

*Stručna recenzija nacрта Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski
sabor i Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u
Hrvatski sabor te popratnog dokumenta Nužnost promjena
izbornog zakona*

Recenzenti

1

izv. prof. dr. sc. Goran Čular, Odsjek za hrvatsku politiku

doc. dr. sc. Višeslav Raos, Odsjek za komparativnu politiku

Sadržaj

1. Uvod.....	4
2. Klasifikacija predloženog izbornog sustava.....	6
3. Komentar dokumenta <i>Nužnost promjena izbornog zakona</i>	11
4. Komentar nacrtu <i>Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor</i>	22
4. 1. Nespojivost dužnosti (čl. 9)	22
4. 2. Zabrana kandidiranja i prestanak mandata prije isteka vremena (čl. 9 i 10)	23
4. 3. Integriranje nacionalnih manjina i „dijaspore“ u opći izborni sustav (čl. 34)	24
4. 4. Izbor zastupnika nacionalnih manjina (čl. 14-17, čl. 41).....	25
4. 4. 1. Sustav neograničenog glasa.....	26
4. 4. 2. Jednokružni većinski izbori u jednomandatnim okruzima	27
4. 4. 3. Razmjerni izbori	27
4. 5. Potrebni broj kandidata na listama kao uvjet pravovaljanosti liste (čl. 18, 19, 22).....	28
4. 6. Zabrana višestrukog kandidiranja (čl. 22)	30
4. 7. Potpisi kao uvjet za kandidaturu i broj potpisa (čl. 16, 19)	30
4. 8. Pravo birača da potpisom podrži samo jednu listu (čl. 20).....	32
4. 9. Rodne kvote (čl. 21).....	32
4. 10. Nazivi za neovisne kandidate i liste (čl. 22, 24, 59 i 61)	33
4. 11. Pravo odustanka kandidata od kandidature (čl. 29).....	34
4. 12. Zamjenici zastupnika (čl. 38).....	34
4. 13. Broj kandidata na listama za „dijaspору“ (čl. 39).....	35
4. 14. Definicija preračunavanja glasova u mandate prema D'Hondtovoj metodi (čl. 40)	35
4. 15. Preferencijsko glasanje (čl. 40).....	36
4. 16. Biranje zastupnika nacionalnih manjina (čl. 41)	36
4. 17. Fizičko glasanje (čl. 56)	36
5. Komentar nacrtu <i>Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor</i>	37
6. Završna ocjena.....	39
Literatura	40

Popis tablica

Tablica 1. Uporaba kombiniranih izbornih sustava u Europi nakon 1945.....	8
Tablica 2. Uporaba kombiniranog razmjernog i kombiniranog većinskog sustava u svijetu	9
Tablica 3. Mandatni udio dviju najvećih stranaka, 2000.-2016.....	14
Tablica 4. Mandatni udio dviju najjačih lista, 2000.-2016.....	14
Tablica 5. Efektivni broj stranaka, 2000.-2016.....	15
Tablica 6. Primjena D'Hondtove metode uz prag od 5%, I. izborna jedinica 2016.	17
Tablica 7. Primjena Sainte-Laguëove metode uz prag od 5%, I. izborna jedinica 2016.	17
Tablica 8. Primjena modificirane Sainte-Laguëove metode uz prag od 5%, I. izborna jedinica 2016.....	18
Tablica 9. Primjena D'Hondtove metode uz prag od 3%, I. izborna jedinica 2016.	19
Tablica 10. Primjena Sainte-Laguëove metode uz prag od 3%, I. izborna jedinica 2016.	20
Tablica 11. Primjena modificirane Sainte-Laguëove metode uz prag od 3%, I. izborna jedinica 2016.....	20

1. Uvod

Dizajn izbornoga sustava, odnosno odabir nekog od teorijski zamislivih i empirijski potvrđenih modela izbora političkih predstavnika, predstavlja ključan čin za svaku suvremenu demokraciju (Reynolds, Reilly, & Ellis, 2005, str. 1). Efekte koje proizvodi neki izborni sustav po stranački sustav i narav stranačkoga natjecanja ili pak po kvalitetu demokratskog predstavništva u nekoj zemlji ne treba niti podcjenjivati niti precjenjivati. Tek u rijetkim povijesnim okolnostima i specifičnim nacionalnim slučajevima način odabira političkih predstavnika može presudno utjecati na političku sudbinu neke zemlje. U hrvatskome slučaju se iz perspektive politologije u širem, a posebice iz izbornih studija (psefologije) u užem smislu ne može doći do empirijske potvrde i posljedičnog zaključka kako je izborni sustav doista odsudan faktor u strukturiranju stranačkoga sustava i kvalitete demokratskog predstavništva (Kasapović, 2017, str. 19-20).

Pri donošenju ocjene nekog izbornog modela, a posebice kod zakonodavne inicijative koja ide prema zamjeni jedne vrste izbornog sustava drugom, valja imati nekoliko stvari na umu. Prvo, svaki izborni sustav ima svoje prednosti i nedostatke, te stoga nije moguće dizajnirati, niti implementirati neki savršeni izborni model. Svaki konkretni izborni model tendencijski će više naginjati nekim ishodima, dok će drugo zatomljivati. Sukladno tome, u svakome izbornom modelu, ma koliko dobro dizajniranom, prirodna je i pojava nezadovoljnih aktera, bilo da se oni javljaju na strani izborne potražnje (birača) ili pak na strani izborne ponude (stranačkih ili nestranačkih kandidata i kandidacijskih lista). Analogno tome, teško je zamisliti porezni sustav koji bi svakom poreznom obvezniku bio po volji te u kojemu se nitko ne bi potencijalno osjećao zakinutim ili pak postao svjestan vlastite povlaštenosti. Drugo, preporučljivo je izbornim reformama pristupati na cjelovit način te to činiti što rjeđe. Ponovno se nameće analogija s poreznim sustavom, za kojega će stručnjaci iz ekonomske struke, a posebice porezni stručnjaci, zasigurno ustvrditi kako treba biti dugoročno stabilan i podložan što manjim promjenama. Treće, kod dizajna izbornoga sustava važno je imati na umu da njegovi kreatori mogu u nizu elemenata odabrati one koje će naglasiti u želji proizvodnje specifičnih učinaka izbornoga sustava, no da neće gotovo nikada uspjeti istodobno proizvesti sve željene efekte. Stoga prijedlog dizajna, odnosno reforme izbornoga sustava uvijek treba

imati jasnu viziju kojim će se učincima pokloniti posebna pažnja. Na tom tragu možemo definirati deset općih kriterija za (uspješan i poželjan) dizajn izbornoga sustava:

1. Zemljopisno, ideološko, stranačko i deskriptivno predstavništvo;
2. Pristupačnost izbornog procesa koji omogućava jednostavnu participaciju svim biračima;
3. Stvaranje pretpostavki za suradnju suprotstavljenih aktera i nadilaženje strukturnih društvenih podjela;
4. Stvaranje pretpostavki za stabilnu i učinkovitu izvršnu vlast;
5. Odgovornost izvršne vlasti prema biračima;
6. Odgovornost pojedinačnih zastupnika prema biračima;
7. Konsolidacija političkih stranaka;
8. Parlamentarni nadzor i kontrola;
9. Institucionalno-financijska održivost izbornog procesa;
10. Sukladnost međunarodnim standardima (Reynolds, Reilly, & Ellis, 2005, str. 9-14).

Premda postoje izborni sustavi (poput njemačkog sustava personaliziranih razmjernih izbora) koji su, barem načelno, pokušali i donekle uspjeli pomiriti sve ove zahtjeve, tj. zadovoljiti sve popisane kriterije, u praksi se mnogi od njih međusobno isključuju. Primjerice, odgovornost pojedinačnih zastupnika prema biračima ponajbolje se postiže u onim izbornim sustavima koji su i usmjereni na kandidate, a ne na stranke. Izborni sustavi te vrste će proizvesti jasno zemljopisno predstavništvo, no imat će smanjenu razmjernost, što znači da možda neće sve relevantne ideološke grupacije biti adekvatno predstavljene, a i deskriptivno predstavništvo, posebice u vidu rodno uravnoteženog predstavništva, neće biti zadovoljeno. Sustavi usmjereni na kandidate u pravilu provode izbornu natjecanje u malim, u suvremenim demokracijama mahom jednomandatnim okruzima. Takvi izborni sustavi imat će većinske, a ne razmjerne učinke, te će imati slabiju predstavljenost žena i etničkih i drugih manjinskih društvenih skupina. Mogu pogodovati proliferaciji nestranačkih zastupnika, ali i oslabjeti koheziju političkih stranaka i njihovih zastupničkih klubova. Izvršna vlast će svakako biti stabilna, budući da takvi sustavi najčešće proizvode jednostranačku izvršnu vlast, no pritom će biti puno teže integrirati različite suprotstavljene pozicije u društvu. Drugim riječima, na tragu prezentiranih općih kriterija, dizajn izbornog sustava na kraju je počesto primoran „žrtvovati“ neke ishode nauštrb drugih.

Naposljetku, važno je napomenuti da su, globalno gledano, izborne reforme u periodu nakon Drugoga svjetskog rata u demokracijama relativno rijetka pojava. U pola stoljeća mogli smo biti svjedoci samo četrnaest velikih izbornih reformi (Katz, 2005, str. 60). To, dakako, ne znači da one nisu moguće ili da su nužno teško ostvarive, no premda se u mnogim mladim i starim demokracijama rjeđe ili češće javno i politički raspravlja o doradi ili potpunoj preradi postojećih izbornih sustava, za njen uspjeh obično je potrebna snažna kampanja prema biračima (u slučaju da je reformu potrebno potvrditi izjašnjavanjem na referendumu) ili pak suglasnošću postojeće političke elite, posebice etabliranih stranaka koje u pravilu podržavaju *status quo* bez obzira u kojoj mjeri im postojeća izborna pravila išla u prilog ili im odmagala u maksimizaciji mandata.

Stručna recenzija prvo daje opis izbornog modela koji je sadržan u prijedlogu Naručitelja, a zatim stručni komentar i razjašnjenje argumentacije na temelju koje se predlaže izborna reforma, koja je sadržana u popratnom dokumentu. U četvrtom dijelu se Recenzija pobliže bavi različitim otvorenim pitanjima pojedinih predloženih rješenja u nacrtu zakona te pruža sugestije za poboljšanja. U petom dijelu analizira se nacrt *Zakona o izbornim jedinicama*, a završni, šesti dio daje konačnu ocjenu i sugestije cijelog paketa dokumenata koje je Naručitelj dostavio Fakultetu političkih znanosti na recenziju.

2. Klasifikacija predloženog izbornog sustava

Materijali koje je Naručitelj dostavio Fakultetu političkih znanosti kao podlogu za ovu stručnu recenziju uključuju nacrt *Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor*, nacrt *Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor*, kao i dokument naslovljen *Nužnost promjena izbornog zakona* te dokument s izračunom broja birača po županijama na temelju stanja uoči prvoga kruga predsjedničkih izbora 2019. godine. Prije osvrta na specifične detalje predloženih nacrtu zakona te stručnih komentara vezanih uz njihove implikacije i moguća pojašnjenja i poboljšanja, valja nam predloženi izborni sustav jasno locirati unutar uvriježene klasifikacije izbornih sustava te opisati njegove glavne karakteristike.

Prema čl. 34 nacrtu *Zakona*, predviđa se, ne računajući posebno predstavništvo nacionalnih manjina i državljana koji žive u inozemstvu, pola (70) saborskih zastupnika birati razmjerno, putem kandidacijskih listâ u jednoj, nacionalnoj izbornoj jedinici (*at-large* sustav), a drugu polovicu (70) prema obrascu relativne (jednostavne) većine u jednomandatnim izbornim jedinicama. Za listovni segment predviđena je prohibitivna klauzula u obliku izbornog praga od 3 posto (članak 37.) te primjena D'Hondtove metode pretvaranja glasova u mandate (članak 36.). Iz toga proizlazi da se radi o kombiniranom izbornom sustavu i to o podtipu koji se naziva superpozicijski, segmentirani, paralelni ili rovovski sustav, budući da su dva segmenta, razmjerni u kojemu se natječu liste te većinski u kojemu se natječu pojedinačni kandidati, neovisni jedan o drugom, odnosno glasovi u jednom ne utječu na rezultat u drugom i obrnuto. Prema svojim temeljnim značajkama, predloženi izborni sustav jednak je sustavu koji je primijenjen na izborima za Sabor 1992. godine: oba sustava pola mandata biraju putem relativne većine u jednomandatnim okruzima, a pola putem nacionalne liste te oba u listovnom segmentu primjenjuju tropostotni prag i D'Hondtovu metodu.

Može se ustvrditi kako su kombinirani izborni sustavi u raznim svojim inačicama u posljednjih nekoliko desetljeća stekli široku popularnost među zakonodavcima te se povećao broj zemalja koje su implementirale neki oblik kombiniranog izbornog sustava. To je posebice bio slučaj tijekom 1990-ih godina u mladim, mahom postkomunističkim demokracijama (*Tablica 1*). Odabir takvog sustava nerijetko je bio plod kompromisa suprotstavljenih zamisli, prioriteta i interesa različitih političkih grupacija, od kojih niti jedan nije imala mogućnosti samostalno postići usvajanje svoje koncepcije izbornog sustava.

Tablica 1. Uporaba kombiniranih izbornih sustava u Europi nakon 1945.

Država	Postkomunistička zemlja	Razdoblje primjene
Albanija	da	1996.-2009.
Andora	ne	1993.-
Armenija	da	1995.-2017.
Azerbajdžan	da	1995.-2005.
Bugarska	da	1990.-1991., 2009.-2013.
Gruzija	da	1990.-2020.
Hrvatska	da	1992.-2000.
Italija	ne	1994.-2006., 2018.-
Litva	da	1992.-
Mađarska	da	1990.-
Monako	ne	2003.
Njemačka	ne	1953.-
Rusija	da	1993.-2007., 2016.-
Savezna Republika Jugoslavija	da	1992.
Sjeverna Makedonija	da	1998.
Ukrajina	da	1998.-2007., 2012.-

Izvor: prema Kasapović, 2014, str. 28; članice Europske unije u kurzivu.

Među zemljama koje koriste kombinirani izborni sustav, pretežu one koje koriste kombinirani paralelni sustav kakav u svojem nacrtu zakona opisuje Naručitelj. Međutim, valja naglasiti kako od četiri članice Europske unije, samo Litva koristi paralelni sustav, dok Italija, Mađarska i Njemačka koriste kompenzacijski (*Tablica 2*). Među državama koje koriste paralelni sustav, samo kod Andore, Rusije i Ukrajine zabilježena je savršeno ravnomjerna podjela mandata (50% birano putem većinskog obrasca te 50% putem razmjernog obrasca) (Reynolds, Reilly, & Ellis, 2005, str. 104).

Rasprava o vezi između pojedinih institucionalnih rješenja, prvenstveno odabira sustava vlasti (predsjednički, polupredsjednički ili parlamentarni), a potom i izbornog sustava, te kvalitete demokracije, zauzima važno mjesto u politologiji, no izlazi iz okvira ove stručne recenzije. Pa ipak, važno je ukazati na to da je u slučaju postkomunističkih zemalja prepoznat sljedeći trend: „Što zemlje leže istočnije i što je ustavno jače definiran položaj predsjednika države, to su udaljenije od funkcionirajućih ili konsolidiranih demokratskih struktura“ (Merkel, 2011,

str. 352). Na tome tragu može se izvući zaključak kako u uporabi kombiniranog većinskog sustava pretežu postkomunističke države u Istočnoj Europi i Srednjoj Aziji, odnosno zemlje sljednice Sovjetskoga Saveza (*Tablica 2*).

Tablica 2. Uporaba kombiniranog razmjernog i kombiniranog većinskog sustava u svijetu

	Kombinirani razmjerni sustav (kompenzacijski)	Kombinirani većinski sustav (paralelni, segmentirani)
Država	Albanija, Bolivija, <i>Italija</i> , Lesoto <i>Mađarska</i> , Meksiko, Novi Zeland, <i>Njemačka</i> , Venezuela	Andora, Armenija, Azerbajdžan, Filipini, Gruzija, Gvineja, Istočni Timor, Japan, Južna Koreja, Kazahstan, <i>Litva</i> , Monako, Pakistan, Rusija, Senegal, Sejšeli, Tajvan, Tadžikistan, Tajland, Tunis, Ukrajina
Broj država	9	21

Izvor: prema Reynolds, Reilly, & Ellis, 2005, str. 91, 112; članice Europske unije u kurzivu.

Ankete provedene među politolozima u svijetu, kao i ispitivanje provedeno samo među američkim političkim znanstvenicima, pokazale su različito vrednovanje pojedinih izbornih sustava i njihovih glavnih podtipova. Obje skupine znanstvenika su kao najbolji rangirale kombinirani razmjerni sustav, dok se kombinirani većinski sustav u svjetskim anketama našao na predzadnjem, a u američkom ispitivanju stavova o izbornim sustavima na zadnjem mjestu (Kasapović, 2014, str. 16-17). Uz to, valja naglasiti kako se razmjerni sustav s neblokiranim listama, dakle onima koje omogućuju intervenciju birača u poredak putem iskazivanja preferencije za jednog ili više kandidata na listi, prema anketama među svjetskim politolozima našao na trećem mjestu, a među američkim politolozima zauzeo je drugo mjesto po poželjnosti (Kasapović, 2014, str. 16-17). Prema tome možemo izvući zaključak kako politološka struka ima izrazito visoko mišljenje o kombiniranom razmjernom sustavu (poput njemačkog izbornog sustava), da visoko kotira i razmjerni sustav s neblokiranim listama (poput sadašnjeg izbornog sustava u Hrvatskoj, u uporabi od 2000. godine), dok kombinirani

većinski sustav (poput sustava koji u svojem prijedlogu razrađuje Naručitelj) stručna javnost rangira izrazito nisko.

Kombinirani razmjerni sustav (eng. *mixed-member proportional system*, MMP) tako se naziva zbog toga što su mu ukupni učinci razmjerni, što se postiže kompenzacijskim mehanizmima koji pri konačnom izračunu mandata povezuju listovni (razmjerni) i kandidacijski segment (većinski). Njemački izborni sustav najpoznatiji je primjer kombiniranoga razmjernog sustava te se on upravo po uzoru na njemački model u literaturi često naziva i personaliziranim razmjernim izborima (njem. *personalisierte Verhältniswahl*).

Nasuprot tome, paralelni ili segmentirani izborni sustav, poput onog primijenjenog 1992. godine u Hrvatskoj ili onoga kojega je Naručitelj dostavio na recenziju, naziva se kombiniranim većinskim sustavom (eng. *mixed-member majoritarian*, MMM), budući da ne posjeduje kompenzacijske mehanizme kojima bi se ublažilo ili otklonilo učinke nerazmjernosti (i shodno tome mandatne nadpredstavljenosti, odnosno podpredstavljenosti).

Uz to valja naglasiti kako će paralelni izborni sustav proizvoditi razinu nerazmjernosti (raskorak između postotka glasova i postotka mandata za pojedinu stranku ili koaliciju stranaka) koja će biti veća od one u listovnom razmjernom sustavu (dakle, izbornom sustavu koji se od 2000. do danas primjenjuje u Hrvatskoj), no manja od one koja nastaje u većinskim izbornim sustavima, bilo da se radi o sustavu relativne većine (jednokružni sustav poput britanskog, američkog ili kanadskog) ili o sustavu apsolutne većine (dvokružni sustav poput francuskog ili onog primijenjenog na izborima za Sabor 1990. godine) (Reynolds, Reilly, & Ellis, 2005, str. 112). Primjerice, na izborima 1992. godine, disproporcionalnost, mjerena Gallagherovim indeksom (stupanj nerazmjera između postotka glasova i mandata, od 0 (najmanja nerazmjernost) do 100 (najveća nerazmjernost)) iznosila je 46,6 u većinskom segmentu natjecanja te 10,9 u razmjernom segmentu. Shodno tome, paralelni izborni sustav, budući da ima disproporcijske učinke, manje je „propustan“ od razmjernog izbornog sustava za nove ili manje izborne aktere te se stoga u njemu mogu dogoditi situacije da jedna ili više stranaka sa značajnim brojem glasova u konačnici ne osvoji niti jedan mandat (Reynolds, Reilly, & Ellis, 2005, str. 112).

3. Komentar dokumenta *Nužnost promjena izbornog zakona*

Prijedlozi zakona koji se podnose predsjedniku Hrvatskoga sabora obično sadrže uvodni dio naslovljen *Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti zakonom te posljedice koje će iz donošenja zakona proistići*. Budući da dokument *Nužnost promjena izbornog zakona* daje viđenje postojećeg izbornog modela te daje prijedloge za njegovu promjenu, Recenzenti ovaj dokument tumače te ga vrednuju kao ocjenu stanja koja prethodi sâmome tekstu prijedloga zakona.

U uvodnom dijelu ovoga dokumenta izborni sustav iz 1992. godine naziva se „kombinirani većinsko-razmjerni sustav“. To je politološki gledano kriv te općenito govoreći neprecizan i zalihostan način opisivanja ovoga izbornog sustava. Naime, bit svakog kombiniranog izbornog sustava je da je on nastao izbornim dizajnom pri kojemu se svjesno kombiniraju elementi razmjernog izbornog sustava i većinskog izbornog sustava. Također nije na odmet napomenuti kako je upravo zbog tog svjesnog i namjernog kombiniranja elemenata većinskog i razmjernog sustava ispravno govoriti o kombiniranom izbornom sustavu, a ne o mješovitom izbornom sustavu, kako ovaj izborni sustav ponekad ljudi zovu u javnosti i medijima (Kasapović, 2014, str. 13).

Nadalje, u uvodnom dijelu se tvrdi sljedeće: „Izborni prag koji se koristi da bi se spriječilo sudjelovanje prevelikog broja malih stranaka u parlamentu pa time i nestabilnosti u parlamentu i nemogućnost oblikovanja stabilne koalicijske vlade nije bio opravdan u kombiniranom izbornom sustavu pa je nakon izbora u Sabor ušlo samo sedam stranaka.“ Prvo, treba ispraviti netočnu informaciju i reći kako 1992. godine u razmjernom segmentu osam stranaka osvojilo mandate, a njih četiri u većinskom, dok je ukupno devet stranaka ušlo u Sabor (Kasapović, 2014, str. 216). Tekst ispravno navodi kako se prohibitivna klauzula, u ovom slučaju izborni prag, koristi kao sredstvo sprečavanja pretjerane fragmentacije parlamenta koja ima negativne efekte po mogućnost tvorbe parlamentarne većine i stabilnost izvršne vlasti koja iz nje proizlazi. Stoga je nerazumljivo zašto se u istoj toj rečenici tvrdi kako „[izborni prag] nije bio opravdan (...) pa je ušlo samo sedam stranaka“. Rečenica je pomalo nelogična, budući da iz nje nije razvidno tvrdi li se da je bez obzira na prag ušlo samo sedam stranaka ili bi ju zapravo trebalo tumačiti kako je se ustanovljuje da je izborni prag bio

opravdan, jer je spriječio fragmentaciju i „pripustio“ samo sedam stranaka u Sabor putem razmjernog segmenta izbornog natjecanja. Naposljetku, postavlja se pitanje zašto bi sedam (ustvari osam, kako smo razjasnili) stranaka koje su osvojile mandate u razmjernom segmentu natjecanja bilo „malo“. Budući da se i na drugim mjestima ponavljaju tvrdnje vezane uz utjecaj izbornog sustava na stranački sustav i narav stranačkog natjecanja, kasnije ćemo u Recenziji objedinjeno pružiti osvrt na tu argumentaciju.

Dokument tvrdi kako je izborna reforma 1999. bila plod volje tadašnje parlamentarne većine (Hrvatske demokratske zajednice) da na tragu prijedloga stručnog povjerenstva nametne novi izborni sustav naspram željama oporbenih stranaka koje su, kako se tvrdi u tekstu, priželjkivale povratak na paralelni sustav iz 1992. godine. Točno je da je HDZ-ova većina izbornu reformu u listopadu 1999. godine izglasala samostalno i da velik dio oporbenih amandmana nije uvažen (Hrvatski sabor, 2020), no tvrdnja da je oporba htjela povratak na sustav iz 1992. godine na krivi trag, pogotovo ako uzmemo u obzir činjenicu da se tijekom čitavih 1990-ih godina glavnina oporbenih stranaka, ali stručne javnosti i udruga civilnog društva koje su bile kritične prema tadašnjoj parlamentarnoj većini, zalagala za razmjerni izborni sustav jer ga je smatrala pravičnijim i podesnijim za demokratsku konsolidaciju. Naposljetku, ako promotrimo razvoj izbornih sustava od 1990. do 2000., odnosno modela koji je i danas na snazi, lako opažamo kako se rado o evoluciji prema sve većem udjelu mandata izabranih razmjernim obrascem u ukupnom broju saborskih mandata, a izborna reforma 1999. godine u tom smislu predstavlja kulminaciju, odnosno prijelaz na potpuni razmjerni izborni sustav.

Sada nam slijedi osvrt na dio dokumenta naslovljen Nedostaci postojećeg izbornog zakona. U ovom dijelu dokumenta Recenzenti su primijetili neke značajne pojmovne i sadržajne netočnosti, koje se pak reflektiraju na daljnju argumentaciju. Uputno je stoga posvetiti nešto više prostora tim komentarima i korekcijama kako bi Naručitelj stekao bolji uvid koji segmenti prijedloga zakona trebaju dorade.

U paragrafu *Tendencija prema dvostranačju* tvrdi se kako razmjerni izborni sustav nije „očuvao višestranački sustav“ već „vodi do sve snažnije bipolarizacije, odnosno dvostranačja“. Kao prvo, izborni sustavi ne „čuvaju“ ovaj ili onaj oblik stranačkog sustava,

već se u stručnoj literaturi obično govori da izborni sustav stvara pretpostavke za oblikovanje određenog tipa stranačkog sustava. U politološkoj literaturi u tom se kontekstu najčešće navode takozvani Duvergerovi zakoni (nazvani po francuskom politologu Mauriceu Duvergeru) koji postuliraju kako sustav relativne većine stvara uvjete za dvostranački sustav, sustav apsolutne većine (dvokružni sustav) stvara pretpostavke za višestranački sustav i bipolarnu dinamiku stranačkog natjecanja, dok razmjerni izborni sustav stvara uvjete za višestranački sustav bez izražene bipolarnosti (Kasapović, 2003, str. 69-70). Međutim, ovo su samo tendencije, a ne posve krute zadanosti. Primjerice, Kanada, Ujedinjeno Kraljevstvo i Sjedinjene Države sve koriste isti sustav relativne većine, no samo u američkom slučaju on proizvodi savršeno dvostranačje sa samo dvije stranke zastupljene u oba doma Kongresa.

Nadalje, dvostranačje i bipolarizacija nisu nikako ista stvar. Dvostranačje, odnosno dvostranački sustav, stranački je sustav u kojemu dvije najveće stranke obično zajedno imaju 90 ili više posto glasova i mandata te u pravilu formiraju jednostranačke vlade (Kasapović, 2003, str. 75). Nakon 2000. godine jedina jednostranačka (manjinska) vlada bio je drugi Sanaderov kabinet, od 2006. do kraja 2007. godine, nakon što je Demokratski centar napustio vladu. Iza *Tablice 3* se jasno vidi kako HDZ i SDP nikada zajedno nisu došli niti blizu 90 posto mandata. Bipolarno stranačko natjecanje podrazumijeva da dvije najveće koalicije zajedno obično imaju oko 80 posto glasova, da su relativno podjednake veličine, da su stabilne kroz vrijeme te se smjenjuju na vlasti (Caramani, 2013, str. 244). Prema podacima iz *Tablice 4*, koalicije predvođene HDZ-om i SDP-om samo su 2011. godine premašile 80 posto mandata. Uz to, nije moguće govoriti o jasnem trendu sve veće bipolarizacije, izbori 2015. i 2016. zapravo svjedoče o smanjenju bipolarne naravi natjecanja. Nadalje, sastavi tih koalicija bili su promjenjivi kroz vrijeme, nisu bile podjednake veličine, a i neke stranke su sudjelovale u oba tabora (HSS, HSLS, HSU, HNS), što je u suprotnosti s klasičnim bipolarnim natjecanjem. Stoga se u hrvatskom slučaju može govoriti da u uvjetima listovnog razmjernog sustava od 2000. do danas tek djelomično postoji bipolarno natjecanje. Vrijednosti Laakso-Taagepera indeksa, koji mjeri fragmentiranost stranačkog sustava, kako na izornoj, tako i na parlamentarnoj dimenziji, jasno ukazuju na višestranački sustav (*Tablica 5*). Dvostranački sustavi imaju vrijednosti ovoga indeksa oko 2, dok se u kontekstu višestranačkog sustava smatra da vrijednosti između 3 i 5 pogoduju formiranju stabilnih parlamentarnih većina i

koalicijskih vlada. U cijelom promatranom razdoblju vrijednosti za Hrvatsku kreću se upravo unutar tog raspona od 3 do 5.

Dokument koji govori o nužnostima izborne reforme u istom pasusu u kojem govori o naravi stranačkog sustava tvrdi i kako parlamentarna većina ne bi smjela ovisiti o zastupnicima nacionalnih manjina. Međutim, budući da ne postoji više klasa saborskih zastupnika, te svi imaju ista temeljna prava na temelju zakonskih propisa i poslovnčkih propisa, ne postoji nikakva pravna norma koja bi sprečavala te zastupnike da svojim glasovanjem o povjerenju Vladi doprinesu stvaranju ove ili one parlamentarne većine. Kada bi se i uvažio argument kako su oni izabrani pod drugačijim uvjetima nego li 140 zastupnika u općim izbornim jedinicama, ista bi se argumentacija onda morala primijeniti na troje zastupnika koji predstavljaju državljane koji žive izvan Hrvatske. Slijedom te logike niti oni ne bi smjeli biti ti o kojima ovisi parlamentarna većina. Postoje druga pitanja vezana uz način izbora predstavnika nacionalnih manjina i predstavnika državljana koji žive izvan države te su ona u ovoj Recenziji obrađena u kontekstu nacrtu novog izbornog zakona, no pitanje koji bi zastupnici trebali, a koji ne bi trebali biti presudni za formiranje saborske većine izlazi iz okvira promišljanja izbornog zakonodavstva te spada u domenu političkih prosudbi.

Tablica 3. Mandatni udio dviju najvećih stranaka, 2000.-2016.

	2000.	2003.	2007.	2011.	2015.	2016.
HDZ	30,5	43,4	43,1	29,1	33,1	36,4
SDP	28,5	22,4	36,6	40,4	27,8	20,5
Ukupno	58,9	65,8	79,7	69,5	60,9	56,9

Izvor: prema Raos, 2015: 9.

Tablica 4. Mandatni udio dviju najjačih lista, 2000.-2016.

	2000.	2003.	2007.	2011.	2015.	2016.
HDZ i partneri	30,5	43,4	43,1	29,2	39,1	40,4
SDP i	46,3	28,3	36,6	53,0	37,1	35,8

partneri						
Ukupno	76,8	71,7	79,7	82,2	76,2	76,2

Izvor: Döring i Manow, 2020.

Tablica 5. Efektivni broj stranaka, 2000.-2016.

Laakso-Taagepera indeks			
Izbori	Efektivni broj stranaka (na razini glasova)	Efektivni broj stranaka (na razini mandata)	
2000.	3,9	4,6	
2003.	5,4	4,0	
2007.	4,2	3,1	
2011.	4,4	4,0	
2015.	4,1	4,8	
2016.	4,1	4,0	

Izvor: Döring i Manow, 2020.

Kada se govori o primjeni D'Hondtove metode, ispravno se primjećuje kako je to metoda koja je u najširoj uporabi, no navodi se na krivi trag kada se tvrdi kako je to jedna od najnerazmjernijih metoda. D'Hondtova metoda velikim strankama doista pruža mogućnost za ostvarivanje nešto boljih rezultata nego li Sainte-Laguëova metoda, no razlike nisu u stvari toliko drastične koliko se ponekad nekome može činiti, a i konkretan efekt svake od ovih metoda ovisi i o kontekstu, odnosno interakciji visine izbornog praga i veličine izborne jedinice, kao i o broju stranaka koje se natječu i broj stranaka koje prijeđu izborni prag (Gallagher, 1992, str. 491).

Nadalje, pogrešno se tvrdi kako razlog zbog kojega D'Hondtova metoda pogoduje velikim strankama leži u tome da „ona politička stranka koja je prešla izborni prag i ostvarila parlamentarnu zastupljenost, za svaki sljedeći mandat treba ostvariti sve manji broj glasova“. Međutim, ono što stoji iza tog opisa jest činjenica da sve djelatelske metode, u koje spadaju i D'Hondt i Sainte-Laguë operiraju na temelju najvećeg broja – nakon što se brojevi glasova podijele s nizom djelatelja, stranke osvajaju mandate redom kako njihovi rezultati ulaze među najveće brojeve unutar ukupnog broja mandata koji su za raspodijeliti. Pogledamo li primjere

primjene D'Hondtove metode i Sainte-Laguëove metode (*Tablica 6* i *Tablica 7*) na stvarne izborne rezultate iz 2016. godine, možemo vidjeti situaciju u kojoj dvije različite metode mogu dati potpuno iste rezultate. Općenito, simulacije uporabe ovih triju metoda na izborima 2015. i 2016. pokazale su minimalne razlike i gotovo nikakav utjecaj na konačni ishod izbora (Sever, 2016). U *Tablici 8* uvrstili smo i takozvanu modificiranu Sainte-Laguëovu metodu koja je popularna u skandinavskim državama. Naime, kod nje prvi djelitelj nije jedan, već 1,4, čime se blago smanjuje fragmentacija, budući da veći prvi djelitelj negativno utječe na šanse malih stranaka da lako osvoje prvi mandat. Uz to, ako kompariramo kome bi išao prvi sljedeći mandat (hipotetski 15. mandat) u svakom od tri primjera, vidjet ćemo da to kod D'Hondta drugoplasirana lista, a kod Sainte-Laguëa u obje inačice prvoplasirana lista, što dovodi u pitanje u javnosti često ponavljanu tezu kako D'Hondtova metoda konzistentno povlašćuje pobjednike.

Što se tiče pasusa vezanog uz izborne jedinice i neujednačeni broj birača u njima, što pak vodi to nejednakosti težine glasa, valja naglasiti da je to svakako pitanje koje se mora riješiti donošenjem pravnog okvira za nove granice izbornih jedinica kako bi se udovoljilo zakonskoj normi i odgovorilo na zahtjeve koji proizlaze iz izvješća Ustavnoga suda. Međutim, treba također naglasiti kako su simulacije primjena izbornih jedinica s nejednakim brojem mandata, no s jednakom težinom glasa, pokazalo kako sadašnja podjela i hipotetska podjela doista variraju u distribuciji mandata, no kako te razlike nisu toliko drastične da bi utjecale na stvaranje drugačijih parlamentarnih većina i naposljetku drugačije izvršne vlasti (Čular, 2018). Simulacije uporabe županija kao izbornih jedinica pokazale su pak velik porast disproporcionalnosti, a uporaba jedne, državne izborne jedinice (*at-large* sustav) mogla bi pak dodatno fragmentirati Sabor (Pervan, 2018).

Tablica 6. Primjena D'Hondtove metode uz prag od 5%, I. izborna jedinica 2016.

	SDP, HNS, HSS, HSU	HDZ, HSLS	MOST	ŽIVI ZID, PH, AM, ABECEDA
Djelitelj	77.541	62.310	20.520	11.603
1	77.541	62.310	20.520	11.603
2	38.771	31.155	10.260	5.802
3	25.847	20.770	6.840	3.868
4	19.385	15.578	5.130	2.901
5	15.508	12.462	4.104	2.321
6	12.924	10.385	3.420	1.934
7	11.077	8.901	2.931	1.658
8	9.693	7.789	2.565	1.450
9	8.616	6.923	2.280	1.289
10	7.754	6.231	2.052	1.160
11	7.049	5.665	1.865	1.055
12	6.462	5.193	1.710	967
13	5965	4793	1578	893
14	5539	4451	1466	829
Mandati	6	5	2	1

Tablica 7. Primjena Sainte-Laguëove metode uz prag od 5%, I. izborna jedinica 2016.

	SDP, HNS, HSS, HSU	HDZ, HSLS	MOST	ŽIVI ZID, PH, AM, ABECEDA
Djelitelj	77.541	62.310	20.520	11.603
1	77.541	62.310	20.520	11.603
3	25.847	20.770	6.840	3.868
5	15.508	12.462	4.104	2.321
7	11.077	8.901	2.931	1.658
9	8.616	6.923	2.280	1.289
11	7.049	5.665	1.865	1.055
13	5.965	4.793	1.578	893
15	5.169	4.154	1.368	774
17	4.561	3.665	1.207	683
19	4.081	3.279	1.080	611
21	3.692	2.967	977	553
23	3.371	2.709	892	504
25	3102	2492	821	464
27	2872	2308	760	430
Mandati	6	5	2	1

Tablica 8. Primjena modificirane Sainte-Laguëove metode uz prag od 5%, I. izborna jedinica 2016.

	SDP, HNS, HSS, HSU	HDZ, HSLS	MOST	ŽIVI ZID, PH, AM, ABECEDA
Djelitelj	77.541	62.310	20.520	11.603
1,4	55.386	44.507	14.657	8.288
3	25.847	20.770	6.840	3.868
5	15.508	12.462	4.104	2.321
7	11.077	8.901	2.931	1.658
9	8.616	6.923	2.280	1.289
11	7.049	5.665	1.865	1.055
13	5.965	4.793	1.578	893
15	5.169	4.154	1.368	774
17	4.561	3.665	1.207	683
19	4.081	3.279	1.080	611
21	3.692	2.967	977	553
23	3.371	2.709	892	504
25	3102	2492	821	464
27	2051	1648	543	307
Mandati	6	5	2	1

U paragrafu koji se dotiče izbornoga praga iznose se neke parcijalne i pomalo paušalne ocjene. Naime, konstatira se da, doista, prelazak praga ne jamči automatski i osvajanje mandata, te se ta činjenica potom prezentira kao dokaz protiv sadašnje visine praga. Kada govorimo o izbornom pragu, moramo razlikovati nominalni, odnosno zakonski izborni prag te stvarni, prirodni izborni prag, onoliko koliko je doista u praksi potrebno listama za osvajanje mandata. U tom kontekstu govorimo i o efektivnom pragu kao plodu interakcije veličine izborne jedinice i visine zakonskog praga. Postoji jasno mehaničko pravilo – što je veća izborna jedinica (u smislu broja mandata koje bira, ne broja birača ili zemljopisne površine), to će rezultat biti razmjerniji. U tom kontekstu treba skrenuti pozornost na postojanje praga ekskluzivnosti (maksimalnog postotka glasova uz kojeg je moguće ne osvojiti mandat) te praga inkluzivnosti ili reprezentativnosti (minimalnog postotka glasova uz koje je moguće osvojiti mandat. Kada se podaci za postojeće izborne jedinice i prag u Hrvatskoj uvrste u formulu $(1/(\text{broj mandata} + 1))$, dobije se da je 6,7% najveći postotak glasova uz koje je hipotetski moguće ne osvojiti mandat. Prag inkluzivnosti prema formuli $(1/(\text{broj stranaka} + \text{broj mandata} - 1))$ za Hrvatsku pak daje vrijednost 5,5%. To je prosječni najmanji postotak

glasova koji će rezultirati osvajanjem mandata. U uvjetima veličine izbornih jedinica od 14 zastupnika, efektivni prag može prema tome biti veći od nominalnog praga, no povećanjem izborne jedinice na minimalno 20 mandata, efektivni prag također pada na 5 posto, tj. izjednačava se s nominalnim pragom.

Tablica 9. Primjena D'Hondtove metode uz prag od 3%, I. izborna jedinica 2016.

	SDP, HNS, HSS, HSU	HDZ, HSLs	MOST	ŽIVI ZID, PH, AM, ABECEDA	PAMETNO, ZA GRAD	BM365-SRS, REFORMISTI, NOVI VAL, HSS-SR, BUZ
Djelitelj	77.541	62.310	20.520	11.603	9.526	8.488
1	77.541	62.310	20.520	11.603	9.526	8.488
2	38.771	31.155	10.260	5.802	4.763	4.244
3	25.847	20.770	6.840	3.868	3.175	2.829
4	19.385	15.578	5.130	2.901	2.382	2.122
5	15.508	12.462	4.104	2.321	1.905	1.698
6	12.924	10.385	3.420	1.934	1.588	1.415
7	11.077	8.901	2.931	1.658	1.361	1.213
8	9.693	7.789	2.565	1.450	1.191	1.061
9	8.616	6.923	2.280	1.289	1.058	943
10	7.754	6.231	2.052	1.160	953	849
11	7.049	5.665	1.865	1.055	866	772
12	6.462	5.193	1.710	967	794	707
13	5.965	4.793	1.578	893	733	653
14	5.539	4.451	1.466	829	680	606
Mandati	6	5	2	1	0	0

Tablica 10. Primjena Sainte-Laguëove metode uz prag od 3%, I. izborna jedinica 2016.

	SDP, HNS, HSS, HSU	HDZ, HSLs	MOST	ŽIVI ZID, PH, AM, ABECEDA	PAMETNO, ZA GRAD	BM365-SRS, REFORMISTI, NOVI VAL, HSS-SR, BUZ
Djelitelj	77.541	62.310	20.520	11.603	9.526	8.488
1	77.541	62.310	20.520	11.603	9.526	8.488
3	25.847	20.770	6.840	3.868	3.175	2.829
5	15.508	12.462	4.104	2.321	1.905	1.698
7	11.077	8.901	2.931	1.658	1.361	1.213
9	8.616	6.923	2.280	1.289	1.058	943
11	7.049	5.665	1.865	1.055	866	772
13	5.965	4.793	1.578	893	733	653
15	5.169	4.154	1.368	774	635	566
17	4.561	3.665	1.207	683	560	499
19	4.081	3.279	1.080	611	501	447
21	3.692	2.967	977	553	454	404
23	3.371	2.709	892	504	414	369
25	3.102	2.492	821	464	381	340
27	2.872	2.308	760	430	353	314
Mandati	6	4	1	1	1	1

Tablica 11. Primjena modificirane Sainte-Laguëove metode uz prag od 3%, I. izborna jedinica 2016.

	SDP, HNS, HSS, HSU	HDZ, HSLs	MOST	ŽIVI ZID, PH, AM, ABECEDA	PAMETNO, ZA GRAD	BM365-SRS, REFORMISTI, NOVI VAL, HSS-SR, BUZ
Djelitelj	77541	62310	20520	11603	9526	8488
1,4	55.386	44.507	14.657	8.288	6.804	6.063
3	25.847	20.770	6.840	3.868	3.175	2.829
5	15.508	12.462	4.104	2.321	1.905	1.698
7	11.077	8.901	2.931	1.658	1.361	1.213
9	8.616	6.923	2.280	1.289	1.058	943
11	7.049	5.665	1.865	1.055	866	772
13	5.965	4.793	1.578	893	733	653
15	5.169	4.154	1.368	774	635	566
17	4.561	3.665	1.207	683	560	499
19	4.081	3.279	1.080	611	501	447
21	3.692	2.967	977	553	454	404
23	3.371	2.709	892	504	414	369
25	3102	2492	821	464	381	340
27	2051	1648	543	307	252	225
Mandati	6	5	2	1	0	0

Prema primjerima iz *Tablica 9, 10 i 11* možemo vidjeti čak niti uz niži prag (od tri posto) D'Hondtova metoda ne bi davala drugačije rezultate, a Sainte-Laguëova metoda jedino u svojoj izvornoj, a ne u svojoj modificiranoj inačici omogućava strankama koje se nalaze između 3 i 5 posto osvajanje mandata. Također treba primijetiti kako Sainte-Laguëova metoda u ovom primjeru omogućava osvajanje po jednog mandata najmanjim listama koje su prešle prag, a drugoplasirana i trećeplasirana lista gube po jedan mandat naspram izračuna prema D'Hondtu. Takav ishod relativizira često ponavljanu tezu kako najveće stranke redovito profitiraju od D'Hondtove metode.

Dokument pri kraju razmatranja izbornoga praga posve krivo miješa dvije zasebne stvari. Nepredstavljeni birači su svi oni birači koji su glasovali za liste koje nisu osvojile mandate, no njihov broj nam ništa ne govori o efektivnom pragu, koji ovisi o interakciji veličine izborne jedinice i nominalnog praga. Ne postoji nešto što bi se nazivalo ukupni izborni prag na nacionalnoj razini. Izborni prag se primjenjuje na razini izborne jedinice, bilo da je cijela država jedna izborna jedinica ili da postoji više izbornih jedinica na koje je država podijeljena. Naposljetku, ako bi se išlo gledati efektivni prag na državnoj razini na temelju postojećih rezultata, primijetilo bi se da je on zapravo daleko ispod 5 posto, budući da, primjerice, 2016. godine Istarski demokratski sabor uz 2,2 posto glasova na nacionalnoj razini osvaja tri mandata, zahvaljujući dobrom rezultatu i snažnom premašivanju praga u VIII. izornoj jedinici.

Također, u ovom obrazloženju ponovno se koristi nestručni izraz „miješani većinsko-razmjerni izborni sustav“, umjesto da se govori o paralelnom izbornom sustavu ili kombiniranom većinskom sustavu. Predlaže se primjena Sainte-Laguëove metode, premda u samom nacrtu *Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor* nje nema, već se ponovno opisuje uporaba D'Hondtove metode. Budući da prijedlog novog izbornog zakona predviđa u razmjernom segmentu nacionalnu izbornu jedinicu od 70 zastupnika, razlike u razmjernosti između pojedinih metoda preračunavanja glasova u mandata se gotovo posvema gube, te je stoga dalje izlišno raspravljati o njihovim prednostima i nedostacima. Pa ipak, ako se želi uvođenje Sainte-Laguëove metode, onda ju treba takvom i opisati u nacrtu zakona. Niži izborni prag u toj nacionalnoj izornoj jedinici može se opravdati željom da se kompenzira

ukupno snižena razmjernost koju će zasigurno proizvoditi većinski segment, u kojemu se također bira 70 zastupnika.

4. Komentar nacrtu *Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor*

Kako bi se osigurala istinska jednakost svih birača (što proizlazi iz Ustava), u čl. 34 treba jasno stipulirati kako svi birači imaju dva glasa, jedan za listu, a jedan za kandidata u jednomandatnoj izbornoj jedinici. Naposljetku, to i proizlazi iz logike kombiniranog izbornog sustava te predstavlja njegovo konstitutivno obilježje. To znači da bi i birači pripadnici nacionalnih manjina mogli glasovati za svoje kandidate (i njihove zamjenike) u jednomandatnim okruzima, dok bi zajedno sa svim ostalim biračima glasovali i za liste u razmjernom segmentu. Ovime se, naposljetku, zadovoljava i ustavna odredba da se tim biračima može uvesti i dodatno pravo glasa, a istodobno ih se integrira unutar izbornog procesa, budući da sudjeluju pod istim uvjetima u glasovanju kao i drugi birači. Isto tako, birači koji nemaju prebivalište u Hrvatskoj, birali bi svoje zastupnike u jednomandatnim okruzima, a u razmjernom segmentu bi glasovali zajedno sa svim ostalim biračima za liste u nacionalnoj izbornoj jedinici.

22

4. 1. Nespojivost dužnosti (čl. 9)

U čl. 9 st. 1 Nacrta nabrajaju se dužnosti nespojive s istodobnim obnašanjem dužnosti zastupnika u Hrvatskom saboru. Predlagač tu doslovno preuzima rješenje iz aktualnog *Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor* (dalje: izborni zakon). U hrvatskoj stručnoj, političkoj i općoj javnosti već niz godina uviđa se potreba da se nespojivost istodobnog obnašanja dužnosti zastupnika proširi i na načelnike općina i gradonačelnike, kao i na njihove zamjenike. Svi dosadašnji sazivi Sabora redovito su imali ne tako mali broj zastupnika koji su u isti vrijeme bili i načelnici općina i gradonačelnici. Osim što je riječ o kumuliranju funkcija i činjenici da je teško zamislivo da se ta dva posla, zbog svoje zahtjevnosti, mogu obavljati usporedo, postavlja se i pitanje sukoba interesa i ravnopravnog statusa lokalnih jedinica samouprave spram zakonodavnog tijela.

Smatramo da argument, prema kojem čelnicima vlasti u jedinicama lokalne samouprave ne bi moglo biti zabranjeno istodobno obnašanje i zastupničke dužnosti, pošto lokalna samouprava

predstavlja građansku samoupravnu organizaciju i ne potpada pod državu, nije valjan. Naime, izmjenama Ustava Republike Hrvatske iz 2000. i jedinice dotadašnje regionalne uprave i samouprave (županije) prestaju biti jedinicama uprave i samouprave, napušta se dotadašnji mješoviti model s dvojnoulogom regionalne organizacije (francuski model) i postaju isključivo jedinice regionalne samouprave. To međutim ne priječi zakonodavca da i dalje župane, njihove zamjenike, kao i gradonačelnika Grada Zagreba i njegove zamjenike, smatra dužnostima koje su nespojive s istodobnim obnašanjem dužnosti saborskoga zastupnika.

Navođenje čelnika izvršne vlasti na lokalnoj razini, a možda i predstavnika u gradskim i općinskim vijećima, kao i u županijskim skupštinama, kao dužnosti nespojive s dužnošću saborskog zastupnika dovelo bi do velike dekulacije javnih funkcija na razini cijele države, otvorilo predstavničke kanale za druge građane, osiguralo raznovrsniju ponudu predstavništva i smanjilo utjecaj pojedinaca unutar političkih stranaka. Mnoge stranke u svojim statutima imaju odrednicu o izbjegavanju kumulacije stranačkih funkcija, pa je doista nejasno zašto do sada tim jednostavnim proširenjem nespojivosti funkcija ta načela nisu implementirana i na razinu javnog predstavništva. Proglašenje nespojivosti lokalnih javnih funkcija s položajem zastupnika u Saboru predstavljalo bi istinsku reformu predstavništva u Hrvatskoj.

4. 2. Zabrana kandidiranja i prestanak mandata prije isteka vremena (čl. 9 i 10)

St. 4 i 5 čl. 9, kao i točka 3 u čl. 10 Nacrta govore o zabrani kandidiranja odnosno prestanku mandata osoba koje su osuđene za kaznena djela. Rješenje u Nacrtu potpuno je preuzeto iz aktualnog izbornog zakona, a zajedno s tim, prema našem mišljenju, i neke nedorečenosti i nepotrebno usložnjavanje. St. 4 čl. 9 jasno definira zabranu kandidiranja osobama osuđenim na bezuvjetnu kaznu zatvora duljeg od 6 mjeseci, a taj se isti kriterij koristi i u čl. 10 točka 3 kao zakonski uvjet za prestanak mandata saborskog zastupnika. Pri zabrani kandidiranja dan utvrđivanja izrečene kazne je datum stupanja na snagu odluke o raspisivanju izbora. Razdoblje od tog datuma do konstituiranja parlamenta pri tome nije obuhvaćeno, a nekome kazna može biti izrečena upravo između raspisivanja izbora i konstituiranja novoizabranog saziva Sabora. Također, ne postoji odredba koja novoizabranog zastupnika priječi da položi zakletvu i postane zastupnik, a to je formalno potrebno čak i ako je osuđen na bezuvjetnu

kaznu u trajanju duljem od 6 mjeseci, jer da bi mu prestao mandat temeljem tog zakonskog uvjeta prvo treba postati zastupnik.

Predlažemo predlagачu da izvidi mogućnost jedinstvene pravne formulacije koja bi na navlas isti način a) zabranila kandidiranje, b) mogućnost stjecanja (aktiviranja) mandata i c) prestanak mandata svima koji su osuđeni na bezuvjetnu kaznu zatvora u trajanju duljem od 6 mjeseci ili im nisu protekli rokovi rehabilitacije danom stupanja na snagu odluke o raspisivanju izbora odnosno danom konstituiranja novoizabranog saziva Hrvatskog sabora. Takva jedinstvena pravna formulacija ne bi ostavila „vremenske rupe“, a vjerojatno bi, po prirodi stvari, potpuno u sebi konzumirala i zabrane temeljem konkretnih teških kaznenih djela iz čl. 9 st. 5. U tom slučaju zakon uopće ne bi navodio posebna kaznena djela kao prepreku za kandidiranje. U svakom slučaju, sugeriramo da se predlagач, ako odluči ići u tom smjeru, o ovom pitanju dodatno konzultira s pravnom strukom, kako ustavnim tako i kaznenim pravnicima.

4. 3. Integriranje nacionalnih manjina i „dijaspore“ u opći izborni sustav (čl. 34)

Nacrt predviđa da birači nacionalnih manjina i „dijaspore“ sudjeluju samo u svojim posebnim segmentima izbora (čl. 34), pri čemu se za birače nacionalnih manjina osigurava alternativna mogućnost da se na biračkom mjestu odluče hoće li glasati u posebnoj izbornoj jedinici za nacionalne manjine ili u općem jednomandatnom okrugu u većinskom dijelu izbora (čl. 60). Smatramo da na taj način dolazi do nejednakosti između tih dvaju segmenata birača i svih ostalih birača koji unutar kombiniranog modela imaju dva glasa.

Kako bi se osigurala istinska jednakost svih birača (što proizlazi iz Ustava), u čl. 34 treba jasno stipulirati kako svi birači imaju dva glasa, jedan za listu, a jedan za kandidata u jednomandatnoj izbornoj jedinici ili, u slučaju srpske nacionalne manjine i „dijaspore“, u segmentu izbora za te birače. Naposljetku, to i proizlazi iz logike kombiniranog izbornog sustava te predstavlja njegovo konstitutivno obilježje. To znači da bi i birači pripadnici nacionalnih manjina mogli, pored glasanja u posebnim izbornim jedinicama za zastupnike nacionalnih manjina, glasovati zajedno sa svim ostalim biračima i za liste u razmjernom segmentu. Isto tako, birači koji nemaju prebivalište u Hrvatskoj, birali bi svoje zastupnike u

posebnom segmentu, a u razmjernom segmentu općih izbora bi glasovali zajedno sa svim ostalim biračima za liste u nacionalnoj izbornoj jedinici.

Predlagač također može razmotriti rješenje prema kojem bi pripadnici nacionalnih manjina imali dva glasa, a birači bez prebivališta u Republici Hrvatskoj samo jedan glas – onaj u svojoj izbornoj jedinici. Riječ je, u svakom slučaju, o vrlo načelnoj argumentaciji koja prelazi okvire izbornog zakona i ulazi izravno u konstitucionalna pitanja zajednice i biračkoga prava. U svakom slučaju, rješenje koje bi nacionalnim manjinama omogućavalo alternativni odabir segmenta izbora na biračkom mjestu u bilo kojoj verziji ne bi bilo sastavni dio Nacrta.

4. 4. Izbor zastupnika nacionalnih manjina (čl. 14-17, čl. 41)

U pitanju izbora zastupnika nacionalnih manjina Nacrt prati dosadašnju praksu i broja predstavnika koje svaka manjina ili skupine manjina biraju i način izbora. U svim slučajevima gdje pripadnici nacionalnih manjina biraju jednog zastupnika Nacrt razmjerno jasno opisuje način izbora (jednostavni većinski sustav u jednom krugu) i izborne jedinice (cjelokupni teritorij Hrvatske). Međutim, kad je riječ o izboru tri zastupnika na koji imaju pravo pripadnici srpske nacionalne manjine, Nacrt propušta jasno i do kraja definirati na koji se način ti izbori provode.

Odredba čl. 15 st. 1 da „[p]ripadnici srpske nacionalne manjine biraju tri zastupnika u Sabor u skladu s Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina“ zapravo ništa ne rješava, jer ni *Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina*, a niti aktualni izborni zakon ne definiraju do kraja način izbora tri zastupnika srpske nacionalne manjine. Postojeći izborni sustav koji se primjenjuje u 12. izbornoj jedinici za pripadnike srpske nacionalne manjine nije uopće definiran niti jednim zakonskim aktom. Pretpostavljamo da je riječ o tome da je Državno izborno povjerenstvo pred parlamentarne izbore davne 1995. godine, kada se takav sustav po prvi put počeo koristiti, nekom svojom uputom ili drugom vrstom podzakonskoga akta nadopunilo očitu zakonsku prazninu. Ta se odluka, kao postojeća praksa, održala sve do danas.

Nacrt bi svakako i neizostavno trebao do kraja jasno definirati način izbora u posebnoj izbornoj jedinici za pripadnike srpske nacionalne manjine. U nastavku predlagaču sugeriramo

tri moguća načina da se to pitanje uredi, ukazujući na prednosti i manjkavosti svakog od predloženih modela.

4. 4. 1. Sustav neograničenog glasa

Riječ je o dosadašnjoj praksi izbora zastupnika srpske nacionalne manjine. Hrvatska je jedna izborna jedinica u kojoj se biraju sva tri predstavnika. Stranke i ostali ovlašteni predlagatelji predlažu kandidate i njihove zamjenike, ali ne kao liste kandidata, već pojedinačno. Predlagatelji, pri tome, autonomno određuju koliko će kandidata predložiti. Nakon što su kandidature prihvaćene od strane Državnog izbornog povjerenstva, sastavlja se zajednička lista svih kandidata po abecednom redu. Birači – pripadnici srpske nacionalne manjine imaju do tri glasa koja mogu dati pojedinim kandidatima sa zajedničke liste, pri čemu se glasovi ne mogu kumulirati na jednog kandidata. Prva tri kandidata prema broju glasova postaju izabrani zastupnici.

Ovakav sustav izbora gdje birač ima onoliko glasova koliko se bira zastupnika politolozi poznaju kao neograničeno glasanje ili sustav neograničenog glasa (eng. *unlimited vote*) (Kasapović, 2003, str. 245-246). Riječ je o izbornom sustavu s ekstremnim većinskim učincima, znatno većim od jednokružnog većinskog sustava u jednomandatnim okruzima (*first-past-the-post*, FPTP). Takav sustav s velikom vjerojatnošću osigurava stranci koja ima tek malu prednost pred drugim strankama, i samo relativnu, pri tome još i malu, većinsku podršku u biračkom tijelu, da dobije sve mandate. Primjerice, ako je podrška za stranku u biračkom tijelu 30%, druga stranka ima podršku 25% i tako redom, birači prve stranke glasajući sa svoja tri glasa za tri kandidata svoje stranke osiguravaju da niti jedan kandidat drugih stranaka ne može glasovno „preskočiti“ niti jednog od tri kandidata prve stranke. Konačni rezultat je da je stranka s 30% podrške osvojila 100% mandata u toj izornoj jedinici. Naravno, preduvjet je da stranka racionalno kontrolira broj kandidatura i da ima razmjerno lojalno biračko tijelo.

Da je tome tako najbolje pokazuju dosadašnji rezultati izbora u 12. izornoj jedinici za srpsku nacionalnu manjinu. Osim u izborima 1995., u svim ostalim izborima u kojima su se birala tri zastupnika sve mandate osvajali su uvijek kandidati jedne stranke – SDSS-a.

Ako predlagač Nacrt smatra da je cilj predstavništva srpske nacionalne manjine da ju, po mogućnosti, predstavlja jedna stranka, tada ovaj model izbora najbolje osigurava da će se to i dogoditi. Ako, pak, predlagač Nacrta smatra da bi bilo poželjno da srpska nacionalna manjina bude razmjernije predstavljena, pa i s više od jedne stranke, tada je moguće zadržati postojeći model, ali s manjim brojem glasova kojima birač raspolaže (1 ili 2). Time bi se iz sustava neograničenog glasa prešlo u sustav ograničenog glasa, pri čemu bi razmjernost bila veća što je broj glasova kojima birač raspolaže manji.

4. 4. 2. Jednokružni većinski izbori u jednomandatnim okruzima

Primjenom ovog modela potpuno bi se izjednačilo biranje predstavnika srpske nacionalne manjine i ostalih nacionalnih manjina, kao i 70 zastupnika koji bi se birali u većinskom dijelu izbora. Međutim, u slučaju odabira ovog modela, zakonodavac nužno mora u Nacrtu 2 predvidjeti i podjelu Hrvatske na tri izborne jedinice za srpsku nacionalnu manjinu. Te bi izborne jedinice trebale biti geografski kompaktne, temeljene na broju birača pripadnika srpske nacionalne manjine s obzirom na njihovo prebivalište, te ne bi smjele odstupati u broju birača više od +/- 10% od prosječne izborne jedinice. U svakoj izbornoj jedinici birao bi se jedan zastupnik srpske nacionalne manjine, na sasvim jednak način kao i zastupnici ostalih manjina i zastupnici u većinskom dijelu mješovitih izbora. Većinski sustav ovog tipa isto bi mogao lako osigurati da sva tri mandata idu stranci koja ima relativnu većinu glasova, ali bi u slučaju geografski neravnomjerne podrške strankama mogao dovesti i do pluralizacije predstavništva srpske nacionalne manjine.

4. 4. 3. Razmjerni izbori

Odabir modela razmjernih izbora za tri zastupnika srpske nacionalne manjine u Hrvatskoj kao jednoj izbornoj jedinici provodio bi se na sasvim isti način kao i izbor tri zastupnika za državljane bez prebivališta u Republici Hrvatskoj. Za razliku od prethodna dva modela, gdje predlagatelji predlažu kandidate pojedinačno, u ovom modelu predlagatelji bi predlagali kandidacijske liste. Radi osiguranja zamjenika zastupnika na svakoj listi moglo bi se primijeniti isto pravilo kao i u izborima za državljane bez prebivališta - da predlagatelj može predložiti listu s najviše 6 kandidata (vidi niže). Razmjerni sustav u izbornoj jedinici s tri

mandata još uvijek ima jako velike većinske učinke, ali bitno manje od neograničenog glasa ili većinskih izbora.

Zaključno, u Nacrtu bi nužno trebalo do kraja definirati sustav izbora za srpsku nacionalnu manjinu. Ovisno o ciljevima koji se žele postići (većinsko ili razmjerno načelo predstavništva), predlagatelj bi trebao izabrati sustav neograničenog glasa (najsnažniji većinski učinci) ili većinske izbore u tri izborne jedinice (značajni većinski učinci) ili razmjerni sustav (puno blaži većinski učinci) ili sustav ograničenog glasa s jednim glasom kojim birač raspolaže (najmanji većinski učinci).

4. 5. Potrebni broj kandidata na listama kao uvjet pravovaljanosti liste (čl. 18, 19, 22)

Kada govori o uvjetima za pravovaljanost lista koje Državno izborno povjerenstvo treba službeno prihvatiti, Nacrt, sljedeći aktualni izborni zakon, navodi da svaki predlagatelj liste nužno mora predložiti listu s onolikim brojem kandidata na listi koliko se bira zastupnika. Liste s manjim brojem predloženih kandidata (u razmjernom dijelu izbora manjim od 70) nisu pravovaljane i Državno izborno povjerenstvo ih ne može prihvatiti kao službene liste (čl. 18 st. 5 i 6; čl. 19 st. 5 i 6; čl. 22 st. 2).

28

Prema našem mišljenju riječ je o potpuno nepotrebnom uvjetu za pravovaljanost lista. Iskustva drugih zemalja pokazuju da se strankama i drugim mogućim predlagateljima obično dozvoljava da na liste stave i manji broj kandidata (a ponegdje i veći) od broja zastupnika koji se bira. Dosadašnje iskustvo s predlaganim listama pokazuje da mnoge manje stranke, a posebno neovisne liste, imaju značajnih problema u kompletiranju lista, pa se nerijetko problem rješava tako da se na liste rasporede članovi obitelji, prijatelji i ostali koji prihvate stranci ili neovisnom kandidatu „izaći u susret“ i dati privolu da budu na listi. Problem posebno dolazi do izražaja kod neovisnih lista, gdje obično jedini zainteresirani kandidat za izbor u parlament je jedino samo prvi kandidat na listi. Time se zapravo poništava i ideja neovisnog zastupnika, jer se od njega traži da predloži kandidacijsku listu, dakle da ima neki vid organizacije, načine rješavanja internih sukoba, načine koordinacije, riječju nešto što rudimentarno podsjeća na stranačku organizaciju. Također, stranke čiji se realni izborni izgledi pa i ambicije zaustavljaju na tek nekoliko mandata time se tjera da popunjavaju listu do kraja besmisleno nižući imena i prezimena.

Predlažemo da predlagač Nacrta razmotri rješenje prema kojem bi pravovaljane bile sve liste koje imaju najviše 70 kandidata (u slučaju „dijaspore“ najviše 6 – vidi niže), čime bi se izbjeglo nepotrebno „punjenje“ lista kandidatima. Dobra strana uvjeta da se lista mora popuniti do punog broja mogla bi se naći u tome da se time stvara objektivna prepreka sitnim strankama i neovisnim kandidatima i obeshrabruje njihovo kandidiranje. Mišljenja smo da zakonske prepreke prevelikom broju lista koje se natječu na izborima treba isključivo regulirati strožim odredbama o broju potpisa potrebnim za kandidaturu (vidi niže), a ne besmislenim kriterijima koji, k tome, još predstavljaju i uvjet za pravovaljanost kandidacijske liste.

Dajući slobodu strankama i općenito predlagateljima da sami određuju broj kandidata na listama (uz zakonski određen maksimalni broj), na predlagatelje lista se prebacuje i odgovornost u slučaju da lista osvoji više mandata od broja kandidata na listi ili u slučaju da lista nema više kandidata koji bi mogli biti zamjenici izabranom zastupniku u slučaju da mu je prestao mandat prije isteka vremena ili je svoj mandat stavio u mirovanje. U takvim slučajevima postoji vrlo jednostavno rješenje. Državno izborno povjerenstvo će na taj način upražnjeno zastupničko mjesto dodijeliti onoj listi koja bi, prema izračunu o raspodjeli glasova u mandate (D'Hondtova metoda) osvojila sljedeći, prekobrojni mandat. Smatramo da ovakvo rješenje ne bi značajno utjecalo na velike stranke, koje bi, već i radi održanja reputacije ali i unutarnjih pritisaka, gotovo redovito predlagale maksimalni broj kandidata na listama. S druge strane, manjim strankama i neovisnim listama dalo bi mogućnost da se koncentriraju na stvarnu ponudu kandidata prema biračima, a da u isto vrijeme budu svjesni svoje odgovornosti i rizika u slučaju predlaganja premalog broja kandidata.

Konačno, ovakvo rješenje u mnogome pojednostavljuje reguliranje situacija kada kandidati, nakon što su njihove nominacije na listama prihvaćene od strane Državnog izbornog povjerenstva, odustanu od kandidature (čl. 26 st. 3) ili umru (čl. 28 st. 3). Dok se u prvom slučaju kandidatu može dozvoliti da odustane, u slučaju smrti kandidata na listi nije potrebno predviđati njegovu zamjenu.

4. 6. Zabrana višestrukog kandidiranja (čl. 22)

U čl. 22 st. 5 treba jasno definirati da jedna osoba ne može istodobno biti kandidat u jednoj od jednomandatnih izbornih jedinica i biti na kandidacijskoj listi u razmjernom segmentu. Ovakvo se rješenje predlaže upravo zato što je predloženi izborni model segmentiranog tipa, u kojemu birači imaju dva glasa i ne postoje kompenzacijski mehanizmi koji bi povezivali glasove iz jednog i drugog segmenta.

4. 7. Potpisi kao uvjet za kandidaturu i broj potpisa (čl. 16, 19)

Nacrt u čl. 19 za pravovaljanost kandidature i kandidacijske liste, u slučaju kad listu ili kandidata predlažu birači, traži i određeni broj prikupljenih potpisa. Taj se uvjet ne traži u slučaju kad su predlagatelji političke stranke ili koalicije stranaka (osim u slučaju kandidatura u izbornoj jedinici za pripadnike nacionalnih manjina kada i političke stranke i udruge nacionalnih manjina imaju obavezu prikupljanja potpisa, čl. 16). Rješenje je preuzeto iz dosadašnjeg izbornog zakona.

Istina je da zakonsko propisivanje obaveze prikupljanja potpisa političkim strankama ne slijedi čl. 6 Ustava RH u kojem se političke stranke određuju kao institucije koje se natječu na izborima i „zadužene“ su za posredovanje u sustavu političkog predstavništva, pa bi shodno tome bilo gotovo neustavno tražiti od političkih stranaka da prikupljaju potpise. Tome se, međutim, mogu suprotstaviti tri argumenta. Prvo, iste političke stranke u Hrvatskoj imaju faktičku obavezu prikupljanja potpisa u izborima za Predsjednika Republike Hrvatske (*Zakon o izboru Predsjednika Republike Hrvatske*, čl. 8), a iste stranke se obvezuju na prikupljanje potpisa i u ovom Nacrtu u čl. 16, koji regulira kandidature u dijelu izbora koji se odnose na izbor zastupnika nacionalnih manjina. Drugo, komparativno gledano, političke stranke se u mnogim državama često obvezuju na različite uvjete za kandidaturu (potpisi, novčani depoziti ...), premda i ustavi tih država pozicioniraju političke stranke kao temeljne institucije političkog predstavništva. Treće, postoji realni problem prevelikog broja stranaka i lista koje se natječu u parlamentarnim izborima u Hrvatskoj. U svim dosadašnjim izborima od 2000. natjecalo se između 50 i 60 političkih stranaka, većinom samostalno, a dijelom unutar koalicija, što je, u usporedbi s ostalim europskim državama, često dvostruko ili trostruko više političkih aktera koji se natječu na nacionalnim izborima. Ta činjenica onda rezultira s

nekoliko loših posljedica za ukupno političko predstavništvo: a) zamagljivanjem izborne kampanje i stvarnog natjecanja; b) prevelikim brojem glasova birača koji se raspršuju i ostaju nepredstavljeni i c) prevelikom fragmentacijom parlamenta.

Iz svih tih razloga smatramo da bi se institut potpisa trebao propisati kao nužni uvjet za kandidiranje za sve predlagatelje, u svim segmentima izbora, većinskom, razmjernom, manjinskom i za birače bez prebivališta u Republici Hrvatskoj. Kako se izborna natjecanja u Hrvatskoj kontinuirano i u velikoj mjeri odvija putem izbornih koalicija više stranaka (u izborima 2015. imali smo i izbornu koaliciju sastavljenu od 17 stranaka), što je do sada bio glavni razlog povećane fragmentacije parlamenta, mišljenja smo da bi predlagač mogao razmotriti i prijedlog da se za liste dviju i više stranaka (koalicijske liste) broj traženih potpisa množi s brojem stranaka - predlagatelja liste.

Ograničenje broja izbornih aktera pokazuje se iznimno važnim posebno u većinskom dijelu izbora. Većinski izbori, u pravilu, dovode do pobjede kandidata koji nemaju izrazite većine biračkoga tijela i gdje vrlo visok postotak birača koji su glasali, glasujući za drugog i ostale kandidate, ostaju nepredstavljeni. Stoga oni imaju smisla samo u uvjetima vrlo ograničenog broja kandidata. Da bi se to postiglo mišljenja smo da bi se broj potpisa, s u Nacrtu predloženih 500, trebao podignuti na 1.000, za sve predlagatelje. S obzirom da bi prosječna izborna jedinica u većinskom dijelu izbora brojila oko 52 000 registriranih birača, riječ je oko 2% registriranih birača, odnosno, ako se uzme izlaznost od 50%, oko 4% birača koji su glasali. Smatramo da je to puno primjereniji broj potpisa.

Odredbu o broju traženih potpisa iz čl. 19 koja se odnosi na kandidacijske liste u razmjernom dijelu izbora, a Nacrt govori također o 500 potpisa, smatramo izrazito niskim. Napominjemo da je riječ o izbornom segmentu koji se odvija u Hrvatskoj kao jednoj izornoj jedinici (*at-large*), pa je stoga razumljivo da broj traženih potpisa ne može biti isti kao u pojedinačnim izbornim jedinicama. Smatramo da taj broj potpisa ne bi smio biti manji od 10.000, koliki je broj za kandidaturu potrebnih potpisa u izborima za Predsjednika Republike Hrvatske. Tih 10.000 potpisa predstavlja manje od 0,3% ukupnoga biračkoga tijela, a lista koja bi, uz u Nacrtu predviđeni zakonski izborni prag od 3% i izlaznost od 50%, željela biti predstavljena u Hrvatskom saboru, trebala bi osvojiti oko 55.000 glasova.

Broj potpisa u izboru zastupnika nacionalnih manjina mogao bi ostati 100, a ako bi se predlagač odlučio da se izbor tri zastupnika srpske nacionalne manjine provodi u Hrvatskoj kao jednoj izbornoj jedinici (vidi gore), tada bi broj potpisa za kandidaturu u izborima za pripadnike srpske nacionalne manjine mogao biti 300 (u slučaju pojedinačnih kandidatura) odnosno 1.000 (u slučaju razmjernih izbora i podnošenja kandidacijske liste).

Konačno, Nacrt nigdje ne spominje potrebni broj potpisa u segmentu izbora koji se odnosi na birače bez prebivališta u Republici Hrvatskoj. Smatramo da bi se uvjet potpisa trebao uvesti i za taj segment izbora i da bi kandidacijske liste trebale prikupiti najmanje 1.000 potpisa birača bez prebivališta u Republici Hrvatskoj.

4. 8. Pravo birača da potpisom podrži samo jednu listu (čl. 20)

Nacrt u čl. 20 st. 3 predviđa da birač svojim potpisom može podržati samo jednog kandidata i samo jednu kandidacijsku listu, što je također preuzeto iz aktualnog izbornog zakona. Mišljenja smo da je odredba potpuno neprovediva, velikim dijelom vam mogućnosti realnog nadzora i, najvažnije od svega, može rezultirati kažnjavanjem predlagatelja bez ikakve njegove odgovornosti. Stranka ili općenito predlagatelj kandidata ili liste koji prikuplja potpise nema nikakvu mogućnost provjere je li birač – potpisnik njihove kandidature ili liste ujedno dao svoj potpis kandidaturi nekog drugog kandidata ili liste. Eventualno otkrivanje višestrukih potpisa podrške birača moglo bi rezultirati da se ti potpisi ne broje niti jednoj listi ili kandidatu, što bi moglo dovesti u pitanje prikupljanje dovoljnog broja potpisa. Kandidat ili lista u tom slučaju ne bi bili prihvaćeni od strane Državnog izbornog povjerenstva kao službeno potvrđeni takmaci izbora, što bi predstavljalo kardinalnu sankciju za predlagatelja koji nikako nije mogao utjecati na ishod. Sugeriramo da se st. 3 čl. 20 briše.

4. 9. Rodne kvote (čl. 21)

Čl. 21 Nacrta utvrđuje rodne kvote kao normu, pri čemu ne navodi sankcije, niti ispunjavanje rodni kvota navodi kao uvjet za pravovaljanost kandidature ili kandidacijske liste. Nacrt tako potpuno slijedi rješenje iz aktualnog izbornog zakona uvedeno 2015., kao i naknadnu intervenciju Ustavnoga suda. Međutim, moramo primijetiti da promjena izbornog modela koju Nacrt uvodi omogućuje i dodatno reguliranje rodni kvota – u većinskom dijelu izbora.

Pravilo od najmanje 40% pripadnika svakog spola moglo bi se, primjerice, primijeniti i na pojedinačne kandidature i propisati da svaki predlagatelj mora predložiti najmanje 40% kandidatura svakog spola, od ukupnog broja podnesenih kandidatura.

Općenito, uvođenje rodni kvota u naše izborni zakonodavstvo nije polučilo ništa od planiranih učinaka. Čak štoviše, nakon uvođenja kvota postotak zastupnica u Hrvatskom saboru bitno je smanjen u odnosu na njihovu predstavljenost prije uvođenja kvota. Razlog za to velikim dijelom leži u činjenici da se mnoge stranke nisu pridržavale norme o rodni kvotama, a ako su se i pridržavale, kandidatkinje su postavljane, u prosjeku, na niža mjesta na listama.

Međutim, rodne kvote uređene na ovaj način nisu niti najbolji način da se osigura ravnomjernija spolna zastupljenost. Mnogo važnije od ukupnoga broja kandidata podzastupljenog spola jeste da se osigura da podzastupljeni spol bude raspoređen na izgledna mjesta na listi. Ako predlagač uistinu želi putem rodni kvota utjecati na spolnu strukturu parlamenta, naša je sugestija da predvidi dva mehanizma:

- a) da kandidati na kandidacijskim listama u razmjernom segmentu izbora trebaju biti poredani prema „zip“ ili „zebra“ modelu (naizmjenično muškarac i žena)
- b) da od svih kandidata koje jedan predlagatelj nominira u većinskom segmentu izbora, najmanje 40% moraju biti kandidati svakog spola

Kako Nacrt ne predviđa preferencijsko glasanje u razmjernom segmentu izbora, „zip“ model sastavljanja lista proizveo bi u tom segmentu potpuno ravnomjernu zastupljenost muškaraca i žena u parlamentu, dok bi spolna struktura izabranih zastupnika u većinskom segmentu izbora ovisila o biračkoj volji. Procjena je da bi na taj način konačni postotak žena u parlamentu bio oko 30-35%, što predstavlja značajan iskorak u odnosu na trenutno stanje.

4. 10. Nazivi za neovisne kandidate i liste (čl. 22, 24, 59 i 61)

Nacrt kroz niz članaka sasvim nekonzistentno rabi termine kojima označava kandidate i liste predložene od strane birača. Tako u čl. 22 st. 4 koristi termin „neovisna lista“. U čl. 24 st. 3 koristi se termin „nezavisni kandidat“. U čl. 22 st. 7, čl. 59 st. 1 tč. 2 i u čl. 61 st. 1 tč. 2 za

istog se kandidata koristi termin „kandidat grupe birača“. Postoji još niz članaka koji koriste termin „kandidat grupe birača“.

Prijedlog je da se termini usuglase tako da se za kandidacijske liste predložene od strane birača, bilo u razmjernom dijelu izbora bilo u izborima za birače bez prebivališta u Republici Hrvatskoj, koristi termin „neovisna lista“, a za pojedinačne kandidate predložene od strane birača u većinskom dijelu izbora kao i u izborima zastupnika nacionalnih manjina koristi termin „neovisni kandidat“.

4. 11. Pravo odustanka kandidata od kandidature (čl. 29)

U čl. 29 definira se tko i u kojem roku može odustati od kandidature u izbornim jedinicama za zastupnike nacionalnih manjina. Pri tome se ne spominju kandidati koje su predložile udruge nacionalnih manjina, što bi trebalo ispraviti.

4. 12. Zamjenici zastupnika (čl. 38)

Čl. 38 specificira način na koji se određuje zamjenike zastupnicima kojima je mandat u mirovanju ili im je mandat prestao prije isteka vremena. Rješenje je potpuno preuzeto iz postojećeg izbornog zakona i tu, prema našem mišljenju, leži najveći dio problema s ovim člankom. Hrvatska doduše već dugo vrijeme (od izbora 1995.) ima odredbu da zamjenike zastupnika mogu određivati predlagatelji (osim neovisnih lista), ne držeći se nužno redoslijeda kandidata na listi. U izborima 1992., u razmjernom dijelu izbora, zamjenici zastupnika bili su pak „povlačeni“ prema njihovom redoslijedu na listi.

Smatramo da je riječ o vrlo važnom momentu i da predloženo rješenje potpuno degradira smisao izbora i predstavljanja izbornih lista. Dajući strankama i koalicijama pravo da samostalno odlučuju o zamjenicima, potpuno se dezavuirao smisao izbora i politička stranka postaje „vlasnik“ mandata. Kada bi se to načelo provelo za cjelokupne liste, imali bismo situaciju u kojoj bi bilo dovoljno da se stranke natječu bez kandidacijskih lista, a onda naknadno, ovisno o broju mandata koje dobiju, određuju članove koji će postati zastupnici.

Smatramo stoga da se treba vratiti na rješenje iz 1992. gdje zakon jasno propisuje da zamjenikom postaje sljedeći kandidat na listi u svim slučajevima, i stranačke, i koalicijske i

neovisne liste. Takvo bi rješenje, a što, kad je riječ o hrvatskom stranačkom sustavu, smatramo također potrebnim, povećalo troškove koordinacije za stranke koje nastupaju u izbornim koalicijama i moguće utjecalo na smanjenje broja koalicijskih lista ili smanjenje broja stranaka unutar takvih koalicijskih lista.

4. 13. Broj kandidata na listama za „dijasporu“ (čl. 39)

Nacrt u čl. 39 nekritički preuzima rješenje iz postojećeg izbornog zakona kad je riječ o definiranju maksimalnog broja kandidata koje bi predlagatelji mogli kandidirati na listama u dijelu izbora koji se odnose na birače bez prebivališta u Republici Hrvatskoj. U skladu s našom raspravom o zakonskom određenju broja kandidata na kandidacijskim listama (vidi gore), smatramo da i je i ovdje dovoljno definirati maksimalni broj kandidata koje bi predlagatelj mogao kandidirati na listi. Kako se u tom segmentu izbora bira tri zastupnika, a vodeći računa i o mogućim zamjenicima zastupnika, predlažemo da se odredi da predlagatelji na listama za „dijasporu“ mogu kandidirati najviše 6 kandidata. Isto bi se rješenje primijenilo i na liste u izornoj jedinici za srpsku nacionalnu manjinu, ako bi se predlagač u tom segmentu odlučio za razmjerni izborni sustav (vidjeti gore).

35

4. 14. Definicija preračunavanja glasova u mandate prema D'Hondtovoju metodi (čl. 40)

Nacrt predviđa korištenje D'Hondtove metode preračunavanja glasova u mandate kad je riječ o raspodjeli listovnih mandata u razmjernom dijelu izbora i u čl. 36 sasvim korektno opisuje izračun temeljem D'Hondtove metode. Međutim, u čl. 40 koji također definira D'Hondtovu metodu kao metodu preračunavanja u dijelu izbora koji se odnosi na birače bez prebivališta u Hrvatskoj, dan je drukčiji opis izračuna. Ova neusklađenost nastala je stoga što je Nacrt preuzeo oba opisa iz aktualnog izbornog zakona koji također sadržava istu neusklađenost. Neusklađenost nije samo nomotehničke naravi, opis metode u čl. 40 u pojedinim slučajevima neće dati iste krajnje rezultate, a ta se vjerojatnost povećava ako je riječ o maloj izornoj jedinici od tri mandata.

Budući da je opis D'Hondtove metode opis iz čl. 36 korektan opis, sugeriramo da se isti opis jednostavno preuzme i u čl. 40, naravno ako predlagač nacrta ostane pri razmjernom izbornom modelu u izornoj jedinici za „dijasporu“.

4. 15. Preferencijsko glasanje (čl. 40)

Nacrt u čl. 40 st. 1 alineje 2, 3 i 4 također predviđa postojanje jednog preferencijskog glasa za birače bez prebivališta u Hrvatskoj. Predlagač Nacrta ispravno je zaključio da prelaskom na kombinirani izborni sustav, gdje se polovica zastupnika bira u jednomandatnim okruzima, taj segment preuzima funkciju „glasanja za kandidata“ i stoga nije predvidio preferencijsko glasanje u razmjernom dijelu izbora. Međutim, ostavio je tu mogućnost u izborima za „dijasporu“.

Smatramo da bi element preferencijskog glasanja trebalo potpuno izbaciti iz Nacrta, pa i za birače bez prebivališta u Hrvatskoj, jer bi to u suprotnom ostao jedini segment izbora s preferencijskim glasom u listovnim izborima. Međutim, ako predlagač smatra da bi se biračima bez prebivališta trebala otvoriti i mogućnost glasanja za kandidata, upućujemo predlagača na naše moguće prijedloge za odabir izbornog sustava u izboru zastupnika srpske nacionalne manjine (vidjeti gore). Svi tamo predloženi modeli (ukupno 4) mogu se na sasvim isti način i s istim prednostima i nedostacima primijeniti i u izborima za „dijasporu“. Sugeriramo predlagaču Nacrta da bi, pri tome, bilo jako dobro da isti odabrani model primijeni i u izboru zastupnika srpske nacionalne manjine i u izboru zastupnika „dijaspore“.

36

4. 16. Biranje zastupnika nacionalnih manjina (čl. 41)

U čl. 41 pogrešno se poziva na čl. 17 (a trebalo bi na čl. 15), pri čemu bi u ovom članku trebalo jasno odvojiti izbor zastupnika srpske nacionalne manjine i svih ostalih manjina čiji se zastupnici biraju u jednomandatnim okruzima. U ovom članku se može potpuno definirati i izborni sustav za zastupnike srpske nacionalne manjine (vidjeti gore).

4. 17. Fizičko glasanje (čl. 56)

Čl. 56 Nacrta jasno definira da se glasanje odvija isključivo kao fizičko i osobno glasanje. Time se ograničava modus glasanja na samo jedan način, izbori se čine prilično nefleksibilnim u svojoj organizaciji (primjeri zabrane fizičkog glasanja u nekim državama u izborima 2020.) i propušta se prilika da se supostojanjem i nekih drugih modusa glasanja (dopisno, elektroničko) nekim građanima i skupinama građana glasanje učini dostupnijim.

Ovaj je aspekt tim više važan upravo za Hrvatsku zbog postojanja velikog dijela birača koji se fizički nalaze izvan granica Republike Hrvatske.

No, kako je to pitanje od 2010. cjelovito uređeno Ustavom Republike Hrvatske (čl. 45), koji upravo u segmentima izbora, gdje bi uvođenje nekog alternativnog načina glasanja bilo najsvrsishodnije, ne dozvoljava ništa osim fizičkog glasanja, a cijeneći da Nacrt mora uvažavati ustavne odredbe, ovo je samo napomena predlažuću za razmišljanje o eventualnim daljnjim koracima.

5. Komentar nacrtu *Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor*

U čl. 35 nacrtu *Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor* kaže se kako izborne jedinice po broju birača ne smiju više od +/- 5% odstupati jedna od druge. Također se navoditi kako se pri krojenju izbornih jedinica treba u što većoj mjeri paziti da se poštuju granice lokalne i regionalne samouprave. Uz *Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor* priložen je izračun broja birača po županijama, prema stanju uoči prvog kruga predsjedničkih izbora 2019. godine. Na temelju toga može se izračunati kako bi prosječan broj birača u jednomandatnim izbornim jedinicama trebao iznositi 52.541. Međutim, uparivanjem podataka s prvog kruga predsjedničkih izbora i raspodjele zemlje na 70 jednomandatnih jedinica u nacrtu zakona ubrzo se dolazi do slučajeva izbornih jedinica (primjerice XV. izborna jedinica koja obuhvaća Veliku Goricu ili pak XL. izborna jedinica koja se poklapa s gradskim područjem Slavonskoga Broda) koje više od 5% odstupaju. Također, primijećeno je da neke izborne jedinice obuhvaćaju područja čak tri različite županije.

S obzirom na promjene izbornog modela koje predlaže nije primjereno da Nacrt preuzima raspon variranja izbornih jedinica iz postojećeg izbornog zakona. Raspon je potpuno primjeren postojećoj situaciji u kojoj je Hrvatska podijeljena u 10 izbornih jedinica. Međutim, kako Nacrt traži podjelu Hrvatske u 70 izbornih jedinica te će izborne jedinice biti puno

manje po broju registriranih birača, pa bi shodno tome trebalo povećati dozvoljeni zakonski raspon variranja.

Na izborima 1992. godine raspon je doista bio golem, tako da su neke izborne jedinice imale 18,4 posto iznad, a neke čak 48 posto manje birača od prosjeka. U izbornom zakonu koji se primjenjivao na te izbore, gdje je većinski segment podrazumijevao podjelu na 60 izbornih jedinica, dozvoljeni je raspon pak bio +/- 15%. Pogledamo li praksu drugih zemalja koje koriste jednomandatne izborne jedinice, vidjet ćemo da su rasponi odstupanja tolerantniji od ovih zadanih pet posto. Tako u Njemačkoj zakon predviđa variranje do 15 posto iznad ili ispod prosjeka, a kada izborna jedinica premaši 25 posto, onda se mora pristupiti novom krojenju granica. U Francuskoj je raspon postavljen na +/- 10%. U Ujedinjenom Kraljevstvu je nominalno također samo pet posto, no efektivno se kreće od +15,4 do -28,8 posto zbog toga što se veća pažnja posvećuje zadržavanju kompaktnih teritorijalnih jedinica (primjerice, otoci moraju tvoriti zasebne izborne jedinice i sl.). S obzirom na trenutni broj registriranih birača, prosječna izborna jedinica broji oko 52.000 birača. Primjenom raspona od +/- 10% došlo bi se do toga da najmanja izborna jedinica može brojiti oko 47.000, a najveća oko 57.000 birača. Takav raspon još uvijek ne proizvodi velike razlike u stvarnoj težini biračkoga glasa, a s druge strane pruža veću mogućnost da se izborne jedinice iscertaju poštujući granice općina i gradova, što je uvjet istog članka st. 2. Nacrt bi, pri tome, trebao izbjeći i nejasnoću iz postojećeg izbornog zakona, pa iza riječi „+/- 10%“ treba nadodati riječi „prosječne izborne jedinice“.

Ako bi predlagač prihvatio opcije izbornih sustava za srpsku nacionalnu manjinu i „dijasporu“ koje podrazumijevaju dijeljenje u tri izborne jedinice (vidjeti gore), u tom bi slučaju ovdje trebalo posebno definirati i to pitanje. Za izborne jedinice u izboru zastupnika srpske nacionalne manjine tako može ostati odstupanje od +/- 10%, dok bi se za izborne jedinice za „dijasporu“ ovdje samo ukazalo da se to rješava *Zakonom o izbornim jedinicama*.

Uzevši sve u obzir, preporuča se zakonska tolerancija od +/- deset posto, ali i puno jasnije pridržavanje praćenja granica jedinica lokalne i regionalne samouprave pri krojenju granica izbornih jedinica. Pritom treba poštivati teritorijalnu hijerarhiju. Najvažnije je poštivati županijske granice, potom treba paziti da se gradovi i općine ne presijecaju izbornim

granicama te u zadnjem koraku treba izbjegavati cijepanje gradskih četvrti i kotareva na različite izborne jedinice.

6. Završna ocjena

Završno konstatiramo kako se u ovom nacrtu radi o zanimljivom pokušaju unapređenja postojećeg izbornog zakonodavstva i nuđenja novih rješenja za pojedine elemente koji su često osporavani među izbornim natjecateljima, ali i u široj javnosti. Međutim, unutar završne ocjene nacрта htjeli bismo još jednom predlagачu ukazati na to da predloženi izborni model (kombinirani izborni sustav većinskog tipa, odnosno paralelni ili segmentirani izborni sustav) sa svojim temeljnim karakteristikama neće proizvesti željene ciljeve i učinke (utjecaj izbornog modela na stranački sustav, narav stranačkog natjecanja, razmjernost, sposobnost modela da proizvede jasnu parlamentarnu većinu i stabilnu izvršnu vlast) koje je predlagач definirao u zasebnom dokumentu obrazloženja. To vidimo kao najveći problem ovoga prijedloga reforme izbornog zakonodavstva.

39

Nadalje, čini nam se izrazito važnim, a što prijedlog ne sadržava, da se predloženi kombinirani izborni model iskoristi za pospješenoje integracije posebnih kategorija birača – pripadnika nacionalnih manjina i „dijaspore“ – unutar općeg sustava demokratskog predstavništva. Time bi se jasnije odgovorilo na ustavnu odredbu o jednakosti biračkog prava svih državljana, a posebnim segmentima birača omogućilo da ravnopravno sudjeluju u odlučivanju o zajedničkim i općim temama važnima za cjelokupnu političku zajednicu.

Konačno, prijedlog nužno treba do kraja definirati izbor zastupnika srpske nacionalne manjine, pri čemu smo predlagачu ponudili četiri moguće opcije. Navlas isti modeli se mogu iskoristiti i za izbor predstavnika državljana bez prebivališta u Hrvatskoj.

Literatura

- Caramani, D. (2013). Stranački sustavi. U D. Caramani (Ur.), *Komparativna politika* (str. 235-257). Zagreb: Fakultet političkih znanosti, biblioteka "Političke analize".
- Čular, G. (2018). Metodološki izazovi ustavnog sudovanja: učinci podjele na izborne jedinice na rezultate izbora u Hrvatskoj 2000-2016. *Analiza Hrvatskog politološkog društva*, 15(1), str. 7-28.
- Döring, H., & Manow, P. (2020). *Croatia: Elections*. Dohvaćeno iz Parliaments and governments database (ParlGov): Information on parties, elections and cabinets in modern democracies. Development version.: <http://www.parlgov.org/explore/hrv/election/>
- Gallagher, M. (1992). Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities. *British Journal of Political Science*, 22(4), str. 469-496.
- Gallagher, M. (2013). Izbori i referendumi. U D. Caramani (Ur.), *Komparativna politika* (str. 180-196). Zagreb: Fakultet političkih znanosti, biblioteka "Političke analize".
- Hrvatski sabor. (2020). *Arhiva zapisnika*. Dohvaćeno iz Hrvatski sabor: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/HS_1995-1999_ZD_43_ocr.pdf
- Kasapović, M. (2003). *Izborni leksikon*. Zagreb: Politička kultura.
- Kasapović, M. (2014). *Kombinirani izborni sustavi u Europi 1945-2014.: Parne komparacije Njemačke i Italije, Bugarske i Hrvatske*. Zagreb: Plejada.
- Kasapović, M. (2017). Jesu li izborni sustavi sredstva dramatična utjecaja na sudbine zemalja? *Političke analize*, 8(32), str. 17-21.
- Katz, R. S. (2005). Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reforms? U M. Gallagher, & P. Mitchell (Ur.), *The Politics of Electoral Systems* (str. 57-76). Oxford, New York: Oxford University Press.
- Merkel, W. (2011). *Transformacija političkih sustava: Uvod u teoriju i empirijsko istraživanje transformacije*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, biblioteka "Politička misao".

- Pervan, M. (2018). Mehanički učinci izbornog sustava: slučaj izbornih jedinica u Hrvatskoj. *Političke analize*, 9(33-34), str. 26-32.
- Raos, V. (2015). Izbori 2015.: jesmo li ušli u razdoblje nestabilnosti i nepreglednosti? *Političke analize*, 6(24), str. 3-11.
- Reynolds, A., Reilly, B., & Ellis, A. (Ur.). (2005). *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Sever, M. (2016). Koliko je kriv Victor D'Hondt: analiza i simulacija izbornih rezultata 2015. i 2016. godine. *Političke analize*, 7(27), str. 16-21.