

SUVREMENI HRVATSKI IZBORNI INŽENJERING KAO SOFISTICIRANI OBLIK IZBORNE MANIPULACIJE

*Prof. dr. sc. Robert Podolnjak **

UDK: 342.83(497.5)
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: srpanj 2011.

U ovom radu autor analizira pojedine vrste izbornog inženjeringa uz navođenje nekih suvremenih manifestacija izbornog inženjeringa u pojedinim državama. Najistaknutiji oblici izbornog inženjeringa su dizajn izbornog sustava (i njegovo mijenjanje), odnosno pretvaranje glasova u mandate, mijenjanje broja zastupnika koji se biraju u izbornom okrugu (veličina izborne jedinice) te krojenje izbornih okruga (izborna geometrija). U drugom dijelu rada autor ukratko iznosi najistaknutije oblike izbornog inženjeringa u Hrvatskoj tijekom prvog desetljeća njezine nezavisnosti, a najviše pozornosti posvećuje suvremenom hrvatskom izbornom inženjeringu. U tom dijelu analizira tri najevidentnija primjera provedenog, odnosno zapriječenog izbornog inženjeringa, a to su način izbora zastupnika dijaspore, način izbora zastupnika srpske nacionalne manjine te moguće prekrajane granica deset izbornih jedinica za izbor 140 zastupnika u Hrvatski sabor. Autor zaključuje da se onemogućivanje izbornog inženjeringa može postići jedino konstitucionalizacijom izbornog sustava, tj. ugradnjom temeljnih načela izbornog sustava u ustavni tekst.

Ključne riječi: izborni inženjering, izborni sustav, izbor zastupnika u Hrvatski sabor, Ustavni sud

I. UVOD

Izborna manipulacija česta je pojava u izbornom postupku i može poprimiti različite oblike djelovanja s ciljem da se izbornim propisima ili u provedbi izbora pogoduje određenom subjektu ili određenim subjektima koji sudjeluju u

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

izborima kako bi se njegova ili njihova izborna pobjeda učinila što izglednijom.¹ Ona je moguća u svim trima fazama izbornog postupka: predizbornoj, izbornoj i poslijeizbornoj. Najdrastičniji oblici izborne manipulacije su oni koji se u izbornoj fazi odnose na klasične oblike kršenja izbornog prava (dodatno tiskanje glasačkih listića, povrede tajnosti glasovanja, krivotvorenje rezultata glasovanja na biračkim mjestima itd.), no ti drastični i primitivni oblici izborne manipulacije u suvremenim demokratskim državama više se u pravilu ne upotrebljavaju.²

Danas su u izbornoj praksi prisutniji uglavnom sofisticirani oblici izborne manipulacije koji se upotrebljavaju u predizbornoj fazi, a to su izbor izbornog sustava, izborna geometrija te model raspodjele predstavničkih mandata.³ Ti oblici izborne manipulacije nazivaju se i izbornim inženjeringom (ili izbornim

¹ Sarah Birch govori o "izbornoj korupciji", pod čime razumijeva "manipulaciju izbornim rezultatima na način da se javni interes zamijeni osobnom ili stranačkom koristi". Moguće je identificirati tri glavna oblika izborne korupcije: manipulacija pravilima, manipulacija glasačima i manipulacija glasovima. Manipulacija pravilima uključuje nastojanja da se izmijene izborni zakoni i drugi administrativni propisi radi stranačke koristi. Manipulacija glasačima uključuje sustavni medijski *bias* i varljivu političku komunikaciju tijekom izborne kampanje i druge oblike nepriličnog utjecaja (kupovanje glasova, prisila i sl.). Manipulacija glasovima odnosi se na zlorabu izbornog postupka i izbornu prijevaru. Vidi Birch, S., *Electoral Corruption*, u: Landman, T.; Robinson, N. (ur.), *The Sage Handbook of Comparative Politics*, SAGE, London, 2009., str. 396.

² No, usprkos ovoj konstataciji treba skrenuti pozornost na iznimnu kontroverznost presude američkog Vrhovnog suda u slučaju *Bush v. Gore* kojom je *de facto* odlučen pobjednik predsjedničkih izbora 2000. godine i koju mnogi analitičari smatraju *par excellence* postizbornom manipulacijom. Najbolje su to naznačili u uvodnom odlomku svoje knjige E. J. Dione Jr. i William Kristol: "Naša nacija nikada nije odlučila jedno predsjedničko natjecanje na način kao što je odlučila izbore 2000. Nikada ranije izbori nisu ovisili o prosudbi Vrhovnog suda Sjedinjenih Država, a još manje o odluci koja je podijelila Sud u ogorčene tabore i riješena jednim jedinim glasom. Ni u prethodne 124 godine rezultat predsjedničkih izbora nije bio tako sporan. Nikada u svim tim godinama nije toliko mnogo Amerikanaca vjerovalo da je dobitnik Bijele kuće ustvari izgubio izbore. Niti je svih tih godina dobitnička strana bila tako uvjerena da je poraženi kandidat imao namjeru "ukrasti izbore". Rijetko su u našoj povijesti Amerikanci bili tako podijeljeni u vezi s temeljnim pitanjima demokracije: kako bi glasovi trebali biti brojani, je li izborni sustav bio pravičan i koja su pravna tijela trebala odlučiti pobjednika." Dione, E. J. Jr.; Kristol, W., *Introduction: The Florida Moment*, u: Dione, E. J. Jr.; Kristol, W. (ur.), *Bush v. Gore: The Court Cases and the Commentary*, Brookings Press, New York, 2001., str. 1. O američkim predsjedničkim izborima 2000. i presudi Vrhovnog suda vidi opširnije naš rad Podolnjak, R., *Američki Vrhovni sud kao politička institucija: Slučaj Bush v. Gore*, Pravni vjesnik Pravnog fakulteta u Osijeku, vol. 19, br. 1–2, 2003., str. 285 – 324.

³ Vidi opširnije Todorović, M., *Izborne manipulacije*, CESID, Beograd, 2002.

dizajnom⁴). Izbornim inženjeringom smatramo podešavanje izbornih pravila u korist određene političke opcije, stranke, kandidata ili kategorije birača sa svrhom ostvarivanja povoljnijeg rezultata na izborima, odnosno radi postizanja određenih političkih ciljeva. Važno je pritom naglasiti kako se izborni inženjering odnosi na *legalno* podešavanje izbornih pravila te ga je zbog toga potrebno razlikovati od različitih nelegalnih postupaka krivotvorenja izbora jer on isključuje uporabu formalno nelegalnih sredstava utjecaja na političke rezultate izbora.⁵ U tom smislu izborni je inženjering sofisticirano sredstvo izborne manipulacije za kojim se, kako ćemo vidjeti, poseže i u uređenim, dugovječnim demokratskim državama od strane različitih političkih aktera. Uostalom, treba podsjetiti na vrlo točno zapažanje istaknutog talijanskog politologa Giovannija Sartorija da su izborni sustavi najmanipulativniji instrument politike.⁶ Izborni sustavi vrlo često nisu definirani ustavnim tekstom, već zakonom, što omogućuje njihovo lakše mijenjanje (u pravilu će se izborni zakoni u zakonodavnom tijelu donositi blažom kvalificiranom većinom nego što je slučaj s ustavom, kada se o njemu ne odlučuje obvezno putem referendum⁷), iako je riječ o vrlo važnom ustavnom izboru.⁸

U ovom ćemo se radu osvrnuti na pojedine vrste izbornog inženjeringa, a zatim ćemo navesti neke suvremene oblike izbornog inženjeringa u pojedinim državama. Kratko ćemo se osvrnuti na najistaknutije oblike izbornog inženjeringa u Hrvatskoj tijekom prvog desetljeća njezine nezavisnosti, a najviše pozorno-

⁴ Kako ističe Mirjana Kasapović, pojam izbornog dizajna u načelu je istovjetan pojmu izbornog inženjeringa, ali je posljednji poprimio pežorativnije značenje (*Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb, 2003., str. 149).

⁵ *Ibid.*, str. 149.

⁶ Sartori, G., *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2. izdanje, New York University Press, New York, 1997., str. IX.

⁷ Rijetki su primjeri, poput slovenskog, u kojem se i ustav i izborni zakon donose istom dvotrećinskom većinom u Državnom zboru. Čl. 80. st. 4. slovenskog Ustava propisuje da se "izborni sustav uređuje zakonom koji donosi državni zbor dvotrećinskom većinom svih zastupnika". Treba reći da i zakon koji uređuje referendum Državni zbor donosi dvotrećinskom većinom, ali ne svih, već prisutnih zastupnika (članak 90.). Vidi Ustav Republike Slovenije, dostupno na <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=27&showdoc=1> (5. 5. 2011.).

⁸ Još prije dva desetljeća Arend Lijphart naglašava da su "dva temeljna ustavna izbora s kojima su suočeni arhitekti novih demokratskih ustava – oni između većinskih izbora i razmjernog predstavnštva i između parlamentarnih i predsjedničkih oblika vlade", bez obzira na to što ovaj prvi izbor najčešće nije *formalno ustavni* izbor (Lijphart, A., *Constitutional Choices for New Democracies*, *Journal of Democracy*, vol. 2, br. 1, 1991., str. 72).

sti posvetit ćemo suvremenom hrvatskom izbornom inženjeringu. U tom dijelu analizirat ćemo, prema našem mišljenju, tri najevidentnija primjera provedenog, odnosno zapriječenog izbornog inženjeringa, a to su način izbora zastupnika dijaspore (proveden), način izbora zastupnika srpske nacionalne manjine (proveden, ali ukinut odlukom Ustavnog suda) te moguće prekrajanje granica deset izbornih jedinica za izbor 140 zastupnika u Hrvatski sabor (potencijalno, ali nije provedeno). Praktički, izborni inženjering kojim ćemo se baviti odnosio se gotovo na sve najvažnije aspekte hrvatskog izbornog sustava, osim samog načina izbora 140 zastupnika koji se biraju u općim izbornim jedinicama.

II. PRIMJERI SUVREMENOG IZBORNOG INŽENJERINGA

Postoje različiti oblici izbornog inženjeringa koji se upotrebljavaju od današnjih arhitekata izbornih pravila. Najčešća su sljedeća tri oblika:

- dizajn izbornog sustava (i njegovo mijenjanje), odnosno pretvaranje glasa u mandate
- mijenjanje broja zastupnika koji se biraju u izbornom okrugu (veličina izborne jedinice) te
- krojenje izbornih okruga (izborna geometrija).

Naravno, svaka promjena navedenih izbornih pravila u razdoblju koje neposredno prethodi izborima dodatna je izborna manipulacija jer pretpostavlja promjenu pravila igre na koju je manje pripremljena opozicija u odnosu na vladajuću stranku (koaliciju).

Brojni su suvremeni primjeri oblika izbornog inženjeringa koje smo prethodno iznijeli. U ovom ćemo se radu ograničiti na pojedine primjere koji oslikavaju praksu izbornog inženjeringa u nekim suvremenim demokracijama.

Novi talijanski izborni zakon iz 2005. *par excellence* je primjer suvremenog izbornog inženjeringa u vidu promjene izbornog sustava kratko prije parlamentarnih izbora. Vlada Silvija Berlusconija nekoliko je mjeseci prije predviđenih parlamentarnih izbora donijela izborni zakon kojim je dotadašnji mješoviti većinsko-razmjerni izborni sustav (izbor tri četvrtine zastupnika u jednomandatnim izbornim okruzima relativnom većinom i jedne četvrtine razmjernim sustavom) zamijenila specifičnim razmjernim sustavom s premijom za pobjedničku stranku/koaliciju.⁹ Novi izborni zakon dogovoren je kao

⁹ Gianfranco Pasquino definira raniji izborni sustav kao “većinski (*plurality*) sustav s proporcionalnom modifikacijom”, a novi izborni sustav kao “depersonalizirani proporcionalni sustav s većinskim bonusom”. Vidi Pasquino, G., *Tricks and Treats: The*

kompromis stranaka vladajuće koalicije s nastojanjem da maksimaliziraju svoj udjel u parlamentarnim mandatima nakon izbora prema novom izbornom sustavu i slijedom toga utjecaj u budućoj vladi.¹⁰ Opozicijske stranke snažno su kritizirale predloženu izbornu reformu s obrazloženjem da se pravila igre ne bi smjela mijenjati kada je izborna utakmica već počela i, drugo, nikakva promjena pravila igre ne bi smjela biti nametnuta od vladajuće većine bez konzultacija s opozicijom i njezina prihvaćanja predložene reforme. Ti prigovori nisu prihvaćeni pa opozicija nije željela sudjelovati u zakonodavnom postupku donošenja izbornog zakona.

Što se ključnih značajki novog izbornog zakona tiče, on je specifičan po tome što je dizajniran tako da natjera stranke u predizborne koalicije (izborni prag za stranke koje pripadaju koaliciji 2 %, a 4 % za stranke izvan koalicije) i osobito po osiguravanju većinskog bonusa u broju zastupnika za koaliciju koja osvoji najviše glasova. U slučaju da nijedna stranka ili koalicija ne dobije 340 zastupničkih mjesta (55 % od ukupnog broja) razmjernom alokacijom mandata temeljem broja glasova najveća stranka ili koalicija dobit će tih 340 mandata (takozvana *premio di maggioranza* ili većinska premija). Ti će mandati zatim biti razdijeljeni među strankama koalicije koje su prešle prag od 2 %, a preostala mjesta se dodjeljuju razmjerno preostalim strankama/koalicijama koje su prešle izborni prag. Za Senat je predviđena nešto drukčija raspodjela mandata jer su se izborne jedinice formirale na razini pojedinih regija.¹¹ No, novi izborni zakon nije omogućio pobjedu Berlusconijske koalicije, već je pobijedila koalicija stranaka lijevoga centra (premda u Senatu s vrlo tijesnom većinom i to posebno zbog dobivene većine mandata u dijaspori¹²). Talijanski

2005 Italian Electoral Law and Its Consequences, South European Society & Politics, vol. 12, br. 1, 2007., str. 82.

¹⁰ O tome opširnije Renwick, A.; Hanretty, C.; Hine, D., *Partisan self-interest and electoral reform: The new Italian electoral law of 2005*, Electoral Studies, vol. 28, br. 3, 2009., str. 437 – 448.

¹¹ O pojedinostima izbornog zakona vidi ranije navedene članke u bilješkama 9 i 10.

¹² Kada su se u Italiji 2006. godine održavali zakonodavni izbori, izborni rezultat nije bio poznat sve dok se svi glasovi iz inozemstva nisu prebrojali, dajući tako toj relativno malenoj biračkoj grupi velik politički utjecaj, a Prodijska koalicija lijevog centra osvojila je četiri od šest mjesta dijaspore u Senatu i sedam od dvanaest mjesta u Predstavničkom domu što je, zbog vrlo tijesnog izbornog rezultata, omogućilo pobjedu nad Berlusconijskom koalicijom desnog centra (iako je ironično što je upravo Berlusconijska vlada ozakonila izbornu reformu koja je omogućila posebno predstavništvo dijaspore u talijanskom parlamentu). Vidi Tager, M., *Expatriates and Elections*, Diaspora: A Journal of Transnational Studies, vol. 15, br. 1, 2006., str. 38 – 39.

primjer nam stoga svjedoči o tome da se izborni inženjering može vratiti kao bumerang onoj stranci/koaliciji koja ga upotrebljava kako bi polučila bolji izborni rezultat.

Drugi primjer izbornog inženjeringa koji ćemo iznijeti odnosi se na razmjerni sustav u kojem se mijenjanjem broja zastupnika koji se biraju u izbornom okrugu (veličina izborne jedinice) želi pogodovati određenoj stranci ili koaliciji stranaka. Riječ je o irskom slučaju iz sedamdesetih godina 20. stoljeća kada je tadašnji ministar za lokalnu samoupravu James Tully optužen za svjesnu izbornu manipulaciju jer je predložio izmjenu izbornog zakona (*Electorat Amendment Act*, 1974.) u smislu znatnog povećanja broja izbornih jedinica u gradu Dublinu u kojima će se birati po tri zastupnika. S obzirom na to da Irska ima sustav prenosivog pojedinačnog glasovanja (*single transferable vote*), broj zastupnika koji se bira unutar jedne izborne jedinice važan je oblik *gerrymanderinga*, uz krojenje samih izbornih jedinica. Tako je dobro poznato iz izborne prakse da izborne jedinice s trima zastupnicima osobito pogoduju najjačoj stranci (jer će u pravilu osvojiti dva od tri mandata), dok izborne jedinice u kojima se biraju četiri zastupnika daju znatne izgledе drugoj najjačoj stranci da osvoji dva mandata. Tully je želio pogodovati vladajućoj koaliciji stranaka (*Fine Gael – Labour*) tako da one osvoje dva od tri mandata u svakoj izornoj jedinici, no na parlamentarnim izborima 1977. upravo je opozicijska *Fianna Fail* osvojila dva od tri mandata u takvim tromandatnim izbornim jedinicama. I u ovom slučaju pokušaj izbornog inženjeringa od vladajuće koalicije pokazao se neuspješnim, čak toliko da se u izornoj terminologiji uvriježio termin *tullymandering* koji označuje neuspješan pokušaj *gerrymanderinga*.¹³

Na kraju ćemo se osvrnuti na krojenje izbornih jedinica – *gerrymandering* – kao klasičan oblik izborne manipulacije, posebno prisutan u državama koje biraju zastupnike većinskim sustavom u jednomandatnim izbornim jedinicama. *Gerrymandering*¹⁴ je krojenje izbornih jedinica tako da se uključe i proizvedu pobjedničke relativne većine i na taj način unaprijed definiraju određeni pobjednici. Različite su tehnike krojenja izbornih jedinica – teritorijalno grupi-

¹³ O toj epizodi vidi Mair, P., *Districting Choices under the Single-Transferable Vote*, u: Lijphart, A.; Grofman, B. (ur.), *Electorat Laws and Their Political Consequences*, Agathon Press, New York, 1986., str. 303 – 304.

¹⁴ Dobro je znano da termin potječe od prezimena američkog političara i guvernera Massachusettsa Elbridgea Gerryja koji je potpisao zakon kojim su izborne jedinice tako teritorijalno iskrojene da maksimalno pogoduju Jeffersonovim Demokratskim republikancima u izborima za državnu skupštinu.

ranje vlastitog biračkog tijela koje je minimalno potrebno za izbornu pobjedu, cijepanje biračkog tijela protivne stranke tako da se koncentrirani dijelovi tog biračkog tijela pripajaju različitim izbornim jedinicama u kojima će biti u manjini, koncentriranje biračkog tijela protivne stranke u jednoj izornoj jedinici kako bi se umanjio njihov utjecaj u drugim izbornim jedinicama itd. Dvostruki cilj *gerrymanderinga* je maksimalizirati učinak vlastitih glasova i minimalizirati učinak glasova danih protivniku. *Gerrymandering* u pravilu prepoznavamo po neobičnoj geometriji izbornih okruga, odnosno kako je jednom primijetio sudac američkog Vrhovnog suda John Paul Stevens, “bizarna konfiguracija je tradicionalna karakteristika političkog *gerrymandera*”.¹⁵

Sjedinjene Države domovina su klasičnog *gerrymandera* i problem političkog krojenja izbornih okruga nisu uspjele riješiti tijekom proteklih 200 godina. Problem je zapravo eskalirao u posljednjih 50-ak godina nakon što je svojim odlukama, počevši od odluke *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962.), američki Vrhovni sud zauzeo stajalište da pitanje granica izbornih okruga i različitog broja birača u njima nije političko pitanje isključivo u domeni predstavničkog tijela, već može biti i sudbeno pitanje ako su izborni okruzi oblikovani tako da obuhvaćaju različit broj birača (*malapportionment*). Sud će na temelju načela “jedna osoba, jedan glas” zahtijevati da izborni okruzi (kongresni i državni) moraju biti oblikovani tako da glas svake osobe ima jednaku vrijednost, što je praktički značilo da Sud inzistira na tome da izborni okruzi moraju imati jednak broj stanovnika. No, upravo to inzistiranje na matematičkoj preciznosti u crtanju granica izbornih okruga dat će veće mogućnosti za politički *gerrymander* – izborni okruzi više neće slijediti granice administrativnih podjela u pojedinoj državi, kako je bio uglavnom slučaj do šezdesetih godina dvadesetog stoljeća, već će u prvom planu biti jednak broj stanovnika po okrugu i zbog toga će zakonodavci u svakoj državi biti prinuđeni nakon svakog popisa stanovništva iznova definirati izborne okruge kako bi oni udovoljavali sudbenim standardima. Analitičari su zarana uočili da je “Vrhovni sud paradoksalno ohrabrio potencijal za široki *gerrymandering* razvijajući prostodušan zahtjev za matematičkom jednakošću” stanovništva izbornih okruga.¹⁶ No, sudovi su i sami sankcionirali tehniku *gerrymanderinga* kao legitimno sredstvo osiguravanja predstavljenosti manjina (osobito afroameričke i latinoameričke) u državnim

¹⁵ *Hunt v. Cromartie*, konkurentno mišljenje suca Stevensa, 526 U.S. 541, 555 (1999.).

¹⁶ Baker, G. E., *Whatever Happened to the Reapportionment Revolution in the United States*, u: Lijphart, A.; Grofman, B. (ur.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon Press, New York, 1986., str. 269 – 270.

zakonodavnim tijelima i Predstavničkom domu Kongresa, iako postoje i novije odluke Vrhovnog suda da je rasno pogodovani *gerrymander* neustavan.¹⁷

Kako se u Sjedinjenim Državama bore protiv političkog *gerrymandera*? Jedini način koji se pokazuje kao dobro rješenje je transferiranje funkcije definiranja izbornih okruga posebnim neovisnim tijelima izvan državnog zakonodavnog tijela – u nekim državama to su nestranačka tijela, a u nekima dvostranačka. Često se o tome odlučuje na državnim referendumima, na inicijativu građana, jer se zakonodavci u državnim skupštinama ne žele odreći ovlasti da sami odlučuju o granicama okruga u kojima će se natjecati. Evo primjera Kalifornije, najveće američke države po broju stanovnika, u kojoj se duže nastojalo krojenje izbornih okruga uzeti iz ruku državnog zakonodavnog tijela. Prijedlogom 77 iz 2005. ta se ovlast željela povjeriti komisiji od triju umirovljenih sudaca, no prijedlog je na referendumu odbijen. Međutim, tri godine kasnije birači su prihvatili na referendumu Prijedlog 11 da granice izbornih okruga za državnu skupštinu ubuduće definira Građanska komisija za mijenjanje granica izbornih okruga (*Citizens Redistricting Commission*). Dvije godine kasnije birači su prihvatili i Prijedlog 20 koji je ovlast Komisije proširio i na izborne okruge za Predstavnički dom Kongresa. Komisija od 14 osoba u sastavu ima pet članova najjače stranke u skupštini, pet članova iz druge najjače stranke i četiri nestranačka člana. Odluku o novim granicama izbornih okruga mora donijeti najmanje devet članova Komisije i to najmanje po tri iz svake od navedenih sastavnica.

Politički *gerrymander* prisutan je i u Velikoj Britaniji, iako je ondje krojenje izbornih okruga povjereno neovisnim izbornim komisijama. No, ipak postoji prostor za izborni inženjering, o čemu svjedoči upravo nedavna praksa.

Poslijeizbornim koalicijskim dogovorom između Konzervativne stranke i Liberalnih demokrata predviđen je referendum o novom izbornom sustavu alternativnog glasa (kao ustupak Liberalnim demokratima) i smanjenje broja zastupnika u Donjem domu britanskog Parlamenta (ustupak Konzervativnoj stranci). U veljači 2011. stupio je na snagu Zakon o izbornom sustavu i izbornim okruzima za Parlament (*Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*¹⁸). U ovom radu ne zanima nas onaj dio Zakona koji se odnosi na referendum o novom izbornom zakonu, već onaj dio u kojem je smanjen broj zastupnika u *House of Commons* sa 650 na 600 i predviđeno da svaki izborni

¹⁷ *Shaw v. Hunt*, 517 U.S. 899 (1996.); *Hunt v. Cromartie*, 526 U.S. 541 (1999.).

¹⁸ Zakon dostupan na <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/1/contents/enacted> (6. 5. 2011.).

okrug ima prosječno 76.000 birača (uz moguće odstupanje od 5 % od nacionalnog prosjeka).¹⁹ Smanjivanje broja izbornih okruga i njihovo izjednačavanje prema broju birača zahtijevat će cjelovitu rekonstrukciju izbornih okruga koja će, takva su očekivanja stručne i političke javnosti, ići u prilog Konzervativnoj stranci, a na račun Laburističke stranke. Demografska kretanja u Velikoj Britaniji već duže upućuju na smanjivanje gradskog stanovništva (gdje su utvrde Laburističke stranke), a povećavanje prigradskog (gdje dominira Konzervativna stranka), ali te se promjene nisu reflektirale u izbornim okruzima jer se oni nisu mijenjali tako da je s vremenom sve manji broj birača u gradovima birao isti broj zastupnika. Također, izborni okruzi u Engleskoj (u kojima dominira Konzervativna stranka) po broju birača znatno su veći (oko 72.000 birača prosječno) nego oni u Škotskoj ili Walesu (56.500), tako da se već neslužbeno mogu čuti procjene da će novom podjelom izbornih okruga Laburistička stranka izgubiti možda i 20 sigurnih mjesta.²⁰ No, iako je riječ nesporno o izbornom inženjeringu s jasnim ciljem da se pogoduje jednoj stranci, novi Zakon lako će se braniti načelima pravičnosti i jednakosti birača.

III. HRVATSKI IZBORNI INŽENJERING DEVEDESETIH GODINA 20. STOLJEĆA

Kada govorimo o hrvatskom prijeizbornom²¹ izbornom inženjeringu tijekom prvog desetljeća nove države mislimo na tri prvotna vida tog inženjeringa koji se osobito manifestirao u:

- kontinuiranoj promjeni izbornog sustava prije svakih parlamentarnih izbora²²

¹⁹ Profesor Vernon Bogdanor smatra da je smanjivanje broja izbornih okruga revolucionarnija promjena nego promjena samog izbornog sustava jer će rezultirati bitno drukčijim izbornim okruzima u kojima će se na sljedećim parlamentarnim izborima sučeliti kandidati političkih stranaka. Vidi *The Coalition and the Constitution*, Public seminar, dostupno na <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/events/public-seminars-10-11/coalition-constitution> (26. 05. 2011.).

²⁰ *Bagehot: All Wight Now*, *The Economist*, 17. veljače 2011.

²¹ U ovom radu nećemo govoriti o izbornim manipulacijama tijekom izborne i poslijeizborne faze jer je riječ o nelegalnim postupcima krivotvorenja biračke volje, a ne o sofisticiranom obliku izbornog inženjeringa.

²² Posebno treba upozoriti na slučaj promjene izbornog sustava za izbor zastupnika Županijskog doma Hrvatskog sabora samo desetak dana prije raspisivanja izbora za taj dom. Izvorno je Zakonom bio predviđen izbor zastupnika u jednomandatnim izbornim okruzima relativnom većinom, no kada su opozicijske stranke najavile

- uvođenju posebne izborne jedinice za dijasporu 1995. godine te
- krojenju izbornih jedinica za izbor zastupnika prema novom razmjernom sustavu 1999. godine.

U prvom desetljeću nakon nezavisnosti Hrvatska je vrlo često i radikalno mijenjala izborni sustav za parlamentarne izbore. Nijedna druga država nije tijekom jednog desetljeća (1990. – 2000.) koristila sustav apsolutne većine, sustav relativne većine i razmjerni izborni sustav za izbor zastupnika.²³ Pritom su promjene izbornog sustava prije svakih parlamentarnih izbora osmišljene kako bi pogodovale vladajućoj stranci i u pravilu rezultat izbora opravdavao je takav izborni inženjering. Vladajućoj stranci HDZ-u posebno je pogodovao sustav relativne većine uveden 1992. za izbor polovice zastupnika u Zastupničkom domu Sabora, kada je pobijedila u 54 od 60 (90 %) izbornih jedinica. Takva pobjeda bila je rezultat činjenice da je HDZ bio stranka s relativno najvećom potporom u biračkom tijelu zbog rascjepkanosti opozicije i korištenja strategije *gerrymanderinga* u krojenju izbornih jedinica.²⁴

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske²⁵ iz rujna 1995. djelomično je promijenjen omjer broja zastupnika koji su se birali temeljem razmjernog sustava (80) prema onima koji su birani u jednomandatnim izbornim jedinicama (28), ali je najvažnija promjena (članak 24.a) sa stajališta izbornog inženjeringa bila u uvođenju posebne izborne jedinice u kojoj su građani bez prebivališta na području Republike Hrvatske birali 12 zastupnika u Zastupnički dom na temelju posebnih lista. Tom zakonskom promjenom stvoreno je posebno predstavništvo dijaspore u hrvatskom parlamentu. Broj od 12 zastupnika određen je, načelno, imajući u vidu da on čini otprilike 1/10 broja članova Zastupničkog doma, a u tom omjeru zastupljeni su i birači bez prebivališta u RH u odnosu na ukupan broj birača. Međutim, u toj izornoj jedinici glasovalo je samo 107.772 ili 27 % od

izborni sporazum prema kojem bi vladajućoj stranci HDZ-u suprotstavile zajedničkog kandidata, ta je stranka pred same izbore zakonskom promjenom uvela razmjerni izborni sustav (županije kao izborne jedinice u kojima se u svakoj dodjeljuju tri mandata kandidacijskim listama). Naravno, zbog tromandatnih izbornih jedinica moguće je samo uvjetno govoriti o razmjernim izborima. Opširnije Kasapović, M., *Izbori za Županijski dom Sabora*, Politička misao, vol. 34, br. 2, 1997., str. 98 – 99.

²³ Kasapović, M., *Electoral Politics in Croatia 1990 – 2000*, Politička misao, vol. 37, br. 5, 2000., str. 5.

²⁴ Vidi opširnije Kasapović, M., *Izborni i stranački sustav Republike Hrvatske*, Alineja, Zagreb, 1993., str. 73 – 113.

²⁵ Narodne novine, br. 68/1995.

ukupnog broja birača, i to najvećim dijelom u Bosni i Hercegovini. Tako je za svako zastupničko mjesto u toj izbornoj jedinici trebao tek 8.981 glas, što je bilo tri puta manje nego za jedno mjesto u zemlji (30.217 glasova). Osim toga, kako je HDZ osvojio svih 12 mjesta u posebnoj izbornoj jedinici, po toj je osnovi njegova parlamentarna većina u Zastupničkom domu znatno uvećana (59 % u odnosu na 54,8 % bez mandata iz dijaspore).²⁶

Na kraju, spomenimo treći oblik izbornog inženjeringa iz devedesetih godina 20. stoljeća. Riječ je o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u (tadašnji) Zastupnički dom u kojima se biralo po 14 zastupnika razmjernim sustavom, a na temelju novog izbornog zakona kojim je u cijelosti prihvaćen razmjerni sustav za izbor zastupnika (osim za zastupnike nacionalnih manjina). Opozicija je optuživala vladajuću stranku za "krojenje" izbornih jedinica, koje se posebno manifestiralo u "cijepanju" Grada Zagreba na četiri izborne jedinice. Profesor Smiljko Sokol, koji je bio jedan od autora tog dijela izbornog zakonodavstva, smatrao je da se ne može govoriti o izbornom inženjeringu i da bi oblikovanje izbornih jedinica isključivo uzimajući u obzir granice županija imalo više negativnih posljedica:

"Prijedlog da se izborne jedinice oblikuju prema županijama je privlačan, ali ima manu da bi se morao odrediti različit broj zastupnika koji bi se birali u svakoj izbornoj jedinici, jer su goleme razlike u broju stanovnika i ne bi se mogle oblikovati izborne jedinice s približnim brojem stanovnika. Upravo bi to dovelo do različitog indeksa razmjernosti i stvarne nejednakosti biračkog prava i stranaka na državnoj razini."²⁷

Argument je prihvatljiv u slučaju kada bi se izborne jedinice oblikovale tako da se u njima ili u nekima bira manje od 14 zastupnika, no ako bi se formiralo pet ili šest izbornih jedinica, uz poštovanje granica županija, tada bi se u njima birao vjerojatno različit broj zastupnika, ali uz viši stupanj razmjernosti.

Treba imati u vidu i rješenja u pojedinim državama koje upotrebljavaju razmjerni izborni sustav s više izbornih okruga. U pravilu, države imaju višemandatne izborne okruge u kojima se bira različit broj zastupnika, a izborni okruzi slijede određene federalne, regionalne ili granice upravnih jedinica.²⁸ Tako,

²⁶ Kasapović, *op. cit.* u bilj. 23, str. 6.

²⁷ *Gubitnici ne trebaju tražiti opravdanje u izbornom sustavu, nego u sebi*, Vjesnik, 21. ožujka 1999.

²⁸ Jedina iznimka od tog pravila, koliko je nama poznato, jest Slovenija, u kojoj se u osam izbornih jedinica u svakoj bira po 11 zastupnika u Državni zbor. Vidi Grad, F., *Volitve in volilni sistem*, Uradni list RS, Ljubljana, 2004., str. 136 – 138.

primjerice, u Njemačkoj izborne okruge čine federalne pokrajine (*länder*), u Italiji prema novom izbornom zakonu pojedine regije čine izborne okruge ili se veće regije dijele u dva ili tri izborna okruga za izbor zastupnika u Zastupnički dom, a svaka od 20 regija čini izborni okrug za izbor senatora. U Španjolskoj u izborima za Kongres zastupnika svaka od 50 provincija čini izborni okrug, a u njima se, zbog golemih razlika u broju birača, bira od jednog do 35 zastupnika. U Danskoj postoji deset višemandatnih izbornih okruga, koji odgovaraju upravnoj podjeli na pokrajine ili okruge (ali se podjela mandata provodi na dvjema razinama).²⁹ Takvo se rješenje prihvaća osobito zato što ne zahtijeva stalne promjene izbornih jedinica. U tom smislu “u većini europskih država nikada se ne događa ponovno krojenje izbornih jedinica (*redistricting*). Granice izbornih jedinica, slično granicama američkih država, apsolutno su utvrđene tijekom vremena, temeljeći se uobičajeno na skupini lokalnih upravnih jedinica kao što su okruzi (*counties*). Sve što se ikada mijenja, kao odgovor na promjene stanovništva duž zemlje, jest broj mjesta koja se dodjeljuju svakoj izornoj jedinici.”³⁰

Naravno, prihvaćanje izbornih jedinica s različitim brojem zastupnika zahtijevalo bi i izmjenu članka 35. Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor koji propisuje da se 140 zastupnika bira u *deset izbornih jedinica te se u svakoj izornoj jedinici, na temelju lista, bira po 14 zastupnika*.

IV. SUVREMENI HRVATSKI IZBORNI INŽENJERING

Nakon donošenja Zakona o izborima zastupnika 1999. godine došlo je do “stabilizacije” hrvatskog izbornog zakonodavstva na državnoj razini i isti je izborni sustav korišten na sukcesivnim parlamentarnim izborima 2000., 2003. i 2007. godine.

No, nakon ustavnih promjena 2010. i izmjena Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (koje promjene su se dogodile, ne slučajno, istoga dana – 16. lipnja 2010.) te Izvješća Ustavnog suda Hrvatskom saboru o nejednakoj težini glasa u izbornim jedinicama određenima člancima od 2. do 11. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog držav-

²⁹ Detaljnije o pojedinim izbornim sustavima vidi u Gallagher, M.; Mitchell, P. (ur.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford, 2006.; o novom talijanskom izbornom sustavu vidi Pasquino, *op. cit.* u bilj. 9, str. 79 – 93.

³⁰ Gallagher, M.; Laver, M.; Mair, P., *Representative Government in Modern Europe: Institutions, Parties and Governments*, 3. izdanje, McGraw Hill, New York, 2001., str. 330.

nog sabora (U-X/6472/2010)³¹ svjedočimo najnovijoj fazi hrvatskog izbornog inženjeringa, vrlo sofisticiranog nastojanja da se promjenom izbornog zakonodavstva pogoduje određenoj stranci ili određenim strankama kako bi polučile bolji izborni rezultat na sljedećim parlamentarnim izborima koji se moraju održati najkasnije do 11. ožujka 2011.

Najistaknutijim manifestacijama tog suvremenog hrvatskog izbornog inženjeringa smatramo:

- zakonsko rješenje načina izbora zastupnika “dijasporę”
- zakonsko rješenje načina izbora zastupnika srpske nacionalne manjine te
- nastojanje da se novim zakonom prekroje granice 10 izbornih jedinica za izbor 140 zastupnika.

1. Način izbora zastupnika “dijasporę”

Političko predstavništvo dijasporę u Hrvatskom saboru, u vidu triju njezinih zastupnika, konstitucionalizirano je nakon posljednje promjene Ustava iz lipnja 2010., prema riječima predsjednika SDP-a Zorana Milanovića, kao “jedno kompromisno rješenje koje nije savršeno, ali koje će nas zadovoljiti sljedećih desetak godina”.³²

Hrvatski Ustav, nakon Promjene Ustava iz lipnja 2010., podrobnije nego bilo koji drugi suvremeni ustav regulira pravo glasa svojih državljana bez prebivališta u zemlji u članku 45.:

“Hrvatski državljani s navršениh 18 godina (birači) imaju opće i jednako biračko pravo u izborima za Hrvatski sabor, Predsjednika Republike Hrvatske i Europski parlament te u postupku odlučivanja na državnom referendumu, u skladu sa zakonom.

U izborima za Hrvatski sabor birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj imaju pravo izabrati tri zastupnika, u skladu sa zakonom.

³¹ Narodne novine, br. 142/2010.

³² Milanović: *Sporazum je rješenje koje će nas zadovoljiti na desetak godina*, dostupno na <http://www.index.hr/sport/clanak/milanovic-sporazum-je-rjesenje-koje-ce-nas-zadovoljiti-na-desetak-godina/492676.aspx> (18. 12. 2010.). Treba imati u vidu da temeljem ustavne promjene iz 2010. svaka buduća ustavna promjena može biti jednostavnija zahvaljujući ukidanju kvoruma sudjelovanja na referendumu. U slučaju nepostojanja dvotrećinskog konsenzusa u Hrvatskom saboru parlamentarna većina uvijek može raspisati ustavotvorni referendum i odluka većine onih koji su mu pristupili može promijeniti ustavnu odredbu.

U izborima za Hrvatski sabor, Predsjednika Republike Hrvatske i Europski parlament te u postupku odlučivanja na državnom referendumu biračko se pravo ostvaruje na neposrednim izborima tajnim glasovanjem, pri čemu *birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj ostvaruju biračko pravo na biračkim mjestima u sjedištima diplomatsko-konzularnih predstavništava Republike Hrvatske u stranoj državi u kojoj prebivaju.*

*U izborima za Hrvatski sabor, Predsjednika Republike Hrvatske i Europski parlament te u postupku odlučivanja na državnom referendumu ostvarivanje biračkog prava Republika Hrvatska osigurava i svojim državljanima s prebivalištem u Republici Hrvatskoj koji se u doba izbora zateknu izvan njezinih granica tako da mogu glasovati u sjedištima diplomatsko-konzularnih predstavništava Republike Hrvatske u stranoj državi u kojoj se nalaze ili na koji drugi način određen zakonom.*³³

Novim ustavnim rješenjem:

- prvi se put u samom Ustavu definira broj zastupnika dijaspore
- odbacuje se dosadašnje rješenje nefiksne kvote u korist fiksnog broja zastupnika³⁴ i
- utvrđuje se da će birači koji nemaju prebivalište u RH glasovati isključivo u diplomatsko-konzularnim predstavništvima RH.

Iako novo ustavno rješenje parlamentarne zastupljenosti hrvatske dijaspore možda i nije neposredno bilo inspirirano francuskim i talijanskim rješenjima³⁵,

³³ Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), Narodne novine, br. 85/2010.

³⁴ Određivanje fiksnog broja zastupnika dijaspore blisko je rješenjima koja postoje u drugim zemljama koje imaju posebno predstavništvo dijaspore u svojem parlamentu (premda to one u pravilu nisu konstitucionalizirale) i u tom smislu, prema našem mišljenju, bolje u odnosu na raniji sustav nefiksne kvote. Vidi suprotan argument kod Kasapović, M., *Tko i kako predstavlja "dijasporu"*, Političke analize, br. 3, 2010., str. 19.

³⁵ Velika novina francuskog izbornog zakonodavstva je predviđena izmjenama *Code Electoral* iz listopada 2009. (temeljem ustavne promjene 2008.) prema kojoj će francuski državljani s prebivalištem u inozemstvu na prvim sljedećim parlamentarnim izborima birati neposredno 11 zastupnika u Nacionalnoj skupštini u posebnim teritorijalnim izbornim okruzima. Pojedine države ili čak čitavi kontinenti čine izborne jedinice. Tako 1. izbornu jedinicu čine države Sjeverne Amerike, 2. čine države Latinske Amerike, na području Europe oblikovano je šest izbornih jedinica, dvije su u Africi zajedno s Bliskim istokom, a jednu čine ostatak Azije s Australijom. Zastupnici dijaspore će se birati, kao i članovi Nacionalne skupštine u zemlji, većinskim sustavom u dva kruga glasovanja. Tih 11 zastupnika povećat će broj sadašnjih članova Nacionalne skupštine (576), tako da će francuska dijaspora birati oko 2 % zastupnika tog doma, što nije razmjerno broju francuskih državljana u inozemstvu. Vidi

činjenica je da će ubuduće hrvatska dijaspora, kao i ona u Francuskoj i Italiji (ali i Portugalu), imati fiksni broj zastupnika i da će on u hrvatskom slučaju iznositi otprilike oko 2 % od ukupnog broja zastupnika Hrvatskog sabora (140 + 8 zastupnika nacionalnih manjina + 3 zastupnika dijaspore = 151)³⁶, baš kao što je slučaj u Francuskoj i Italiji.

No, treba također reći da novo ustavno rješenje ograničenja broja zastupnika koje biraju građani bez prebivališta u zemlji čini upitnim jednako biračko pravo hrvatskih državljana jer inozemni državljani u izborima za Hrvatski sabor, bez obzira na to što čine oko 10 % ukupnog biračkog tijela mogu birati samo 2 % zastupnika u hrvatski parlament.³⁷

Code Electoral, Version consolidée au 25 juillet 2010, Tableau des circonscriptions électorales des Français établis hors de France (dostupno na <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239>; 19. 12. 2010.); La représentation des Français établis hors de France (dostupno na [http://www.assemblee-afe.fr/IMG/File/Rapport%20du%20Directeur%20\(2010\)/Chap%20I%20%20La%20representation%20des%20Francais%20etablis%20hors%20de%20France.pdf](http://www.assemblee-afe.fr/IMG/File/Rapport%20du%20Directeur%20(2010)/Chap%20I%20%20La%20representation%20des%20Francais%20etablis%20hors%20de%20France.pdf), 19. 12. 2010.). U prosincu 2001. talijanski parlament ozakonio je izbornu reformu (tzv. zakon Tremaglia, nazvan po političaru koji je najzaslužniji za donošenje zakona) prema kojoj Talijani koji žive u inozemstvu s dvojnim državljanstvom imaju pravo na posebno predstavništvo od šest senatora u Senatu od 315 članova te na 12 zastupnika u Predstavničkom domu od 630 članova (otprilike 2 % od ukupnog broja kao i u slučaju Francuske). Slično francuskom rješenju, pojedini dijelovi svijeta podijeljeni su u više izbornih jedinica u kojima se bira po jedan zastupnik i senator izravno, dok će raspodjela ostalih ovisiti o broju birača u svakom od četiriju izbornih okruga. Postoje četiri takva izborna okruga ili jedinice: a) Europa, uključujući azijski teritorij Rusije i Turske, b) Južna Amerika, c) Sjeverna i središnja Amerika, i d) Afrika, Azija, Oceanija i Antarktik. U svakoj izornoj jedinici glasuju državljani Italije koji imaju prebivalište u njoj i mogu se kandidirati samo oni koji imaju prebivalište u njoj. Vidi Law 459 of 27 December 2001, Provisions governing the right to vote of Italian citizens resident abroad, Official Journal, no. 4 of 5 January 2002 (verzija na engleskom jeziku dostupna na www.esteri.it/MAE/normative/Normativa.../L459_2001_inglese.pdf, 19. 12. 2010.).

³⁶ Zbog specifičnog načina izbora zastupnika srpske nacionalne manjine, o čemu će biti više riječi u nastavku ovog rada, broj zastupnika u Hrvatskom saboru može varirati.

³⁷ U tom pogledu slažemo se sa zapažanjem Branka Smerdela da je ustavna "jednakost prava glasa narušena, s jedne strane tzv. pozitivnom diskriminacijom, putem davanja dodatnog prava glasa pripadnicima nacionalnih manjina te jamstvom najmanje tri zastupnika pripadnicima najveće, srpske manjine, a s druge strane određivanjem fiksnog broja od tri zastupnika tzv. 'dijaspori' – hrvatskim državljanima koji nemaju prebivalište na području RH". Vidi njegov intervju *Ustav skrojila "politička volja"*, Novi list, 8. srpnja 2010., str. 26.

Novom ustavnom odredbom u članku 45. Ustava o fiksnom broju zastupnika dijaspore zakonska odredba o nefiksnoj kvoti postala je neprimjenjiva te je stoga zakonodavac morao izmijeniti članak 41. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor i odrediti način izbora tih zastupnika – hoće li se oni birati kao i do sada (razmjernim izbornim sustavom, analogno ranijem načinu izbora zastupnika Županijskog doma) ili izborom zastupnika u trima izbornim jedinicama koje bi teritorijalno obuhvaćale pojedine dijelove svijeta.

Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, koji među ostalim definira i način izbora zastupnika dijaspore, hrvatska je Vlada uputila Saboru 9. prosinca 2010., a zakon je po hitnom postupku usvojen već 15. prosinca.

Prijedlogom je predviđen izbor zastupnika dijaspore razmjernim sustavom, vrlo slično nekadašnjem sustavu izbora zastupnika u Županijski dom.³⁸ Predviđeno je da birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj na kandidacijskim listama predlažu najmanje šest, a najviše četrnaest kandidata za zastupnika. Način njihova izbora propisuje novi tekst članka 44. Zakona:

“Zastupnici koji će biti izabrani s kandidacijskih lista u posebnoj izbornoj jedinici birača koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, utvrđuju se na sljedeći način:

Ukupan broj važećih glasova koji je dobila svaka kandidacijska lista (biračka masa liste) dijeli se s brojevima od 1 do zaključno 3, pri čemu se uvažavaju i decimalni ostaci. Od svih dobivenih rezultata treći rezultat po redu jest zajednički djelitelj kojim se dijeli ukupan broj važećih glasova svake kandidacijske liste (biračka masa liste). Svaka kandidacijska lista dobit će onoliko od tri zastupnička mjesta koliko puta ukupni broj njezinih važećih glasova (biračka masa liste) sadrži zajednički djelitelj, uključujući i decimalne ostatke.”³⁹

Zakon je prihvaćen većinom glasova vladajuće koalicije, jer opozicija nije glasovala za njega, protestirajući zbog donošenja tog organskog zakona po hitnom postupku, ali još više zbog načina kako je Zakonom riješeno pitanje izbora zastupnika srpske nacionalne manjine.

Zbog hitnog postupka, za koji nije bilo opravdana razloga, jer je izborni zakon mogao biti donesen do 11. ožujka 2011., došlo je do cijelog niza pogrešaka i kontradiktornosti, koje se u nekoliko dana od podnošenja prijedloga

³⁸ O razmjernom sustavu može se govoriti samo uvjetno zbog toga što je predviđen izbor samo triju zastupnika pa je izborni prag vrlo visok.

³⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine, br. 145/2010.

do izglasavanja u Saboru nisu uočile i ispravile. Sa stajališta naše teme bitno je upozoriti da je formula izračuna podjele triju zastupničkih mjesta dijaspore prema D'Hondtovu sustavu bitno različita od formule koja je u istom Zakonu u članku 37., u kojem se utvrđuje način izbora zastupnika u svakoj od 10 općih izbornih jedinica.⁴⁰ Dok se u formuli za opće izborne jedinice utvrđuje isključivo 14 brojevano najvećih rezultata, pa svakoj listi pripada onoliko mandata koliko ima pojedinačno među tih 14, u posebnoj izbornoj jedinici za dijasporu je, nakon utvrđivanja pojedinačno triju najvećih rezultata, onaj treći zajednički djelatelj s kojim se zatim dijeli ukupan broj važećih glasova svake kandidacijske liste te će svaka kandidacijska lista dobiti onoliko od triju zastupničkih mjesta koliko puta ukupni broj njezinih važećih glasova sadrži zajednički djelatelj, uključujući i decimalne ostatke. Sličnu formulu (ali bez decimalnih ostataka) imali smo svojedobno u izborima za Županijski dom Sabora.

Arend Lijphart definira D'Hondtovu metodu na sljedeći način: "Mjesta se dodjeljuju uzastopno strankama koje imaju najviši 'prosjek' broja glasova po mjestu sve dok sva mjesta nisu raspodijeljena; svaki puta kada stranka dobije mjesto, njezin 'prosjek' se smanjuje. Ti 'prosjeci' nisu normalno definirani prosjeci, već ovise o danom nizu djelatelja koje određeni sustav djelatelja propisuje. D'Hondtova formula koristi cijele brojeve 1, 2, 3, 4 itd."⁴¹ D'Hondtova metoda naziva se još postupak najvećeg broja ili postupak divizora.⁴² S obzirom na to da različitost formula izračuna mandata nije predmet ovog rada, treba samo kratko naznačiti da stvarna D'Hondtova metoda ne upotrebljava tzv. dvofazni postupak preračunavanja glasova u mandate (dijeljenje glasova svake liste s rednim brojevima od 1 nadalje, a zatim u drugoj fazi dijeljenje glasova svake liste sa zajedničkim djelateljem).⁴³ No, sama činjenica da imamo dvije ra-

⁴⁰ Čl. 37. st. 2. Zakona na sljedeći način propisuje izbor zastupnika koji će biti izabrani sa svake liste izborne jedinice: "Ukupan broj važećih glasova koji je dobila svaka lista (biračka masa liste) dijeli se s brojevima od 1 do zaključno 14, pri čemu se uvažavaju i decimalni ostaci. Od svih dobivenih rezultata, zastupnička mjesta osvajaju one liste na kojima se iskaže 14 brojevano najvećih rezultata uključujući decimalne ostatke. Svaka od tih lista dobiva onoliko broj zastupničkih mjesta u Saboru koliko je postigla pojedinačnih rezultata među 14 brojevano najvećih rezultata."

⁴¹ Vidi Lijphart, A., *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, Oxford, 1994., str. 153.

⁴² Nohlen, D., *Izborna pravo i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb, 1992., str. 64. Opis i način izračuna po D'Hondtu vidi detaljnije u Smerdel, B.; Sokol, S., *Ustavno pravo*, Pravni fakultet, Zagreb, 2006., str. 250 – 252.

⁴³ Vidi opširnije Kasapović, M., *Priznaje li hrvatsko izborna zakonodavstvo doista D'Hondtovu metodu?*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 51, br. 3–4, 2001., str. 587 – 598; Podolnjak, R., *Hrvatsko izborna zakonodavstvo: Moguće i nužne promjene*, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 45, br. 2, 2008., str. 306 – 321.

zličite formule izračuna broja zastupničkih mandata u istom zakonu, a dijeli ih razmak od nekoliko članaka, govori o posvemašnjoj površnosti, koja je nužna kada se zakon donosi po superhitnom postupku.

Ono što je važnije primijetiti jest da u trosatnoj saborskoj raspravi o predloženom Zakonu gotovo da i nije bilo riječi o načinu izbora zastupnika dijaspore, već je ona u cijelosti bila posvećena načinu izbora zastupnika srpske nacionalne manjine. No, iz rasprava zastupnika pojedinih klubova stranaka nesporno je proizlazilo da se prihvaća predloženi razmjerni sustav izbora zastupnika dijaspore. Uostalom, drukčijih prijedloga nije bilo ni u prethodnoj raspravi na Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav, iako smo upravo na sjednici tog Odbora iznijeli alternativni prijedlog izbora zastupnika dijaspore u jednomandatnim izbornim jedinicama, sustavom relativne većine, u kojem bi se sve države svijeta podijelile u tri izborne jedinice (jedna za Europu, jedna za obje Amerike i treća za ostatak svijeta).⁴⁴ Moguće je, naravno, te tri izborne jedinice drukčije geografski formirati, ali je najvažnije u ideji jednomandatnih izbornih jedinica da zastupnici (zbog uvjeta prebivališta na području te jedinice) dolaze iz različitih dijelova dijaspore, a nisu, kao sada u Hrvatskom saboru, svi isključivo iz jednog njezina dijela (i to onog koji je najmanje dijaspora u klasičnom smislu te riječi). U oblikovanju tih izbornih jedinica nije presudno da u njima bude jednak broj birača. Uostalom, kao što je već ranije naznačeno, limitiranjem broja zastupnika iz dijaspore u Hrvatskom saboru na tri, premda broj inozemnih birača iznosi otprilike oko 10 % od ukupnog broja, načelo jednakog biračkog prava iz članka 45. st. 1. Ustava Republike Hrvatske nije primjenjivo na birače bez prebivališta u RH. Osim toga, s obzirom na to da više od dvije trećine birača bez prebivališta u državi živi u Bosni i Hercegovini, to bi čak i jedna izborna jedinica samo za te birače po broju birača bila znatno veća nego ostale dvije.

Slične prijedloge, u smislu izbora zastupnika dijaspore u jednomandatnim izbornim jedinicama, iznijeli su i drugi analitičari hrvatskog izbornog zakonodavstva. Tako je Mirjana Kasapović predložila formiranje triju jednomandatnih izbornih okruga – jedan bi obuhvaćao samo BiH, drugi Europu, a treći Ameriku i Oceaniju.⁴⁵ Još ranije Ivo Škrabalo predlagao je izbor četiriju zastupnika dijaspore u jednomandatnim izbornim jedinicama koje bi činile: 1) BiH, 2) ostale države bivše Jugoslavije, 3) Europa i 4) svijet bez Europe.⁴⁶ Međutim,

⁴⁴ 63. sjednica Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora održana 13. prosinca 2010.

⁴⁵ Kasapović, *op. cit.* u bilj. 34, str. 19.

⁴⁶ Intervju s Ivom Škrabalom, *Moj model savršenih izbora*, Globus, 17. travnja 2009., str. 32.

na sve prijedloge koji su u tom smislu izneseni u javnost nije bilo nikakve reakcije ni u Hrvatskom saboru ni izvan njega.

Ono po čemu hrvatsko rješenje propisano promjenom Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor iz prosinca 2010. odudara od postojećih rješenja u zakonodavstvu drugih država jest izborni sustav koji ne teži stvarnoj zastupljenosti hrvatske dijaspore u svijetu, što bi se postiglo ozakonjenjem jedno-mandatnih izbornih okruga, već se zadržavanjem dosadašnjeg sustava izbora putem kandidacijskih listi u jednoj izbornoj jedinici razmjernim sustavom želi zadržati u biti isključivo zastupljenost Hrvata u BiH u Hrvatskom saboru. U konačnom se, dakle, pokazuje da hrvatski izborni sustav nije osmišljen radi predstavljanja istinske hrvatske dijaspore, već zapravo isključivo radi njezina najspornijeg dijela – Hrvata u BiH – gdje vladajuća stranka ima svoju najjaču podružnicu. U tom smislu riječ je o sofisticiranom izbornom inženjeringu.

2. Način izbora zastupnika srpske nacionalne manjine

Istim Zakonom kojim je reguliran način izbora triju zastupnika “dijaspore” reguliran je i način izbora zastupnika srpske nacionalne manjine. No, dok način izbora zastupnika “dijaspore” nije uopće privukao pozornost ni zastupnika u Hrvatskom saboru, a ni šire javnosti, predloženi je način izbora zastupnika srpske nacionalne manjine od parlamentarne opozicije, ali i dijela javnosti, okarakteriziran kao politička korupcija i izborni inženjering najgore vrste.⁴⁷ Tako je profesor Goran Čular s Fakulteta političkih znanosti za novi model izbora srpskih zastupnika rekao: “To je vrlo jasno pogodovanje i dogovor koalicijskih partnera, dakle HDZ-a i SDSS-a, zato jer je odabran model koji do kraja protežira najjaču stranku među biračkim tijelom srpske nacionalne manjine.”⁴⁸

Nužnost promjene izbornog zakona u vezi s načinom izbora zastupnika srpske nacionalne manjine proizašla je iz promjene Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina⁴⁹, koja se dogodila paralelno s Promjenom Ustava Republike Hrvatske 16. lipnja 2010.

Članak 19. Ustavnog zakona izmijenjen je tako da glasi:

⁴⁷ Vidi Kasapović, M., *Pupovčeva premija*, Večernji list, prilog Obzor, 31. prosinca 2010.; *Sabor: Privilegiranoj manjini tri zastupnika bez obzira na izborni rezultat*, Poslovni savjetnik, 15. prosinca 2010.

⁴⁸ *Umijeće trgovanja*, dostupno na <http://www.h-alter.org/vijesti/politika/umijece-trgovanja> (3. 5. 2011.)

⁴⁹ Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine, br. 80/2010.

“Republika Hrvatska jamči pripadnicima nacionalnih manjina pravo na zastupljenost u Hrvatskom saboru.

Nacionalnim manjinama koje na dan stupanja na snagu ovoga Ustavnog zakona u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5 % stanovnika jamči se najmanje tri zastupnička mjesta pripadnika te nacionalne manjine u Hrvatskom saboru koji svoju zastupljenost ostvaruju na temelju općega biračkog prava na stranačkim listama te manjine ili listama koje predlažu birači te manjine, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.

Nacionalne manjine koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5 % stanovnika, pored općega biračkog prava, na osnovi posebnoga biračkog prava imaju pravo izabrati pet zastupnika pripadnika nacionalnih manjina, u posebnim izbornim jedinicama, a čime ne mogu biti umanjena stečena prava nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.”

Ovom odredbom Ustavnog zakona tzv. malim nacionalnim manjinama koje imaju manje od 1,5 % stanovnika (a to su sve manjine osim srpske) dodijeljeno je dvostruko ili dopunsko pravo glasa te će pripadnici tih manjina na budućim parlamentarnim izborima glasovati za svojega zastupnika nacionalne manjine u 12. izbornoj jedinici, ali i za opće kandidacijske liste u 10 općih izbornih jedinica. No, srpskoj nacionalnoj manjini jedinjoj nije dano dvostruko pravo glasa, već su joj zajamčena najmanje tri zastupnika koja bi se birala na stranačkim ili nezavisnim listama te manjine, dok joj je dotadašnje rješenje u čl. 19. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina omogućivalo najviše tri zastupnička mjesta. U Zakonu o izborima zastupnika u Hrvatski sabor trebalo je stoga definirati način izbora koji će srpskoj nacionalnoj manjini omogućiti da uz tri zajamčena zastupnička mjesta može osvojiti još jedno mjesto ili više zastupničkih mjesta jer u suprotnom izričaj “najmanje tri zastupnika” ne bi imao nikakva smisla.

Kako to nije tema ovoga rada, nećemo se dublje upuštati u ustavnost članka 19. Ustavnog zakona, ali želimo naglasiti kako je naše uvjerenje, kao uostalom i niza drugih ustavnopravnih stručnjaka, da je riječ o neustavnoj odredbi jer Ustav RH prema odredbi članka 15. st. 3. ne dopušta da se pripadnicima samo nekih, ali ne svih, nacionalnih manjina osigura pored općeg biračkog prava i pravo biranja njihovih zastupnika u Hrvatski sabor.⁵⁰ Ustavni sud Republike

⁵⁰ O navedenom pitanju vidi opširnije Smerdel, B., *Što se grbo rodi, usud ne ispravi, Ustavni sud pred izazovima pozitivne diskriminacije*, Informator, br. 5952, 23. ožujka 2011., str. 3.

Hrvatske ukinuo je pojedine članke Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u dvjema odlukama donesenima 29. srpnja 2011.⁵¹ No, predmet našega rada je izborni inženjering pa ćemo se koncentrirati na izmjene Zakona o izborima zastupnika, koje su donesene na temelju spomenutog Ustavnog zakona, a u dijelu koji regulira način izbora zastupnika srpske manjine također su ukinute odlukom Ustavnog suda istoga dana.⁵² Tekst u nastavku temelji se na mišljenju koje smo dostavili Ustavnom sudu nakon stručne rasprave o predmetnom Zakonu koja je održana u sjedištu Suda s članovima Hrvatske udruge za ustavno pravo.

Člankom 19. Ustavnog zakona srpskoj nacionalnoj manjini zajamčena su *najmanje* tri zastupnika, koji bi se ubuduće birali “na temelju općega biračkog prava na stranačkim *listama* te manjine ili listama koje predlažu birači te manjine”. Ta je odredba stoga zahtijevala da se drukčije uredi izbor zastupnika srpske nacionalne manjine jer su se oni do izmjene Ustavnog zakona birali većinskim izbornim sustavom.⁵³ Izbor na temelju listi pretpostavljao je opredjeljenje za neku vrstu razmjernog izbora.

⁵¹ Vidi odluku U-I-3597/2010 i dr. te odluku U-I-3786/2010 i U-I-3553/2011, obje objavljene u Narodnim novinama, br. 93/2011.

⁵² Vidi odluku U-I-120/2011 i dr., objavljenu u Narodnim novinama, br. 93/2011.

⁵³ Članak 43. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (prije promjene 2010. godine) propisivao je da pripadnici nacionalnih manjina biraju zastupnike u Sabor pojedinačnim izborom tako da je za zastupnika izabran kandidat koji je dobio najveći broj glasova birača koji su glasovali. Ako dva ili više kandidata dobiju isti broj glasova, izbori se ponavljaju. Sustav izbora zastupnika nacionalnih manjina jest jednokružni većinski izborni sustav, koji se u Republici Hrvatskoj danas primjenjuje isključivo pri izboru zastupnika nacionalnih manjina, iako je tijekom devedesetih godina 20. stoljeća taj sustav bio u širokoj primjeni u izborima za Zastupnički dom Hrvatskog sabora, ali i na lokalnoj razini pri izboru vijećnika za općinska i gradska vijeća i županijske skupštine. No, navedena odredba iz članka 43. Zakona bila je problematična sa stajališta izbora upravo zastupnika srpske nacionalne manjine. Naime, riječ je o jedinog nacionalnoj manjini koja bira više od jednog zastupnika pa je stoga odredba o načinu izbora iz članka 43. zapravo neprimjenjiva na izbor zastupnika srpske nacionalne manjine. Da ponovimo tu odredbu: pripadnici nacionalnih manjina biraju zastupnike u Sabor pojedinačnim izborom tako da je za zastupnika izabran kandidat koji je dobio najveći broj glasova birača koji su glasovali. Očito, izabran je samo jedan kandidat s najvećim brojem glasova. No, budući da pripadnici srpske nacionalne manjine biraju tri zastupnika, trebalo je posebnim stavkom u istom članku propisati da su za zastupnike srpske nacionalne manjine izabrana tri kandidata s najvećim brojem glasova. Uostalom, pripadnici srpske nacionalne manjine glasovali su za tri kandidata i prema službenim rezultatima DIP-a bila su izabrana tri kandidata s najvećim brojem glasova.

Izmjena Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor kojom je uređeno pitanje načina izbora zastupnika srpske nacionalne manjine uslijedila je pola godine nakon Promjene Ustava RH i Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina – u prosincu 2010. Zakon je donesen po hitnom postupku pa u vrlo kratkom vremenu nije ni bilo moguće upozoriti na sve nedosljednosti, nelogičnosti i apsurdnosti predloženih zakonskih rješenja izbora zastupnika srpske nacionalne manjine, koja su u nekim rješenjima i protivna Ustavu RH.

Tako je člankom 9. Zakona dodan novi st. 2. u članku 38. te je propisano da “političke stranke i birači srpske nacionalne manjine svoje kandidacijske liste predlažu u svih deset izbornih jedinica s istim kandidatima na kandidacijskoj listi”. Međutim, u čl. 21. st. 6. Zakona o izborima zastupnika propisano je da se “kandidatom može biti samo na jednoj listi i samo u jednoj izornoj jedinici”. Bez obzira na tu odredbu, koja nije izmijenjena, promjenom Zakona u čl. 38. dodan je, kao što smo naveli, novi st. 2. koji propisuje, protivno prethodnoj odredbi, da “političke stranke i birači srpske nacionalne manjine svoje kandidacijske liste predlažu *u svih deset izbornih jedinica s istim kandidatima na kandidacijskoj listi*”. Naravno, takva površnost vodi sljedećem biseru – zakon ne daje odgovor na pitanje u kojoj će izornoj jedinici osvojiti zastupnički mandat kandidat koji je prvi na listi, a koja je stekla pravo na mandat u dvjema izbornim jedinicama.

Ono što je najvažnije, riječ je o rješenju koje je protivno hrvatskom Ustavu (članak 14. st. 2.) jer pojedini kandidati za zastupnike u Hrvatskom saboru nisu zakonski u jednakom položaju – kandidati srpske nacionalne manjine bili bi kandidati u svih deset izbornih jedinica, a svi ostali samo u jednoj izornoj jedinici. To znači da bi prvoplasirani kandidat na nekoj listi srpske nacionalne manjine imao deset prilika da ostvari pravo na zastupnički mandat (u svakoj od deset općih izbornih jedinica), dok bi kandidati svih ostalih kandidacijskih listi imali samo jednu priliku – u onoj jednoj izornoj jedinici u kojoj su se kandidirali.

Sljedeći problem s ranije navedenom odredbom, prema našem mišljenju, jest to što ona, a ni bilo koja druga zakonska odredba, ne definira što je to stranačka ili nezavisna kandidacijska lista srpske nacionalne manjine, odnosno na koji bi način birači na glasačkom listiću mogli prepoznati neku kandidacijsku listu kao listu srpske nacionalne manjine. To čak nije moguće ni kod stranačkih listi, iako bi se moglo pretpostaviti da su liste stranaka s pridjevom “srpska” u nazivu ili korištenjem riječi “Srba” možda stranke koje se natječu za mandate srpske nacionalne manjine. Međutim, apsolutno je nemoguće, prema

sadašnjim zakonskim odredbama, prepoznati neku nezavisnu listu kao listu srpske nacionalne manjine. Upravo je pitanje “raspoznavanja” kandidacijske liste srpske nacionalne manjine bitno radi dodjele zastupničkih mandata. Kako bi to pitanje riješilo u praksi Državno izborno povjerenstvo RH, doista nam nije jasno.

Ostaje još najproblematičniji dio zakonskog rješenja načina izbora zastupnika srpske nacionalne manjine. Riječ je o novom članku 40.a koji propisuje novi model njihova izbora:

“Ako kandidacijske liste srpske nacionalne manjine nisu dobile tri zastupnička mjesta u Saboru na temelju utvrđenih rezultata izbora, sukladno članku 40. ovoga Zakona, zastupnička mjesta do zajamčenog broja određuju se na temelju ukupnog broja glasova pojedine kandidacijske liste u svim izbornim jedinicama.

Zajamčena zastupnička mjesta osvaja ona kandidacijska lista srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova.

Ako je neka od lista srpske nacionalne manjine ostvarila pravo na jedno zastupničko mjesto u Saboru na temelju utvrđenih rezultata izbora, tri zajamčena zastupnička mjesta dobiva kandidacijska lista srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova u ostalim izbornim jedinicama.

Ako su liste srpske nacionalne manjine ostvarile pravo na dva zastupnička mjesta u Saboru na temelju utvrđenih rezultata izbora, dva zajamčena zastupnička mjesta dobiva kandidacijska lista srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova u ostalim izbornim jedinicama.”

Kao prvo, novi članak 40.a je zapravo samo dopunski članak za izbor zastupnika srpske nacionalne manjine jer bi oni mogli biti izabrani kao i svi ostali zastupnici u deset općih izbornih jedinica (ali ne sukladno članku 40., kako je pogrešno navedeno u prethodnoj zakonskoj odredbi, već sukladno članku 37. Zakona). Kada bi se to dogodilo, članak 40.a ne bi se ni primijenio. Članak 40.a primjenjivao bi se samo u tri slučaja – ako liste srpske nacionalne manjine u natjecanju s ostalim kandidacijskim listama u deset općih izbornih jedinica:

- a) nisu osvojile nijedan mandat
- b) osvojile su jedan mandat
- c) osvojile su dva mandata.

Iz članka 40.a proizlazilo je da bi zastupnika srpske nacionalne manjine moglo biti najviše četiri, i to u slučajevima kada su liste srpske nacionalne manjine osvojile jedan ili dva mandata u natjecanju s ostalim kandidacijskim listama

u deset općih izbornih jedinica. U ta dva slučaja još tri (u slučaju b), odnosno dva mandata (u slučaju c) pripalo bi onoj listi srpske nacionalne manjine koja je "ostvarila najveći broj glasova u ostalim izbornim jedinicama" (isključene su ona ili one dvije u kojima je lista srpske nacionalne manjine ostvarila mandat ili dva mandata u natjecanju s ostalim kandidacijskim listama).

Malo je poznato da je takvo zakonsko rješenje načina izbora zastupnika srpske nacionalne manjine dogovoreno načelno (pa i u pojedinostima) još u svibnju 2010. godine, dakle prije donošenja ustavnih promjena i promjena Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.⁵⁴

Pozornost javnosti najviše je bila usredotočena na stavke 1. i 2. članka 40.a koji propisuju da će sva tri zajamčena mjesta srpske nacionalne manjine u Hrvatskom saboru, ako nijedna lista te manjine ta tri mandata nije ostvarila u natjecanju s ostalim kandidacijskim listama, pripasti onoj listi srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova. Dakle, lista koja bi dobila *relativnu većinu* glasova imala bi pravo na *sva tri* zastupnička mjesta. U sustav razmjernog predstavnštva, koji uređuje način izbora zastupnika u deset općih

⁵⁴ Navodimo dio članka koji je objavila Hina 1. svibnja 2010. u kojem se prenosi dogovor unutar vladajuće koalicije: "Zajedno s ustavnim promjenama Sabor će donijeti i izmjene Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, kojima će se pripadnicima manjina, uz opće, osigurati i dopunsko biračko pravo. Potpredsjednik SDSS-a Milorad Pupovac Hini je objasnio da će se, sukladno dogovoru u vladajućoj koaliciji, utvrditi dopunsko pravo glasa za manjine koje u ukupnom stanovništvu sudjeluju s manje od 1,5 posto, dok će srpska manjina svoje zastupnike birati po posebnom modelu. 'Riječ je o dvostupanjskom rješenju, koje će osigurati poštivanje Ustava u svim segmentima, a istodobno izbjeći rizik da se tumači kako se s manjinskim glasovima, posebno onima najbrojnije manjine, uvijek može formirati većina u Saboru i vladi', rekao je Pupovac. Pripadnici manje zastupljenih manjina ubuduće će na biralištu automatski dobiti dva listića, na kojima će moći birati i kao građani i kao pripadnici određene manjine. 'Oni će dobiti i ružičasti i bijeli listić, a onda će sami odlučiti hoće li koristiti jedan od njih, oba ili nijedan', rekao je Pupovac. Kad je riječ o Srbima, oni će na biralištima dobiti samo jedan listić, kao i drugi građani, ali će u svim izbornim jedinicama biti kandidirane iste liste srpske nacionalne manjine. / Srpskoj nacionalnoj manjini bit će zajamčena tri zastupnička mandata s manjinske liste koja dobije najviše glasova u svim jedinicama zajedno. Uspije li koja od kandidiranih lista prijeći izborni prag u nadmetanju s ostalim stranačkim listama u nekoj od izbornih jedinica, Srbi će u Saboru dobiti i četvrtog zastupnika. Ako na taj način ostvare dva ili više mandata, u Saboru će i dalje biti četiri zastupnika srpske manjine, a prednost pri ulasku u zastupničke klupe imat će oni koji su mandat izborili u nadmetanju s listama drugih stranaka." Vidi *Uz ustavne promjene, i dopunsko biračko pravo manjinama*, Hina, 1. svibnja 2010., dostupno na <http://www.ipress.hr/hrvatska/uz-ustavne-promjene-i-dvostruko-biracko-pravo-manjinama-5306.html> (5. 5. 2010.)

izbornih jedinica, tako je ubačena jedna novina za koju na prvi pogled nije bilo jasno je li riječ o jednom “specifičnom obliku vrlo jakog većinskog modela”, kao što je primijetio Goran Čular⁵⁵, ili o svojevrsnom premijskom sustavu, kako ga je okarakterizirala Mirjana Kasapović.⁵⁶

Neki međunarodni eksperti takav sustav nazivaju “stranačko blokovsko glasovanje” (*party-block vote*) koje se koristi u okruzima u kojima se bira više članova, birači glasuju za stranačke liste, a ne pojedince, a stranka koja dobije najviše glasova osvaja sva mjesta. Takav sustav smatra se supervećinskim (*hypermajoritarian*).⁵⁷ Prema priručniku Međunarodnog instituta za demokraciju i izbornu potporu (IDEA) taj se izborni sustav 2004. godine koristio kao jedini ili značajan dio izbornog sustava samo u četirima državama – Kamerunu, Čadu, Džibutiju i Singapuru.⁵⁸ Kakav može biti supervećinski učinak toga sustava, pokazuje primjer parlamentarnih izbora u Džibutiju koji su održani početkom 2003. godine, na kojima je provladina koalicija stranaka osvojila 62,7 % glasova, a opozicijski Savez za demokratsku alternativu 37,3 % glasova. No, kako je u svim višečlanim izbornim jedinicama vladina koalicija osvojila većinu glasova, njoj je prema izbornom zakonu pripalo svih 65 mjesta u parlamentu, premda je opozicija osvojila više od trećine glasova.⁵⁹ Riječ je, evidentno, o izbornom sustavu koje u pretvaranju glasova u mandate maksimalno deformira volju birača.

Smatramo da je riječ o svojevrsnom *winner-take-all* izbornom sustavu, koji nas podsjeća na američki model glasovanja za liste elektora za izbor predsjednika SAD-a u pojedinim državama, u kojemu lista s relativnom većinom glasova birača osvaja sva elektorska mjesta (tzv. *unit rule*). Tu je spojeno glasovanje za listu s dodjelom mandata elektora u skladu sa sustavom (relativne) većine. Takav model izborni su inženjeri osmislili i u članku 40.a. Je li takva dodjela zastupničkih mandata neustavna? Smatramo da je ona protivna demokratskom višestranačkom sustavu kao jednoj od temeljnih vrednota hrvatskog ustavnog poretka (članak 3. Ustava RH).

⁵⁵ *Op. cit.* u bilj. 48.

⁵⁶ Kasapović, *op. cit.* u bilj. 47.

⁵⁷ Soudriette, R. W.; Ellis, A., *Electoral Systems Today: A Global Snapshot*, Journal of Democracy, vol. 17, br. 2, 2006., str. 79, 82.

⁵⁸ Reynolds, A.; Reilly, B.; Ellis, A. (ur.), *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, IDEA, Stockholm, 2005., str. 47.

⁵⁹ *Ibid.*, str. 27.

Međutim, u nastavku ćemo nastojati pokazati kako je taj članak protivan načelu jednakog biračkog prava iz članka 45. Ustava RH i u tom smislu neustavan. Pritom ćemo se koncentrirati na stavak 3. članka 40.a te ga stoga ponavljamo:

“Ako je neka od lista srpske nacionalne manjine ostvarila pravo na jedno zastupničko mjesto u Saboru na temelju utvrđenih rezultata izbora, tri zajamčena zastupnička mjesta dobiva kandidacijska lista srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova u ostalim izbornim jedinicama.”

Pretpostavimo da se za mjesta zastupnika srpske nacionalne manjine natječu dvije kandidacijske liste (stranka A i B) i da jedna od tih lista (lista A) uspije u natjecanju s ostalim kandidacijskim listama ostvariti jedan mandat u IV. izbornoj jedinici zahvaljujući dobivenih 10.500 glasova ili 5,1 % glasova, dok je lista B dobila samo 3.000 glasova. No, u preostalih devet općih izbornih jedinica lista A će dobiti ukupno 18.000 glasova, a lista B 20.000 glasova. Prema članku 40.a st. 3. stranka A ostvarit će samo jedan zastupnički mandat (s ukupno 28.500 glasova u svih 10 izbornih jedinica), a stranka B će dobiti tri zajamčena mandata (s ukupno 23.000 glasova) jer je ostvarila relativnu većinu glasova (20.000 prema 18.000 u devet izbornih jedinica). Dakle, stranka sa sveukupno manje glasova ostvarit će tri puta više zastupničkih mandata. No, to nije sve. Ako bismo pretpostavili da je za stranku A u IV. izbornoj jedinici glasovalo 500 birača manje (10.000 umjesto 10.500), njezin bi rezultat bio ispod izbornog praga od 5 % i ona ne bi mogla sudjelovati u razdiobi zastupničkih mandata u toj izbornoj jedinici. Ta bi stranka stoga izgubila zastupnika u IV. izbornoj jedinici, ali u tom slučaju, što se tiče raspodjele mandata zastupnika srpske nacionalne manjine, primjenjivale bi se odredbe st. 1. i 2. članka 40.a i sva tri zajamčena mjesta pripala bi stranci koja je osvojila najviše glasova u svih deset izbornih jedinica. U tom slučaju stranka A koja je osvojila 28.000 (prema 23.000 stranke B) ostvarila bi pravo na sva tri zastupnička mjesta srpske nacionalne manjine. Riječ je o svojevrsnom, ali i dobro poznatom paradoksu negativnih glasova – da određena stranka može polučiti bolji rezultat s manje glasova. U našem konkretnom slučaju stranka A bi s 500 glasova manje ostvarila tri zastupnika, umjesto jednog.

Takva mogućnost, koja ni teorijski ni praktički nije isključena s primjenom članka 40.a, protivna je načelu jednakog biračkog prava. Sa sličnim problemom negativnoga glasa suočio se i njemački Savezni ustavni sud zbog specifičnosti njemačkog izbornog sustava. Sud je ocijenio neustavnom mogućnost

da negativna težina glasa (*negatives Stimmgewicht*) utječe na rezultat izbora i ukinuo određene odredbe izbornog zakona koje omogućuju da glas građana za određenu stranku dovede do toga da ona zbog toga izgubi parlamentarni mandat.⁶⁰ Njemački Savezni ustavni sud će u presudi naznačiti da učinak negativne glasovne težine krši načelo jednakosti izbora. Jednaki doprinos prema uspjehu na izborima zahtijeva da doprinos svakoga glasa bude jednak, bez obzira na to za koju je stranku dan. To također znači da mora imati pozitivan učinak za stranku kojoj je dan. Izborni sustav koji je osmišljen da dopušta da porast glasova dovodi do gubitka mandata ili da stranka ostvari veći broj mandata ako privuče manje glasova vodi prema arbitrarnim rezultatima i situaciji u kojoj se demokratsko natjecanje za pridobivanje biračkog tijela čini paradoksalnim. Učinak negativne glasovne težine također narušava jednakost izgleda za uspjeh glasova. Takva jednakost dopušta, kao primjerice u većinskom sustavu, da glasovi ne budu vrednovani, ali ne da neki glas ima mogućnost da istodobno doprinosi uspjehu i neuspjehu u glasanju.

Upravo to što je uočio njemački Savezni ustavni sud na određenim specifičnostima njemačkog izbornog sustava moglo bi se dogoditi i u primjeni članka 40.a. Zbog potencijalnoga kršenja načela jednakog biračkog prava koje obuhvaća jednakost glasačke težine, taj je članak protivan Ustavu Republike Hrvatske.

3. Krojenje izbornih jedinica za izbor zastupnika

Posljednja tema koja se odnosi na suvremeni hrvatski izborni inženjering je nastojanje vladajuće stranke da kratko vrijeme prije predstojećih izbora izmjeni granice deset općih izbornih jedinica u kojima se bira 140 zastupnika.⁶¹ To nastojanje nije bilo konkretizirano formalnim prijedlogom Vlade, odnosno zakonom koji bi donio Hrvatski sabor, ali je u javnosti već bilo izneseno dovoljno činjenica koje su upućivale na zaključak da je vladajuća stranka imala ozbiljnu namjeru provesti "krojenje" izbornih jedinica.⁶² Kako je konstatirao

⁶⁰ Presuda Saveznog ustavnog suda 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07 od 3. srpnja 2008. (dostupno na http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703_2bvc000107.html, 3. 5. 2011.).

⁶¹ O ovoj temi opširnije Podolnjak, R., *Ustavni sud, izborne jedinice za izbor zastupnika u Hrvatski sabor i načelo jednakosti biračkog prava*, Informator, br. 5934, 19. siječnja 2011., str. 5 – 6.

⁶² *Lika i kvarnerski otoci sele u VII. izbornu jedinicu*, Vjesnik, 28. ožujka 2011. U članku se navodi da je predložene promjene granica izbornih jedinica prihvatilo Pred-

Josip Glaurdić, politolog s Cambridgea, "radi se bez sumnje o pokušaju HDZ-a da pod plaštom ujednačavanja veličine izbornih jedinica pokuša ušćariti nekoliko zastupničkih mandata".⁶³

Krajem ožujka 2011. godine, nakon isteka ustavnog roka za izmjenu izbornog zakonodavstva, prema Izvješću Ustavnog suda o primjeni članka 5. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske, predsjednica Vlade izvijestila je javnost da će Vlada predložiti novi Zakon o izbornim jedinicama i da je već izrađen nacrt tog zakona koji predviđa da odstupanja u broju birača u svakoj od jedinica budu 2,78 posto, a u svakoj izbornoj jedinici bilo bi oko 408.000 birača.⁶⁴ Sljedećih dana u javnosti su se pojavili određeni nepotvrđeni nacrti novih izbornih jedinica koji su upućivali na svojevrstni izborni inženjering jer su te izborne jedinice, zbog poštovanja uvjeta jednakog broja birača (uz minimalna odstupanja), u velikoj mjeri narušile važno načelo u oblikovanju izbornih jedinica, a ono se odnosi na poštovanje upravnih granica županija i gradova.⁶⁵ Opozicija je iznijela mišljenje da je protekao ustavni rok za bilo kakvu promjenu izbornog zakonodavstva, a s druge strane u ime Vlade tadašnji ministar uprave D. Mlakar rekao je da njegovo ministarstvo kroji nove izborne jedinice u skladu sa zakonom i prema preporuci Ustavnog suda.⁶⁶

Nakon oštih upozorenja opozicije, ali i stručne javnosti⁶⁷, da bi svako donošenje novog zakona o izbornim jedinicama bilo kršenje Ustavnog zakona i načela dobre parlamentarne prakse, Vlada nije službeno predložila takav zakon Hrvatskom saboru, ali nije javnost ni izvijestila da je odustala od predlaganja takvog zakona prije parlamentarnih izbora. No, na kraju novi zakon o izbornim jedinicama nije bio predložen jer o njemu nije postignuta suglasnost HDZ-a i njegova najvažnijeg koalicijskog partnera HSS-a.⁶⁸

sjedništvo HDZ-a, bez iznošenja detalja, jer se prijedlog prije slanja u Vladinu i saborsku proceduru najprije mora usuglasiti s koalicijskim partnerima.

⁶³ Glaurdić, J., *Ni riječi o razvodu države i partije*, Forbes, svibanj 2011., str. 9.

⁶⁴ *Lika i kvarnerski otoci sele u VII. izbornu jedinicu*, Vjesnik, 28. ožujka 2011.

⁶⁵ *Krojili tako da HDZ dobije dva zastupnika više*, Večernji list, 7. travnja 2011.

⁶⁶ *Mlakar: U popisu birača ima previše ljudi, ali mi ih ne možemo izbrisati*, dostupno na <http://www.index.hr/vijesti/clanak/mlakar-u-popisu-biraca-ima-previse-ljudi-ali-mi-ih-ne-mozemo-izbrisati-/544518.aspx> (11. 5. 2011.).

⁶⁷ Smerdel, B., *Vlast u zaleđu: je li demokratski prekrahati izborne jedinice*, Informator, br. 5963, 30. travnja 2011., str. 3.

⁶⁸ To izrijekom potvrđuje predsjednik HSS-a Josip Friščić u intervjuu Jutarnjem listu (*Na izbore idemo sami*) od 11. lipnja 2011.

V. PRAVNA ZAŠTITA OD IZBORNOG INŽENJERINGA U HRVATSKOJ

Pravna zaštita od izbornog inženjeringa u Republici Hrvatskoj počiva na dvama temeljima. Prvi je da izborno zakonodavstvo pripada u kategoriju organskih zakona koje Hrvatski sabor donosi većinom glasova svih zastupnika, a drugi je da će se, u skladu s člankom 5. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske (UZPU), zakoni kojima se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor donijeti najkasnije godinu dana prije održavanja redovitih izbora za zastupnike Hrvatskoga sabora. Naravno, ostaje i mogućnost da pojedini izborni zakon ili neke njegove odredbe ukine Ustavni sud.

Kvalificirana većina svih zastupnika za donošenje izbornih zakona u pravilu ipak ne onemogućuje izborni inženjering zato što vladajuća većina raspoláže dovoljnim brojem zastupničkih glasova (osim kada bi došlo do podjele u vladajućoj stranci ili koaliciji oko sadržaja promjena). Znatno kvalitetnija zaštita u tom smislu bio bi zahtjev da se izborno zakonodavstvo donosi dvotrećinskom većinom u Hrvatskom saboru, što bi nužno zahtijevalo suglasje vladajuće koalicije i opozicije oko bilo kakve promjene. U susjednoj Sloveniji o izbornom zakonu Državni zbor odlučuje dvotrećinskom većinom svih zastupnika, tj. istom većinom kojom donosi i mijenja Ustav.⁶⁹

Što se tiče članka 5. iz UZPU-a riječ je o normi koja zabranjuje promjenu izbornih pravila u određenom roku prije izbora. Upravo će najnovija praksa u Hrvatskoj pokazati da pravna zaštita predviđena tim člankom nije dostatna, s obzirom na tumačenje Ustavnog suda koje smo ranije citirali.

Onemogućivanje izbornog inženjeringa, smatramo, moglo bi se postići konstitucionalizacijom izbornog sustava, tj. ugradnjom temeljnih načela izbornog sustava u ustavni tekst, koji je u pravilu teško mijenjati bez suglasnosti najvažnijih političkih opcija, a tome bismo rado pridodali donošenje izbornog zakonodavstva dvotrećinskom većinom zastupnika.

Svojedobno je Smiljko Sokol konstatirao da je problematika izbornog postupka i određivanja načina diobe zastupničkih mandata prema izbornim rezultatima regulirana izbornim zakonodavstvom, a ne u ustavu, u najvećem broju europskih država.⁷⁰ No, danas već znatan broj europskih država temeljna načela izbornog sustava razrađuje u ustavnom tekstu, a među njima i većina članica Europske unije. Navodimo neke primjere.

⁶⁹ Vidi članak 80. Ustava Republike Slovenije. Usporedi bilj. 7.

⁷⁰ Smerdel, B.; Sokol, S., *Ustavno pravo*, 4. izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2009., str. 259.

Portugalski Ustav iz 1976. navodi u članku 113. st. 5. da će “glasovi biti pretvoreni u mjesta u skladu s načelom razmjernog predstavništva”.⁷¹ Slično propisuje i poljski Ustav u članku 96. st. 2. da su “izbori za Zastupnički dom (*Sejm*) opći, jednaki, neposredni i proporcionalni, a provode se tajnim glasovanjem”.⁷² Ustav Češke Republike propisuje u članku 18. da će izbori za Zastupnički dom biti na temelju razmjernog predstavništva, a izbori za Senat na temelju većinskog sustava.⁷³ Slovenski Ustav u članku 80. propisuje da se zastupnici, osim zastupnika nacionalnih manjina, biraju po načelu razmjernog predstavništva uz izborni prag od četiri posto, pri čemu birači imaju odlučujuć utjecaj na dodjelu mandata kandidatima.⁷⁴ Najdetaljnije izborni sustav propisuje švedski Ustav koji se sastoji od četiriju temeljnih (ustavnih) zakona. Jedan od tih ustavnih zakona – Instrument vlade – propisuje izborni sustav za parlament (*Riksdag*). Temeljna načela koja propisuje taj ustavni zakon su razmjerni izborni sustav, izborni prag od 4 % na nacionalnoj razini i 12 % na razini izbornih okruga, mogućnost preferencijskog glasovanja birača za pojedine kandidate te način (matematička formula) pretvaranja glasova u zastupničke mandate.⁷⁵

Netko bi mogao primijetiti da će se teško postići konsenzus najvažnijih stranaka u Hrvatskom saboru da se konstitucionaliziraju temeljna načela izbornog sustava. No, izlažući takav prijedlog mislili smo da bi se on mogao realizirati i korištenjem građanske ustavotvorne inicijative. Uostalom, nije rijetkost da građani na referendumu odlučuju o izbornom sustavu, ne toliko zato što im to prepuštaju političke stranke (kao u slučaju neuspješnog britanskog AV referenduma), već zato što građani svojom inicijativom žele postići promjenu izbornog sustava (primjerice u Italiji). Moguća liberalizacija uvjeta za raspisivanje referenduma građanske inicijative (potpis 5 % građana, 30 dana rok za prikupljanje potpisa) mogla bi znatno lakše nego do sada tu temu staviti na dnevni red.

⁷¹ Constitution of the Portuguese Republic (2005.), dostupno na http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf, 9. 5. 2011.

⁷² Ustav Republike Poljske iz 1997., Vladavina prava, *vol.* IV, br. 3–4, 2000., str. 125 – 182.

⁷³ Ustav Češke Republike, dostupno na http://www.senat.cz/informace/zadosti/ustava-eng.php?ke_dni=&O=8, 5. 5. 2011.

⁷⁴ Ustav Republike Slovenije, dostupno na <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=27&showdoc=1>, 5. 5. 2011.

⁷⁵ Instrument of Government, dostupno na http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended_6320.aspx, 6. 5. 2011.

VI. ZAKLJUČAK

U ovom radu koncentrirali smo se na danas najsofisticiranije metode izbornih manipulacija, tj. na izborni inženjering kao zakonsko sredstvo da se pogoduje određenom subjektu ili određenim subjektima koji sudjeluju u izborima, kako bi se njegova ili njihova izborna pobjeda učinila što izglednijom. Izborni inženjering vrlo je prisutan u suvremenim demokratskim državama kao legalno (iako ne i legitimno) sredstvo kojim se želi u granicama pravno dopustivog utjecati na rezultat izborne utakmice.

Na suvremenim primjerima iz Italije, Velike Britanije i Sjedinjenih Država vidjeli smo kako izborni arhitekti nastoje pogodovati određenoj političkoj opciji dizajnom izbornog sustava ili njegova mijenjanja, izbornom manipulacijom mijenjanjem broja zastupnika koji se biraju u izbornom okrugu (veličina izborne jedinice) te krojenjem izbornih okruga (izborna geometrija ili *gerrymandering*). Danas se izborni inženjering često upotrebljava, s promjenjivim uspjehom, od međunarodnih organizacija i njihovih predstavnika u pojedinim državama kako bi se pomoću njega oblikovao određeni stranački sustav, kako bi se prevladale posljedice oružanih sukoba ili građanskih ratova pomoću takvih izbornih aranžmana koji će pospješivati demokraciju i ublažavati etničke i druge raskole u duboko podijeljenim društvima. To je zato što izborni sustavi uvelike utječu na političko ponašanje – njihov učinak se manifestira na broj političkih stranaka, njihov karakter i vrstu političkog natjecanja, stabilnost vlade, političku stabilnost, vjerojatnost da ekstremističke stranke budu zastupljene u zakonodavnom tijelu itd.⁷⁶ U susjednoj Bosni i Hercegovini izborni se inženjering provodi već godinama od pojedinih međunarodnih institucija, s više štete nego koristi.⁷⁷

Kada je riječ o Hrvatskoj, izborni inženjering se u njoj tijekom devedesetih godina 20. stoljeća osobito manifestirao u stalnim promjenama izbornog sustava, uvođenjem posebne izborne jedinice za dijasporu 1995. godine te krojenjem izbornih jedinica za izbor zastupnika prema novom razmjernom sustavu 1999. godine. U suvremenoj inkarnaciji hrvatski se izborni inženjering (u režiji iste političke stranke) manifestirao u načinu izbora zastupnika “dijaspore”, načinu izbora zastupnika srpske nacionalne manjine (zapriječen odlukom Ustavnog suda) te (na sreću neprovedenom) nastojanju da se novim

⁷⁶ Vidi Grofman, B.; Fraenkel, J., *Electoral Engineering, Social Cleavages and Democracy*, u: Nardulli, P. (ur.), *Domestic Perspectives on Contemporary Democracy*, University of Illinois Press, Chicago, 2008., str. 71 – 72.

⁷⁷ Vidi Manning, C.; Antić, M., *Lessons from Bosnia and Herzegovina: The Limits of Electoral Engineering*, *Journal of Democracy*, vol. 14, br. 3, 2003., str. 45 – 59.

zakonom prekroje granice deset općih izbornih jedinica za izbor 140 zastupnika neposredno prije parlamentarnih izbora.

Pritom se pokazuje da postojeća pravna zaštita od izbornog inženjeringa u Republici Hrvatskoj nije dovoljna, jer vladajuća koalicija može osigurati apsolutnu većinu u Hrvatskom saboru potrebnu za donošenje izbornih zakona, a postojeća interpretacija Ustavnog suda u vezi s člankom 5. UZPU-a da se zakoni kojima se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor donose najkasnije godinu dana prije održavanja redovitih izbora za zastupnike Hrvatskoga sabora također ne sprječava promjenu pravila izborne utakmice u izbornoj godini.

Stoga je naše mišljenje da se onemogućivanje izbornog inženjeringa može postići jedino konstitucionalizacijom izbornog sustava, tj. ugradnjom temeljnih načela izbornog sustava u ustavni tekst, koji je u pravilu teško mijenjati bez suglasnosti najvažnijih političkih opcija, a drugo najbolje rješenje bilo bi donošenje izbornog zakonodavstva dvotrećinskom većinom svih zastupnika.

Summary

Robert Podolnjak *

**CONTEMPORARY CROATIAN ELECTORAL ENGINEERING
AS A SOPHISTICATED FORM OF ELECTORAL MANIPULATION**

In numerous constitutional and political analyses electoral engineering is seen as a form of constitutional engineering, despite the fact that electoral systems are not included in the majority of modern constitutional texts and that electoral engineering, as a rule, has negative connotations, and could be, as was the case in Croatia recently, declared unconstitutional by the Constitutional Court.

Electoral engineering as a sophisticated form of electoral manipulation has been present in Croatia in various shapes in the last 20 years, and recently it was evident in attempted or implemented changes of electoral law concerning the election of the representatives of the Croatian diaspora, the representatives of the largest national minority and the redrawing of the boundaries of electoral districts.

The author's recommendation for preventing electoral engineering is that it should be done through constitutionalisation of the electoral system, i.e. by inserting the basic principles of the electoral system in the Constitution.

Key words: electoral engineering, electoral system, election of representatives in the Croatian Parliament, the Constitutional Court

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

