Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske 1995. <<http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/263213.html>>.

4 Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske 1999. <<http://www.izbori.hr/izbori/ip.nsf/WPDS/97D6046B0F6D97C2C1257448003211C9?open&1>>.

виборчих округів, у кожному з яких обираються 140 депутатів. До цих виборчих округів необхідно додати 11-й сукупний виборчий округ, у якому проводиться голосування хорватських громадян, які проживають за кордоном (близько 400 000 виборців, частенько вирішальних для результату парламентських виборів у країні), а також додається 12-й сукупний виборчий округ для голосування національних меншин по фіксованих квотах їх національного представництва. Основна проблема, яка існує відносно 10 округів, на які поділяється територія Хорватії, виражена сильним дисбалансом числа виборців різних округів, у яких обирає однакове число представників. Це явище в сучасній літературі відомо як неправильний розподіл голосів, який порушує рівність загального виборчого права, що є базовим конституційним принципом і не відповідає різним міжнародним документам. Подібна проблема спостерігається в Республіці Хорватії в останніх трьох виборчих циклах, що відображено у спеціальній доповіді Конституційного Суду Хорватії, направленої до парламенту Хорватії. Зокрема, нерівне число політичних представників у різних виборчих округах через проходження 5 % порогу дійсних голосів у виборчих округах з різним числом виборців і дійсних голосів істотно впливає на результати виборів до парламенту. Неправильний і несправедливий розподіл представників у виборчий орган можна простежити на прикладі парламентських виборів 2007 р., у якому 14 місць у четвертому окрузі, необхідних 169 502 дійсних голосів, а на ту саму кількість місць у сьомому окрузі має бути 218 575 голосів¹. Слід зазначити, що неправильний розподіл поширене явище у виборчих системах, заснованих на виборчих округах, незалежно від того, чи це система більшості або пропорційна система. Простіший спосіб визначити наявність непропорційності – це розрахувати співвідношення голосів і мандатів, виражених у відсотках. Значні відмінності в кількості виборців у різних округах можуть відобразитися не лише на рівності загального виборчого права, але й на функціонуванні виборчої системи в цілому. Призначення й основний сенс пропорційної виборчої системи полягають у тому, що мандати між списками кандидатів розподіляються пропорційно поданим за ці списки голосам виборців і таким чином досягається відповідність між спектром політичних пристрастей електорату і політичним складом обраного парламенту². Тому спотворення пропорційності при розподілі мандатів підривають саму суть пропорційної системи. Проте суворий пропорційний розподіл мандатів можливий лише в окремих випадках, які на практиці зазвичай не зустрічаються. Це пов'язано з тим, що число мандатів, які отримує кожна партія, має бути цілим і дане обмеження вимушує в процесі округлення чисел допускати великі або менші відступи від пропорційності. Відсутність суворого вирішення завдання пропорційного розподілу цілого числа мандатів породила низку різних методів розподілу. Вони діляться на методи квот і методи дільників.

Суть методів квот полягає в тому, що спочатку число голосів, отриманих кожною партією, ділиться на деяке число, яке називають квотою. Ціла частина від ділення розглядається як число мандатів, які партія отримує в результаті первинного розподілу. Якщо в результаті будуть розподілені не всі мандати, то мандати, що залишилися, розподіляються згідно з певним правилом. Як зазначають А. Любарев та Н. Шалаєв, методи квот розрізняються по двох параметрах: за квотою, на яку ділять число голосів, і за правилом, згідно з яким відбувається вторинний розподіл мандатів. Методи дільників можуть бути реалізовані шляхом різних алгоритмів. Найбільш простий і відомий алгоритм полягає в такому. Число голосів, отриманих кожним списком, ділиться послідовно на ряд чисел. Отримані частинні ранжируються в порядку убавання своїх числових значень, і відбирається стільки найбільших частинних, скільки потрібно розподілити мандатів. Скільки в якого списку вийшло таких відібраних частинних, стільки мандатів йому і належить. Розрізняються між собою методи дільників саме тим рядом чисел, на які ділиться число голосів. Найбільш відомі з них - це метод д'Ондта (ряд 1, 2, 3, 4 і т. д.), метод Сент-Лагює (1, 3, 5, 7 і т. д.), модифікований метод Сент-Лагює (1.4, 3, 5, 7 і т. д.), датський метод (1, 4, 7, 10 і т. д.) і метод Імпіріалі (2, 3, 4, 5 і т. д.). Зрозуміло, що будь-який метод призводить до деяких відступів від пропорційності. Додаткове спотворення пропорційності вносить загороджувальний бар'єр, який передбачений у виборчому законодавстві більшості країн, що використовують пропорційну виборчу систему. Проте існують

1 Mato Palić Učinci primjene razmjernog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj (2012). *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol.49. No. 1 Ožujak*.

<http://hrcaak.srce.hr/index.php%3Fshow%3Dtoc%26id_broj%3D6396&prev=search>.

2 Любарев, А.Е. (2011). Проблема пропорционального распределения депутатских мандатов на муниципальных выборах. Москва: «Муниципальная служба», 4 (56), 13-19.

<http://lyubarev.narod.ru/elect/mun_sl.htm>.

критерії, що дозволяють оцінити, чи є відступ, що допускається, від пропорційності необхідним і неминучим або він надлишковий і надмірний. Найпростіший критерій був названий «правилом ідеальних частинних». Суть його полягає в такому: оскільки різні методики розподілу мандатів покликані вирішувати проблему оптимального округлення чисел у тому разі, коли провести пропорційний розподіл у цілих числах неможливо, то в зворотному разі (коли можливо без округлення розподілити мандати в точній відповідності до пропорції голосів) вони повинні давати суворо пропорційний результат. Найвищі значення обох порогів – у методі д'Ондта. Метод Хейра-Німейера має найнижчі значення порогу включення, проте поріг виключення в цього методу вищий, ніж у датського і методу Сент-Лагюс. Найнижчі значення порогу виключення – у датського методу. Слід також відзначити, що в трьох методів дільників (д'Ондта, Сент-Лагюс і датського) розрив між двома порогамі невеликий, особливо при великих розмірах округів і невеликому числі партій¹.

Необхідно зауважити, що дуже важливим елементом пропорційної виборчої системи в Хорватії є 5-відсотковий поріг, який становить собою мінімальну кількість дійсних голосів, які певна політична партія повинна набрати для взяття участі в розподілі мандатів. Виборчий поріг деякою мірою вступає в суперечність із метою пропорційного голосування, оскільки він перешкоджає участі в розподілі мандатів дрібних політичних партій. Причина існування в пропорційній виборчій системі виборчого порогу обумовлена необхідністю запобігти надмірному дробленню представницького органу, який може зробити скрутною роботу виконавчої влади і політичної системи в цілому. Враховуючи існуючі проблеми пропорційної виборчої системи Хорватії, пропозиції щодо внесення змін до чинного виборчого законодавства були результатом діяльності громадськості, яка висловила бажання сформувати парламент відповідно до принципу справедливого політичного представництва у всіх частинах електорату. У доповіді робочої групи з розробки базової пропозиції щодо внесення змін до виборчого законодавства Хорватії був визначений базовий принцип справедливого політичного представництва електорату, який має бути включений у новий закон про вибори до парламенту². Даний принцип буде застосовуватися в пропорційній виборчій системі, при цьому територія держави розділяється на десять округів, у яких оберуть рівне число представників, що сприятиме децентралізації політичних партій і політичного життя в цілому. Проте необхідно погоджувати принцип справедливого політичного представництва з принципом ефективності політичної влади і запобігти створенню розпорошеної і поляризованої системи в багатопартійному представницькому органі. На жаль, хорватський парламент не може своєчасно внести зміни до існуючого виборчого закону, який регулює сферу виборчих округів, у зв'язку з тим, що Конституційний закон про реалізацію Конституції Хорватії забороняє зміни у виборчому законодавстві протягом одного року до виборів. Таким чином, ставиться під сумнів легітимність наступних парламентських виборів.

На закінчення необхідно підкреслити, що однією з найхарактерніших особливостей хорватських виборів є часті зміни у виборчому законодавстві. Важко знайти країну, в якій настільки часто змінювалася б виборча система за порівняно невеликий проміжок часу. За перші десять років існування демократичної держави в Хорватії змінилися всі основні моделі виборчих систем: мажоритарна, змішана і пропорційна. Це дозволило різноманітним політичним об'єднанням та партіям представити в парламенті широку гамму сил та сформувати дієздатну коаліцію. Це було важливо для їх подальшого самовизначення і консолідації демократичних сил у країні. Парламентські вибори і електоральна участь – це важлива складова процесу демократизації в регіоні, необхідний спосіб легітимізації нової влади, коректування поточної політики.

References

1. Izborni zakon mišljenja i članovi odbora i članovi 1990. <<http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/252511.html>>.
2. Konstituzija Respublike Hrvatske 1990. <<http://mupa7520.ru/konstitucija-respublike-hrvatske>>.
3. Lubarev, A.E. (2011). Problema proporzionalnogo raspredelenia depytatskih mandatov na mynizipalnih viborah. Moskva. «Mynizipalnaia slygba», 4 (56), 13-19. <http://lyubarev.narod.ru/elect/mun_sl.htm>.

- 1 Любарев, А.Е., Шалаев, Н.Е. (2009). О критериях пропорциональности при распределении депутатских мандатов на муниципальных выборах. Москва: "Конституционное и муниципальное право", 23, 23-27. <<http://lyubarev.narod.ru/elect/KMP-prop.htm>>.
- 2 Mato Palić Učinci primjene razmjernog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj (2012). Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 49, No.1 Ožujak. <http://hrcak.srce.hr/index.php%3Fshow%3Dtoc%26id_broj%3D6396&prev=search>.

4. Lubarev, A.E., Shalaev, N.E. (2009). O kriteriah proporzionalnosti pri raspredelenii depytatskih mandatov namynizipalnih viborah. Moskva. *Konstityzionoe I mynizipalnoe pravo*, 23, 23-27.
<<http://lyubarev.narod.ru/elect/KMP-prop.htm>>.
5. Mato Palić Učinci primjene razmjernog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj (2012). *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 49. No.1 Ožujak.
<http://hrcak.srce.hr/index.php%3Fshow%3Dtoc%26id_broj%3D6396&prev=search>.
6. Referendum o hrvatskoj samostalnosti. <http://www.izbori.hr/arhiva/pdf/1991_Rezultati_Referendum.pdf>.
7. Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske 1992. <<http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/255984.html>>
8. Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske 1995. <<http://www.sabor.hr/zakon-o-izbornim-jedinicama-za-izbor-zastupnika-u-&prev=search>>.
9. Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske 1999.
<<http://www.izbori.hr/izbori/ip.nsf/WPDS/97D6046B0F6D97C2C1257448003211C9?open&1>>.