

IZMJENE HRVATSKOGA IZBORNOG ZAKONODAVSTVA IZ 2014. GODINE - PUT PREMA VEĆOJ KVALITETI IZBORNOG SUSTAVA?

*Josipa Herceg Zeba*¹

UDK / UDC: 342.8(497.5)

JEL klasifikacija / JEL classification: K0, H1

Pregledni rad / Review

Primljeno / Received: 15. prosinca 2015 / December 15, 2015

Prihvaćeno za tisak / Accepted for publishing: 30. svibnja 2016./ May 30, 2016

Sažetak

Cilj rada je istražiti utjecaj donošenja novog izbornog zakonodavstva za izbor saborskih zastupnika na kvalitetu izbornog sustava u Republici Hrvatskoj. Prikaz započinje analitičkim osvrtom na sustav izbora zastupnika u Hrvatski sabor od prvih izbora na ovim prostorima 1848. godine do danas. Tako se objašnjavaju u pripadajućem vremenskom kontekstu dvokružni većinski, kombinirani i razmjerni izborni sustav. Nastavlja se analizom prijedloga promjena izbornog sustava koji su prethodili novom izbornom zakonodavstvu i to na način da se za određene cjelovite prijedloge objašnjavaju elementi izbornog sustava koje se želi promijeniti, obrazloženja razloga za promjenom koje predlagatelji ističu, ciljevi koji se promjenom žele postići i relacije između promjena i ciljeva koje bi one trebale postići, s kritičkim osvrtom na njih.

Središnji dio rada analizira prijedlog kluba zastupnika SDP-a koji je, zapravo, jezgra novoga izbornog zakonodavstva. Utvrđuje se osnovna razlika između prethodnog izbornog zakonodavstva, kao i doprinos povećanju kvalitete izbornog sustava. Odrednice izbornog sustava stavljaju u korelaciju s najčešće problematiziranim aspektima: (ne)pravedno političko predstavništvo, krojenje izbornih jedinica, (ne)mogućnost pravog izražavanja preferencija, glasanje dijaspore i glasanje manjina. Zaključak je da bi usvajanje određenih neprihvaćenih prijedloga znatnije pridonijelo kvaliteti izbornog sustava. Ističe se i zaboravljena mogućnost zaokreta u izbornom sustavu i prelazak s razmjernog na dvokružni većinski izborni sustav.

Ključne riječi: *kvaliteta izbornog sustava, preferencijalno glasanje, novo izborno zakonodavstvo, izbor saborskih zastupnika, dvokružni većinski izborni sustav, kombinirani izborni sustav, razmjerni izborni sustav.*

¹ Josipa Herceg Zeba, univ. spec., Agencija za regionalni razvoj Republike Hrvatske, Zagreb; E-mail: josipa.herceg@arr.hr

1. UVOD

U studenom 2015. održani su osmi višestranački izbori zastupnika u Hrvatski sabor. Izborima su prethodile promjene izbornog zakonodavstva koje su se, usprkos različitim obuhvatnim inicijativama, svele na promjene Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor.

U ovom radu analizira se u kojoj je mjeri došlo do povećanja kvalitete izbornog sustava uvođenjem tih promjena, i to poglavito s koncepcijskog aspekta kvalitete (prema Lazibat 2009: 46), gdje se utvrđuje *parametar koji pokazuje koliko je idejni projekt (...) pogodno želje i zahtjeve korisnika za zadovoljenjem neke potrebe.*

Što se tiče polaznih pozicija, izborni sustav shvaćen je sukladno definiciji B. Smerdela kao *pravom uređeni postupak izbora najviših državnih tijela i/ili dužnosnika* (Smerdel 2013: 155), sa sljedećim osnovnim elementima. To su: glasovanje, izborne jedinice (okruzi), kandidiranje i utvrđivanje rezultata. Za vrednovanje kvalitete izbornog sustava postoje određena mjerila koja detaljnije razrađuju Nohlen i Kasapović u knjizi Izborni sustavi u istočnoj Europi iz 1996. Izborni sustav treba ispuniti sljedeće zahtjeve: postići adekvatno predstavništvo, koncentraciju i učinkovitost te participaciju, jednostavnost i legitimnost. Predstavništvo je shvaćeno u dvostrukom smislu - kao predstavljanje svih relevantnih društvenih skupina, uključujući manjine i žene i kao predstavništvo koje odražava društvene interese i politička mišljenja u parlamentu. Koncentracija i učinkovitost predstavljaju objedinjavanje društvenih interesa i političkih mišljenja radi djelatne sposobnosti zajednice, ili drugim riječima, tvorbu stabilnih vlada i postizanje stabilnosti političkog sustava. Participacija je shvaćena kao mogućnost birača da izrazi svoju političku volju, konkretno kroz mogućnost izbora osoba nasuprot izboru stranaka. Jednostavnost se očituje u smislu postavki sustava koje birač razumije, kao i mogućnosti „praćenja“ što se događa s njegovim glasom, a legitimnost kao opća prihvaćenost izbornih rezultata i izbornog sustava.

Promjena izbornog sustava u ovom razdoblju ponajviše se orijentirala na participaciju, no i to je učinjeno u obliku koji najmanje može zadirati u postojeće stanje. Pokušaji za osiguranjem boljeg predstavništva u obliku spolne jednakosti su neslavno propali, a ostale promjene nisu dotakle važna pitanja jednakosti „težine“ biračkog glasa, glasanja manjina i dijaspore te izborne promidžbe. Pitanje je, stoga, predstavljaju li ove promjene i s njima uspostavljen sustav trajnije rješenje prilagođeno potrebama društvenog okruženja ili samo jednu kratku etapu na putu prema većoj kvaliteti izbornog sustava. Za cjelovitu analizu, potrebno je vidjeti kako je izborni sustav izgledao od svojih početaka do danas.

2. OSVRT NA MODELE IZBORA ZASTUPNIKA U HRVATSKI SABOR OD 1848. DO DANAS

2.1. Od Izbornog reda bana Jelačića do prvih slobodnih višestranačkih izbora

Prvim normativnim aktom koji uređuje biračko pravo i pravila za izbor zastupnika u Sabor na našim prostorima smatra se *Naredba o pozivanju i zastupanju sabora*

kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije iz 1848. godine.² Proglasio ju je ban Josip Jelačić, na temelju koje je ustroj Sabora uređen na način da je 192 zastupnika podijeljeno u dvije kategorije: imenovane zastupnike (banski pozvanici - virilisti) i izabrane zastupnike. Izabrani zastupnici birani su sustavom apsolutne većine u dva kruga koji je u to doba bio najzastupljeniji sustav u kontinentalnoj Europi (Kasapović 2014: 194). Glasovanje je bilo javno, a budući da je bio propisan strog cenzusni režim koji je isključivao velik broj različitih skupina (žene, neobrazovane građane, osobe koje nisu vlasnici nekretnina, pripadnike određenih vjerskih zajednica), pravo glasa imalo je svega otprilike 3% stanovnika.

Izborni zakonodavstvo mijenjano je u više navrata bez većeg značaja za stanovništvo sve do 1910. Tada je novim izbornim zakonom ublažen imovinski i obrazovni cenzus, što je uzrokovalo porast broja birača na 10, 5% stanovnika. Zastupnici su se, također, dijelili na imenovane (kler, plemstvo, veleposjednici) i izabrane koji su birani apsolutnom većinom u dva kruga. U sastavu Kraljevine SHS, 1920. uvedeno je jednako, izravno i tajno pravo glasa punoljetnih muškaraca (s 21 godinom). Osim žena, iz njega su bili isključeni pripadnici neslavenskih manjina, te državni činovnici i vojnici. Uveden je razmjerni sustav preračunavanja glasova u mandate prema Hareovoj kvoti i zatvorene izborne liste. Glasalo se ubacivanjem kuglica zbog visoke nepismenosti stanovništva.

Od uvođenja diktature 1929., pa sve do uspostave Federativne Republike Jugoslavije, 1945. i dalje, u literaturi se govori o „izbornom teroru“. Ustavom FNRJ iz 1945., uvedeno je opće, jednako, izravno i tajno biračko pravo muškaraca i žena s navršениh 18 godina života, koje je prošireno i na šesnaestogodišnjake koji su sudjelovali u NOB-u, a uskraćeno tzv. „narodnim neprijateljima“. Izbori su održani u skladu s razmjernim sustavom, što je izgledalo pomalo neobično, budući da je na njima sudjelovala samo lista Narodne fronte Jugoslavije, a tajno glasovanje je, zbog kugličnog sistema, zapravo, bilo javno. Nakon toga, 1950. izbori su provedeni po većinskom izbornom sustavu gdje su se natjecali pojedinačni kandidati iste stranke, a u većini izbornih jedinica natjecao se, zapravo, samo jedan kandidat. 1974. uveden je delegatski sustav gdje birači nisu izravno birali svoje predstavnike, nego su između birača i njih postavljene delegatske skupštine. Iz ove perspektive ne može se reći da se s time uzelo mnogo demokratskog prava stanovništvu, budući da i onako nije bilo na zavidnim razinama.

2.2. Desetljeće od prvih višestranačkih izbora 1990. do razmjernih izbora 1999.

S takvim smo *izbornim nasljeđem* dočekali 1990. godinu, kada su u Hrvatskoj održani prvi slobodni višestranački izbori. Novi izborni zakon izradila je, zapravo, šestoročlana stručna skupina unutar Odbora za društveno-politički sistem Sabora. Ta je skupina u iznimno kratkom roku³ (Smerdel 1990: 436; Kasapović 2014:201) izradila

² Budući da smo tada bili u sastavu Austro-Ugarske Monarhije, smatra se da Naredba nije bila zakon u formalnom smislu jer nije potvrđena od austrougarskog monarha pa se ne naziva izborni zakon nego *Izborni red*.

³ Svega mjesec i pol dana od inicijative do konačne odluke.

model izbora prema dvokružnom većinskom sustavu francuskog tipa, kao što navodi B. Smerdel: *Naročito problem predstavljalo je to što je...trebalo razraditi i primijeniti u potpunosti nov način interpretacije ustavnih normi gdje se ustav tumači kreativno, zanemarujući formalno važeće ustavne odredbe koje su razvojem realnog ustava postale obsoletne (...) jer proturječe logici višestranačkog predstavničkog sistema i parlamentarne vlade...* (Smerdel 1990:436).

Što se tiče konkretnog modela dvokružnog sustava izbora 1990., za sva tri vijeća⁴ Sabora SR Hrvatske u prvom krugu broj glasova koje je dobio pobjednički kandidat nije smio biti manji od jedne trećina broja birača registriranih u odnosnoj izbornoj jedinici. U slučaju da niti jedan kandidat nije dobio tu potrebnu većinu u drugi krug su ulazili svi kandidati koji su u prvom krugu dobili najmanje 7%. Kada bi najmanje 7% dobio samo jedan kandidat, u drugi krug bi, ipak, ulazio prvi sljedeći kandidat koji je dobio najviše glasova ispod te minimalne granice. Kod kandidiranja se pristupilo rješavanju prikupljanjem potpisa gdje je osoba za čiju se kandidaturu izjasni određeni broj građana.⁵ Prikupljanje potpisa su mogli inicirati pojedinci, političke stranke, udruženja, a kandidat je morao imati prebivalište na području društveno-političke zajednice za čiju se skupštinu kandidira. Vodilo se računa da u svim biračkim odborima i izbornim povjerenstvima ne mogu dominirati pripadnici niti jedne političke opcije, osnovan je Republički odbor za nadzor izbora čiji članovi ne smiju biti članovi vodstava političkih organizacija koje se natječu na izborima.

Što se tiče utvrđivanja izbornih rezultata u relevantnoj literaturi se navodi da je opisani dvokružni sustav doživljavao dosta kritika kako od strane Saveza komunista Hrvatske (u nastavku teksta: SKH), tako i od cjelokupne opozicije, s obje strane sa sličnim negodovanjima o tome kako favorizira drugu stranu (Smerdel 1990:441). Navodi se i da je SKH pristao na takav sustav jer za razliku od razmjernog koji naglasak stavlja na natjecanje lista političkih stranaka, većinski sustav naglasak stavlja na pojedinačne kandidate koje može barem donekle ublažiti oštrinu sraza između protukomunističkih i protujugoslavenskih opcija (HDZ-a prije svega) i samog SKH (Kasapović 2014:203). Također, SKH je imao i jaku stranačku infrastrukturu koja je pokrivala cijelu zemlju pa je lakše mogla isticati kandidate. No, isto je imao i HDZ i na kraju, prema simulacijama analitičara, ispada da je HDZ u većinskom sustavu, čak, ispao i nad - predstavljen (+26, 5%), a SKH pod- predstavljen (-10, 3%) i da bi, za po nekim simulacijama u razmjernom sustavu s D'Hondtovom metodom, rezultat bio 43,8% za HDZ, a 36, 3% za SKH (Kasapović 2014:204), no i sama profesorica Kasapović, koja ih iznosi, ističe da simulacije valja uzeti s oprezom.

U danim okolnostima upravo se taj dvokružni većinski sistem iskristalizirao kao najpogodniji za cilj prelaska u višestranačje (Smerdel 1990:447). On ublažava tendenciju bipolarizacije u odnosu na sustav relativne većine i *sankcionira* ekstremističke stranke. Kada gledamo s odmakom od 25 godina, to možemo proglasiti vrlo dobrim modelom za

⁴ Vijeće općina, Vijeće udruženog rada i Društveno-političko vijeće.

⁵ Broj potpisao kretao se od 50 za kandidaturu za Vijeće općinske skupštine do 500 za Društveno-političko vijeće Sabora.

te pretkonstitutivne izbore, ali i zbilja dobrim sustavom općenito. Istaknuti analitičar izbornih sustava Giovanni Sartori (ali i mnogu drugi) smatra ga najboljim u usporedbi s ostalim izbornim sustavima. Najizrazitija specifičnost dvokružnog većinskog sustava je da birač ima mogućnosti dva puta glasovati. *U prvom krugu glasovanja glasač može slobodno izraziti svoj prvi izbor. Njegova je sloboda potpuna kada nema nikakvog praga (ili postoji samo minimalna prepreka) za prolazak u drugi krug, a isto je tako vrlo velika i u više-mandatnim izbornim jedinicama...prvi krug je pomalo funkcionalni ekvivalent preliminarnih izbora; on izdvaja kandidate kojima je sklon najveći dio glasača...Drugi krug se...odvija dvije nedjelje kasnije na temelju izbornih rezultata prvoga kruga. Tek na ovom stupnju glasač je natjeran na 'strateško glasovanje' za moguće pobjednike. Međutim – a to je krucijalni aspekt – glasač koji je natjeran za svoj drugi ili treći odabir (ili, u najgorem slučaju, za manje zlo) za to ograničenje ne može okriviti izborni sustav; on mora za to okriviti iznad svega većinsku volju drugih glasača, oni su ti koji su ga prinudili.* (Sartori 1997:63).

Iako je trodomna struktura Sabora, koja je za sobom *povlačila* pluralno biračko pravo⁶, ostala na snazi, kao i neki drugi nedemokratski elementi, postojao je politički dogovor da bi ustavnu reformu trebalo prepustiti pobjednicima pretkonstitutivnih izbora. Povijest je pokazala da je tako i bilo, a već 1992. prešlo se na kombinirani model.

Kod kombiniranih izbornih sustava moraju biti sadržana oba izborna obrasca - *i većinski i razmjerni* pa će neki reći da sadržavaju najbolje od *obaju svjetova*: moguće je sastaviti stabilnu vladu uz predstavljanje svih političkih struja u parlamentu. S druge strane, primjerice D. Nohlen, čak, tvrdi da kombinirani izborni sustav ne postoji (Nohlen 1990:183). Postoje samo većinski ili razmjerni sustavi koji više ili manje ostvaruje načelo jedan drugoga. Nohlen pojašnjava da su kriteriji: ili pravilo odlučivanja (određuje li rezultat većina ili razmjerni udio) ili cilj predstavništva (jedna skupina ili što egzaktnije predstavništvo koje odražava društvo), ali to ne valja miješati iako ti kriteriji međusobno mogu biti povezani kao sredstvo i cilj. Nešto jednostavnije to shvaćaju Massicote i Blais (prema Kasapović 2014:33). Oni kažu da niti jedan obrazac ne smije biti zastupljen s manje od 5% udjela u ukupnom broju mandata da bi se neki sustav uopće zvao kombinirani. Tako bi kombinirani sustav bio samo onaj u kojem se u parlament bira najmanje 5% zastupnika prema većinskome i 95% prema razmjernom pravilu i obrnuto. Dakle, kod kombiniranih sustava riječ je o kombiniraju većinskog i razmjernog izbornog obrasca, drugim riječima: *Bitno obilježje kombiniranog izbornog modela jest sustav glasovanja s dva glasa prema kojem birač jednim glasom glasuje za kandidata u svojoj izornoj jedinici, a drugim glasom za izbornu listu u višemandatnoj izornoj jedinici* (Kasapović 2001:31).

Poznato je da je prvi Ustav Republike Hrvatske usvojen 22. prosinca 1990. i da je njime uspostavljen Sabor kao dvodomno tijelo sastavljeno od Županijskog i Zastup-

⁶ Opće biračko pravo za izbore zastupnika u Vijeće općina i Društveno-političko vijeće imali su svi državljani s navršениh 18 godina života, a za izbore zastupnika u Vijeće udruženog rada posebno biračko pravo imali su samo radnici u organizacijama i zajednicama i to neovisno od godinama života, a neke druge kategorije građana, (umirovljenici, nezaposleni), bile su isključene.

ničkog doma, ukinuto pluralno biračko pravo te su sada na jednak način mogli glasovati svi hrvatski državljani s navršениh 18 godina života. Prvi parlamentarni izbori u Hrvatskoj kao suverenoj i samostalnoj državi održani su u kolovozu 1992., sukladno četiri mjeseca ranije donesenom Zakonu o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske. Uveden je kombinirani izborni model s istim brojem mandata koji se dobivaju većinskim i razmjernim načinom. Naime, 60 zastupnika biralo se u jednomandatnim izbornim jedinicama s načelom relativne većine u jednom krugu i još 60 zastupnika biralo se razmjernim izborima u jednoj izornoj jedinici koju je činila cijela država i to putem zatvorene blokiranе liste uz prag od 3% i D'Hondtovu metodu. Za još 4 izborne jedinice biralo se većinski i to su bili izbori za pripadnike etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina. Izborne jedinice su trebale imati približno isti broj birača koji biraju jednog zastupnika i njegova zamjenika. Prosječna veličina izborne jedinice bila je otprilike 60.000 birača, međutim, odstupanja su bila velika: primjerice, čak, 3,5 puta veći broj birača birao je jednog zastupnika u jedinici Split 2 od broja birača potrebnih u jedinici Valpovo. HDZ je pobijedio osvojivši 85 zastupničkih mjesta (54 u pojedinačnim izbornim jedinicama i 31 na državnoj listi) u Zastupničkom domu i mogao je samostalno formirati vladu.

U 1995. godini odlukom parlamentarne većine skraćen je mandat Zastupničkog doma i održani su izbori. Pravni je temelj tih izbora bio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske iz rujna 1995. Zadržan je kombinirani izborni sustav, ali je promijenjen broj mandata koji su se raspodjeljivali u razmjernom i većinskom segmentu izbora. Prednost je, suprotno očekivanjima, dana razmjernom načelu, pa se umjesto ranijeg odnosa (50% zastupnika relativnom većinom i 50% razmjernim sustavom), novom inačicom otprilike 75% zastupnika (njih 80) biralo razmjernim sustavom, a otprilike 25% (28 zastupnika) sustavom relativne većine u jednomandatnim okruzima. U razmjernom dijelu izbora promijenjena je odredba o izbornom pragu te je uvedena diferencirana prohibitivna klauzula i tako je to postao prvi kombinirani izborni sustav u čijem je razmjernom segmentu postojala diferencijalna prohibitivna klauzula. Naime, umjesto jedinstvenog izbornog praga od 3%, prema izmijenjenom zakonu državna lista jedne političke stranke ili nezavisna državna lista koja na izborima dobije manje od 5% glasova ne sudjeluje u diobi zastupničkih mjesta, državna lista dviju stranaka za to mora dobiti najmanje 8%, a državna lista tri ili više stranaka najmanje 11%. Jasna je namjera demotivirati bilo kakvo koaliranje, što je djelomično i uspjelo. Sve opozicijske stranke zajedno osvojile su 38,8% glasova, a HDZ je sam osvojio 45,2% glasova. Znači, osim 42 listovna i 21 izravni mandat, HDZ je osvojio i svih 12 mandata dijasporе. Naime, možda i najvažnija novina bilo je uvođenje posebne izborne jedinice za dijasporu. Birači koji nisu imali prebivalište na području Republike Hrvatske birali su 12 zastupnika na temelju posebnih lista razmjernim modelom, a izborna jedinica bio je *cijeli svijet*. (Bali, Podolnjak 2012: 40). Kombinirani izborni sustav imali smo u Republici Hrvatskoj u razdoblju kada se u cijeloj Europi smatrao dominantnim modelom. Vrijeme je pokazalo da je iz različitih razloga on to prestao biti i kao što navodi Nohlen: *U većini postojećih demokracija bira se razmjernim izborima*. (Nohlen 2013: 32). Od 1999. jedna od tih demokracija je Hrvatska.

2.3. Razmjerni izborni sustav u Hrvatskoj

Izborima 2000. pristupilo se, uz prethodnu stručnu raspravu, oko promjena izbornog zakonodavstva. Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog državnog sabora imenovao je 1999. Stručno povjerenstvo zaduženo za izradu prijedloga reforme. Članovi radne skupine su se (uočljivo iz dokumenta *Temeljna načela i instituti Zakona za izbor zastupnika u Hrvatski državni sabor*) zalagali za konsenzus parlamentarnih stranaka oko izborne reforme radi trajnosti i stabilnosti izbornog sustava. Može se reći da im je to pošlo za rukom jer su se, sukladno tom modelu, održali izbori u četiri ciklusa. Pravna osnova tog izbornog modela je, među ostalim, Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (Nar. nov., br. 116/99, 109/00, 53/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11 – proć. tekst 120/11), ali bez obzira na tih 8 izmjena i dopuna koje je doživio, one nisu supstancijalne u pogledu onoga što je utvrdila radna skupina.

Težnja je bila ostvariti načelo pravednog političkog predstavljanja svih dijelova biračkog tijela uz ostvarenje načela učinkovitosti političke vlasti. Kako bi *pomirili* ta dva načela koja bi, ako ih se dovede do ekstrema, mogla ispasti dijametralno suprotna, skupina je predložila razmjerni izborni sustav, ali uz nekoliko (10) višemandatnih (14) izbornih jedinica i zakonski izborni prag od 5% na razini svake izborne jedinice te dodatnu zakonsku prohibitivnu klauzulu za izborne koalicije od 8%. Maksimalno odstupanje broja birača u izbornim jedinicama trebalo bi biti +/-5%, pretvaranje glasova u mandate na razini svake izborne jedinice vršilo bi se prema D'Hondtovoj metodi, natjecale bi se zatvorene izborne liste gdje birač ima jedan glas koji daje jednoj listi. Sve je, osim praga od 8%, za koalicije usvojeno⁷ i kao takvo testirano u praksi u 2000.

3. PRIJEDLOZI PROMJENE IZBORNOG ZAKONODAVSTVA

Prethodno donošenju novog izbornog zakonodavstva u saborsku proceduru su upućeni prijedlozi promjena od kojih velik dio na kraju nije prihvaćen. Riječ je, kronološkim redom poredano, o: Prijedlozima zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (1) Natalije Martinčević, (2) Kluba zastupnika Hrvatskih laburista - Stranke rada; (3) Jadranke Kosor, prof. dr. sc. Josip Kregara i prof. dr. sc. Gvozdena Flege; (4) Kluba zastupnika SDP-a i (5) Kluba zastupnika IDS-a. Također, tu su i Prijedlozi zakona o izbornim jedinicama Kluba zastupnika Hrvatskih laburista - Stranke rada i Kluba zastupnika IDS-a. Analiza je upotpunjena razmatranjem referenduskog prijedloga za promjenu izbornih načela pod nazivom „Birajmo zastupnike imenom i prezimenom“, građanske inicijative „U ime obitelji“, koji, uz obuhvatno istraživanje i prijedlog GONG-a, predstavlja važan doprinos ovoj temi.

⁷ Na kraju je za sve (i koalicije i samostalne stranke) utvrđen prag od 5%.

3.1. Prijedlozi u Hrvatskom saboru

Još u lipnju 2014. u saborsku proceduru pristigao je prijedlog zastupnice Reformista **Natalije Martinčević**, kojemu je intencija samo uvođenje preferencijalnog glasovanja prilikom izbora zastupnika, i to po modelu kakav smo imali na izborima za Europski parlament. Nakon toga prvog prijedloga pristižu prijedlozi promjene Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor i Prijedlog zakona izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor **Kluba zastupnika Hrvatskih laburista- Stranke rada**. Razlozi koje predlagatelji smatraju ključnima, odnosno u kojima pronalaze svoju motivaciju za promjene koje predlažu su uvjerenje *da postojeći izborni model zatvorenih blokiranih lista u promijenjenim društveno-političkim okolnostima, kada je razvidno da građani imaju sve manje povjerenja u političke stranke, ne potiče građane na sudjelovanje u političkim procesima već ima upravo suprotan učinak.* (PZ 691:3) Cilj koji žele postići jest demokratizacija izbornog procesa i motivacija građana na sudjelovanje u političkom životu. Osim široko postavljenog motiviranja građana za sudjelovanje u *političkom životu*, gdje nije jasno želi li predlagatelj samo veći odaziv na izborima ili uključivanje većeg broja građana u političke stranke, rješenja koja predlažu su konkretna. Uveo bi se sustav preferencijalnog glasovanja i mogućnost da birač na listi za koju je glasovao odabere do tri kandidata kojima daje prednost pred ostalima bez praga potrebnog za uvažavanje tih preferencijskih glasova. Gradonačelnici i općinski načelnici te njihovi zamjenici bili bi na popisu nespojivih dužnosti s dužnošću zastupnika u Hrvatskom saboru. Dopušta se kandidiranje samo na listi u izornoj jedinici u kojoj kandidat ima prebivalište, a osobama lišenim poslovne sposobnosti omogućuje se da ostvare svoje biračko pravo, što se predstavlja i kao usklađenje sa Zakonom o registru birača (Nar. nov., br. 144/2012), u skladu s njegovim člankom 64. Prijedlog vodi računa i o tehničkom usklađenju procedura i ovlasti tijela za provođenje izbora, kao i terminološkom usklađenju izraza s novijim izbornim zakonodavstvom, odnosno važećim Zakonom o lokalnim izborima i Zakonom o izboru članova u Europski parlament. Također, prilagođavaju se odredbe o broju izbornih jedinica i zastupnika koji se biraju u pojedinoj izornoj jedinici kao priprema za donošenje novog Zakona o izbornim jedinicama. Promjene zahvaćaju i glasovanje dijaspore, no ne u supstancijalnom smislu, a glasovanje manjina nije zanemareno, nego u prijedlogu stoji da se dosadašnji model ne bi trebao mijenjati, a budući da je već u postojećem modelu preferencijsko glasovanje prisutno kod glasovanja manjina. Laburisti u konačnom prijedlogu iz siječnja 2015. integriraju i prijedlog Kluba SDP-a o izbornim listama na kojime mora biti najmanje 40% podzastupljenog spola da bi bile valjane, te prijedlog nezavisnih zastupnika o nemogućnosti kandidiranja osoba pravo-moćno osuđenih za kaznena djela, jasno navodeći da je riječ o preuzetim prijedlozima.

Preferencijsko glasovanje ovdje je shvaćeno kao metoda koja će odlučivanje o zastupnicima prebaciti u ruke građana, nasuprot dosadašnjem isključivom utjecaju stranaka. Naravno, nigdje se ne napominje kako će kandidati uopće doći na liste. Također, ispada da će preferencijsko glasovanje samo po sebi podići razinu političke kulture i stvoriti aktivnije građane, kao i kvalitetne i odgovorne zastupnike. Prijedlog sistematično uključuje promjene u sve odredbe dosadašnjeg zakona, koje se tiču: izgleda glasačkog listića, nadležnosti biračkih odbora i povjerenstava, a briše se i postojanje nositelja liste kao neadekvatno preferencijskom glasovanju.

Dobro utemeljenim se čini obrazloženje **Prijedloga zakona o izbornim jedinicama**. Naime, Laburisti ističu kako je trajno zanemarivana odredba članka 39. stavak 1. Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor, koja propisuje da se broj birača u izbornim jedinicama ne smije razlikovati više od $\pm 5\%$. Navode da je tako bilo samo u tri izborne jedinice (II., V. i VIII. izbornoj jedinici), dok su u ostalim izbornim jedinicama odstupanja od prosječnog broja birača značajno veća od zakonom dopuštenih, te variraju do čak $+15\%$. Ističu kako je na to upozorio i Ustavni sud u *Izvješću o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama određenim člancima 2. do 11. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor (Nar. nov., br. 142/10)*. Upozoravaju i na zaobilaženje odredbe iz stavka 2. istog članka o vođenju računa o granicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prilikom formiranja izbornih jedinica, posebice na primjeru Grada Zagreba koji obuhvaća četiri izborne jedinice, dok se pojedini njegovi dijelovi, čak, spajaju s područjem Primorsko-goranske županije. Dakle, razlog za predlaganje promjena jest nejednaka težina biračkog glasa, a cilj koji se želi postići je ostvarenje pravednijih izbora bez *gerrymanderinga*. U konačnom prijedlogu iz siječnja 2015. utvrđuju da broj birača po jednom mandatu u Saboru ne bi odstupao više od $\pm 1,02\%$. Postojalo bi osam izbornih jedinica; u šest jedinica biralo bi se od 20 do 26 zastupnika, a u sedmoj za dijasporu broj bi ostao na 3 zastupnika te i u osmoj 8 zastupnika za manjine. Ukupan broj birača u Hrvatskoj koji prijedlog uzima u obzir jest 3.787.551, a prosječan broj potreban za jedan mandat jest 27.053.

Podjela se zasniva na prosječnom broju glasova potrebnih za jedan mandat, a izborne jedinice koje predlažu bile bi sljedeće:

1. Grad Zagreb (26 zastupnika);
2. županije: Međimurska, Varaždinska, Krapinsko-zagorska, Bjelovarsko-bilogorska, Koprivničko – križevačka (20 zastupnika);
3. županije: Zagrebačka, Karlovačka; Sisačko-moslavačka (20 zastupnika);
4. županije: Virovitičko-podravska; Osječko-baranjska; Požeško-slavonska; Brodsko-posavska; Vukovarsko-srijemska (26 zastupnika);
5. županije: Dubrovačko-neretvanska, Splitsko-dalmatinska; Šibensko-kninska (23 zastupnika);
6. županije: Istarska; Ličko-senjska; Primorsko-goranska; Zadarska (25);
7. i 8. zasebne jedinice za dijasporu i manjine.

Predlagatelji ističu i kako bi ovakva podjela, čak, stvorila uštede zbog smanjivanja broja izbornih jedinica, iako nije točno objašnjeno kako jer se nigdje ne navodi ništa o biračkim odborima i tehničkoj organizaciji izbora.

Ukratko, prijedlog Hrvatskih laburista promijenio bi više varijabli izbornog sustava: kandidiranje; biračko pravo; izborne okruge i, naravno, uveo preferencijsko glasovanje. Metoda preračunavanja glasova ostala bi D'Hondtova, s tim da se ne bi primjenjivala nikakav prag unutar liste (postotak) koji preferencijski glasovi trebaju proći da bi bili uzeti u obzir. Iako nigdje nije objašnjeno zašto se predlaže mogućnost preferiranja baš do 3 kandidata s jedne liste, građani bi sigurno više razmišljali o kandidatima i

mogli bi više utjecati na ponudu s liste, nego što bi bilo moguće u svim ostalim prijedlozima.

Nakon ljetne stanke u Sabor pristiže Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor **Jadranke Kosor, prof. dr. sc. Josip Kregara i prof. dr. sc. Gvozdena Flege**, koji smatraju da mogućnost kandidiranja osoba osuđenih za teška kaznena djela, kao i istodobno obnašanje dužnosti saborskog zastupnika i općinskog načelnika/gradonačelnika ugrožava integritet izbornog procesa i izabranih dužnosnika. Cilj izmjena je, stoga, *veća participacija i utjecaj građana u izbornim procesima, podizanje razine povjerenje građana u izabrane predstavnike, povećanje njihove odgovornosti i relevantnosti političke ponude*. (PZ 705:3). Predlaže se uvođenje preferencijalnog glasanja uz izborni prag unutar liste od 5%, gdje bi birač imao tri glasa koja bi mogao rasporediti kandidatima unutar jedne liste i na taj način im dati prednost pred ostalim kandidatima. Ako pročitamo cijeli prijedlog, čini se da je trebalo pisati *do tri*. Iz odredbe o nevažećim i važećim glasačkim listićima koju predlažu vidi se da je riječ o nezavisnim zastupnicima: Ako birač zaokruži redni broj za jednu listu, a dao je do tri preferirana glasa kandidatima s druge liste, u odnosu na glasove za kandidata glasački listić je važeći, dok se glas za listu neće uvažiti. Predlaže se povećanje broja potrebnih potpisa za kandidiranje unutar izborne jedinice s 500 na 1500 potpisa. Produžuju se rokovi za organiziranje izbora pri čemu od dana raspisivanja pa do dana održavanja izbora ne smije proći manje od 45 dana, a produžuju se i rokovi imenovanja članova biračkih odbora i određivanja biračkih mjesta na najmanje dvadeset dana prije izbora. Budući da nema nikakvih navoda o tome zašto su dosadašnji rokovi prekratki, osim da su izbori organizirani nedovoljno kvalitetno, teško je reći koliko bi povećanje ovih rokova utjecalo na kvalitetu. Pitanje izbornih jedinica se uopće ne spominje.

Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor i Prijedlog zakona o izbornim jedinicama **Kluba IDS-a**, također, teži uvesti preferencijalno glasanje i odredbu da se kao kandidat na pojedinoj listi može pojaviti samo ona osoba koja ima prebivalište na području izborne jedinice u kojoj je kandidirana. Tema koju ovaj prijedlog otvara, a koje se drugi ne dotiču jest smanjenje broja izbornih povjerenstava, ukidanje općinskih izbornih povjerenstava čime bi najbliža gradska povjerenstva postala nadležna. Novim člankom 67. propisalo bi se da gradsko izorno povjerenstvo djeluje na području grada i njemu gravitirajućih općina. U ISD-u smatraju da tako neće biti potrebno angažirati 2574 članova izbornih povjerenstava i uštede će biti više od deset milijuna kuna. Također, žele propisati da članovi biračkih odbora ne mogu biti članovi niti jedne političke stranke. Time predviđaju smanjenje broja članova za otprilike 27 tisuća, što je ušteda od najmanje 15 milijuna kuna. Birački bi odbori imali promjenjiv broj članova, ovisno o broju birača na biračkom mjestu. Broj bi se kretao od 5 za mjesta do 500 birača do 7 za mjesta iznad 1000 birača, što je možda malo premalen stupanj varijabilnosti, ali je intencija jasna. Ukinuli bi i prošireni sastav izbornih povjerenstava čime predviđaju uštedu od otprilike 20 milijuna kuna. Sva povjerenstva se konstituiraju sukladno strukturi Državnog izbornog povjerenstva, dakle imala bi predsjednika, potpredsjednika i 3 člana, svi iz reda istaknutih pravnik. Propust ovog prijedloga je jedino definirati ulogu i sastav skupa stranačkih promatrača koji bi bez naknade (izuzev naknade koju bi možebitno mogli dogovoriti sa svojom

strankom) mogli prisustvovati radu povjerenstva. Klub IDS-a želi promijeniti i Zakon o izbornim jedinicama, no kao kriterij uzima isključivo odstupanje u broju stanovnika te zadržavaju 10 izbornih jedinca. Mora se priznati da njihova podjela još više cijepa administrativno-teritorijalnu podjelu zemlje, iako smanjuje odstupanje u broju stanovnika na manje od 2%.

3.2. Referendumski prijedlog „Birajmo zastupnike imenom i prezimenom“

Građanska inicijativa „U ime obitelji“, koja stoji iza naslovnog referenduskog prijedloga usmjerena je na promjene Ustava za postizanje ciljeva koje smatraju važnima. Razlog zašto u ovom slučaju pretendiraju na promjenu Ustava objašnjavaju činjenicom da bi se za promjene koje predlažu trebalo promijeniti više zakona. Argument je cirkularan: da bi se navelo nekoga da promijeni zakone potrebno je promijeniti Ustav koji će ga onda navesti da promijeni zakone. Smatraju da bi se u Ustav RH trebala unijeti načela glasovanja koja potiču demokratizaciju izbornog sustava i političkih stranaka u Republici Hrvatskoj. Argument je jasniji u članku profesora Podolnjaka, gdje on navodi da je ustavno propisivanje temeljnih izbornih načela, u stvari, način sprječavanja izbornog inženjeringa i da je izborni sustav, zapravo, jedan od ustavnih izbora (Podolnjak 2014: 1-5).

Što se tiče razloga za ovakve promjene, smatraju da će se omogućiti veći utjecaj samih birača na izbor zastupnika i pomoći u procesu demokratizacije stranaka. Dakle, inicijativa želi demokratizirati i same stranke, jer će *rezultati na izborima biti najbolji pokazatelj i za formiranje odnosa unutar stranaka budući da preferencijalnim glasovima sami birači ocjenjuju rad i rezultate pojedinih političara*. Izborna načela, koje bi uveli, jesu: preferencijalno glasanje bez cenzusa; smanjenje izbornog praga na 3%; veće izborne jedinice i biranje 20 zastupnika ili više, ovisno o broju birača; ujednačavanje vrijednosti glasova birača u izbornim jedinicama; glasanje dopisnim i elektroničkim putem; 3000 potpisa kao preduvjet za kandidaturu izvanparlamentarnih stranaka te pravilo da stranke mogu koalirati tek nakon izbora, a samostalno moraju izaći na izbore. Uočljivo je da inicijativa preširoko shvaća temeljna izborna načela. Možda načela mogu biti ujednačavanje vrijednosti glasova birača u izbornim jedinicama i preferencijsko glasanje, dok ovo drugo već ulazi u neke tehničke specifičnosti pa je vrlo upitno bi li se to moglo nazvati načelima. Također, postavlja se pitanje zašto je potrebno zabraniti prijeizborno koaliranje jer u samoj inicijativi navode da ono u razmjernom sustavu s velikim izbornim jedinicama i relativno niskim izbornim pragom od 3%, koji se predlaže, nije uopće potrebno. Ako nije potrebno – zašto ga treba zabraniti, odnosno ne bi li sami birači trebali ili sankcionirati ili nagraditi takvo koaliranje. Tehnički gledano inicijativa teži referendumom donijeti Ustavni zakon o promjeni ustava kojim bi se izmijenio članak 73. Ustava te bi propisivao sve kriterije oko izbornog praga od 3%, odnosno 2%, ako bi cijela Republika Hrvatska činila jednu izbornu jedinicu, detalje oko preferencijskog glasovanja, odnosno da birač može označiti do 3 kandidata koji imaju prednost pred ostalima na listi za koju je glasovao i slično. Također, u Ustav bi se unijelo i odredbu da se ne smiju dijeliti zakonom utvrđena područja Grada Zagreba i županija Republike Hrvatske i da se u svakoj izbornoj jedinici bira najmanje 20 zastupnika, a ako Sabor ne

bi donio zakon o područjima izbornih jedinica, cijela Republika Hrvatska bila bi jedna izborna jedinica.

Sukladno odluci Ustavnog suda U-VIIR-7346/2014, kojom je utvrđeno da se kao relevantan broj za određivanje postotka birača uzima *broj birača u evidenciji punoljetnih hrvatskih državljana s prebivalištem u Republici Hrvatskoj na prvi dan prikupljanja potpisa za raspisivanje referenduma u 00:00 sati*, ispostavlja se da inicijativa nema dovoljan broj potpisa za pokretanje referenduma, no pitanja koja je otvorila i dalje su relevantna.

3.3. Analiza i prijedlozi udruge GONG

Riječ je o sveobuhvatnoj analizi izbornog zakonodavstva i izbornih procesa koja izmjene dijeli na: tehničke, administrativne, strukturalne i političke. Kao glavnu kritiku postojećeg izbornog sustava GONG ističe da on ne ostvaruje dovoljno načelo pravednog političkog predstavnništva. Prijedlozi promjena kojima bi se to trebalo popraviti su sljedeći:

- a) Propisati zabranu kandidiranja osoba osuđenih za specifična teška kaznena djela do isteka razdoblja rehabilitacije, kao i propisati dužnost gradonačelnika/načelnika kao nespojivu s obnašanjem zastupničke dužnosti i voditi računa o ravnopravnosti spolova.
- b) Ustanovljuju da su odstupanja u broju birača u, čak, 5 od 10 izbornih jedinica veća od zakonskog postotka (5%), i to npr. u devetoj izbornoj jedinici, čak, trostruko⁸. Isto tako, jedinice ne prate administrativno-teritorijalni ustroj, posebice na primjeru Grada Zagreba. Zato predlažu 6 izbornih jedinica, gdje veličina izbornih jedinica ne mora biti ista u smislu broja mandata. Razlika između tog prijedloga i onog Laburista ponajviše proizlazi iz toga što Laburisti Zadarsku županiju stavljaju u izbornu jedinicu uz Istarsku i Ličko-senjsku, dok GONG Zadarsku županiju stavlja u jedinicu sa Splitsko-dalmatinskom, **Šibensko-kninskom**, i **Dubrovačko-neretvanskom** županijom. Također, GONG u jednu izbornu jedinicu stavlja slavonske i baranjske županije zajedno s Koprivničko-križevačkom, Međimurskom i Varaždinskom, dok Laburisti te cjeline odvajaju. Čini se da GONG svojom podjelom želi izbjeći stvaranje regionalnih uporišta pojedinih stranaka, odnosno nad-predstavljenost regionalnih stranaka.
- c) Zalažu se za uvođenje preferencijalnog glasanja i razrađuju tri modela, od kojih bi prvi zahtijevao najmanje intervencije u izborni model. Riječ je o već opisanom modelu kojem se jedan preferencijski glas može dodijeliti kandidatu po izboru unutar samo jedne kandidacijske liste s opcijama praga za uvažavanje preferencijskih glasova od 10%, 7% ili 5%, ali i mogućnost da se potpuno

⁸ Posebice u IX. izbornoj jedinici gdje j, npr. moglo glasati 440.597 birača, odnosno 31,94% više nego u IV. izbornoj jedinici u kojoj je pravo izbora moglo ostvariti njih samo 333.927. Obje navedene izborne jedinice su na koncu dale po 14 zastupnika, što znači da je u IX. izbornoj jedinici glas birača potencijalno vrijedio gotovo 32% manje nego u IV. izbornoj jedinici.

ukine prag unutar liste. Druga opcija je da birač bude u mogućnosti dodijeliti više glasova (4-6) kandidatima unutar liste s tim da na cjelokupnoj listi treba biti izraženo ukupno više od 50% preferencijskih glasova da bi se oni uvažili. Treća i najsloženija opcija uključuje ponderirane glasove, gdje bi oni dani kandidatima na dnu liste vrijedili manje nego oni dani kandidatima pri vrhu liste, pa bi ti trebali više glasova da preskoče svoje mjesto. Mora se priznati da je mnogo jednostavniji model od sva tri koje navodi GONG predložen od strane Laburista.

- d) Predlažu uspostaviti jedinstvenu bazu podataka o donacijama primljenim tijekom godine, donatorima i financijskim izvještajima, kao i profesionalizaciju tijela za provedbu izbora, gdje bi u stalni sastav imenovali i predstavnike drugih struka, a ne samo pravnike.
- e) Drže da je potrebno ograničiti broj izbornih aktera uvođenjem strožih uvjeta za sudjelovanje stranaka u izborima pa se opredjeljuju za takav tip intervencije, umjesto intervencije u zakonodavstvo koje definira parametre osnivanja i rada političkih stranaka.
- f) Predlažu produžavanje rokova za podnošenje prigovora i žalbi, s 3 na 5 dana, s tim da se jedino kandidati mogu žaliti na rezultate izbora, a birači ako smatraju da im je povrijeđeno biračko pravo. Postupak u oba slučaja mora biti sudbene naravi.
- g) Nakon elaboriranja o neuređenosti okvira, pomalo je iznenađujući prijedlog tzv. *poštivanja načela proporcionalne jednakosti* u pristupu i zastupljenosti kandidata u javnim i privatnim medijima. Pristup bi se, naime, trebao osiguravati razmjerno potpori biračkog tijela koju imaju kandidat ili njegova politička stranka sukladno istraživanjima javnog mnijenja.
- h) GONG, za razliku od ostalih, otvara temu glasanja manjina i poziva na javnu raspravu.

4. DOPRINOS NOVOG ZAKONODAVSTVA KVALITETI IZBORNOG SUSTAVA

4.1. Osvrt na učinke izbornog zakonodavstva u 15 godina hrvatskog modela razmjernog izbornog sustava

Poznato je da izborni sustav ima velik utjecaj na stranački sustav, a time i na demokraciju, odnosno politički sustav neke zemlje. Filozof Jose Ortega y Gasset, ide još dalje i konstatira sljedeće: *Zdravlje demokracija, bilo kojeg tipa i dosega, ovisi o jednoj bi-jednoj tehničkoj pojedinosti: izornoj proceduri. Sve ostalo je od drugorazredne važnosti.* (prema Bali, Podolnjak 2007: 23). Od osnovnih elementa izbornog sustava⁹, najviše se značaja pridaje sustavu utvrđivanja rezultata izbora i izbornim jedinicama, kao elemen-

⁹ Glasovanja, kandidiranja, izborne jedinice i utvrđivanja rezultata izbora.

tima koji najviše mogu utjecati na politički sustav zemlje. Sustav utvrđivanja rezultata na izborima, zapravo, predstavlja način pretvaranja glasova birača u konačan rezultat izbora pa u sebi objedinjuje izbor između većinskog i razmjernog sustava, metodu preračunavanja glasova u mandate i izborni prag, ako je on propisan. A. Lijphart ističe kako je odabir između većinskog i razmjernog izbornog sustava jedan od dva temeljna ustavna izbora (Lijphart 2014: 23).¹⁰ Deren- Antoljak ističe, primjerice, kako baš podjela na izborne okruge predstavlja element izbornog sustava koji ima najveće političko značenje za izborne šanse političkih stranaka i najizravnije utječe na rezultat izbora. (Deren-Antoljak 1992: 222). S druge strane, politički učinci izbornog sustava ne zavise samo od unutarnje strukture pojedinog elementa, nego i od međusobne kombinacije različitih elemenata. Moramo, također, istaknuti da izborni sustavi djeluju u složenom političkom, socijalnom, ekonomskom i kulturnom kontekstu pa nije uvijek jednostavno jednoznačno procijeniti njegov učinak na političku zbilju.

Što se tiče Hrvatske, možemo reći da je glasovanje kao element izbornog sustava u svojoj glavnini (pravo glasa) u skladu s europskim demokratskim standardima.¹¹ Način na koji je riješeno glasovanje manjina, s druge strane, izaziva učinak da klub manjinskih zastupnika tendira predstavljati pivot stranku, odnosno uživa utjecaj na formiranje izvršne vlasti nerazmjernan onome u biračkome tijelu.¹² Manjinski zastupnici bi trebali štiti položaj pripadnika nacionalnih manjina, a učinak primjene našeg izbornog zakonodavstva nije takav, nego klub manjinskih zastupnika često služi kao poluga za formiranje vlade onom tko više ponudi. Razlozi za to ne leže isključivo u izbornim sustavu i zaslužuju i dublju analizu, ali izborni sustav kakav imamo svakako pridonosi takvoj situaciji. Najveći problem kod glasovanja izazivaju zatvorene blokirane liste, koje pogoduju izrazitom utjecaju stranačkog vrha koji je znatno veći nego utjecaj biračkog tijela. Utjecaj na politički sustav je onda takav da vodstvo stranke svoj način upravljanja strankom želi preslikati na upravljanje državom. Brzinski se rješava svih konkurenata u stranci, a oni se ne mogu pozvati niti na jasno iskazanu potporu birača, budući da se u njihovu pridobivanju nisu mogli iskušati. Članovi stranke, koji nakon izbora postanu saborski zastupnici, nemaju jasnu povezanost sa svojim biračkim tijelom, ne štite njegove interese u Saboru i često „dižu ruke“ za neke zakonske prijedloge s kojima se biračko tijelo koje oni zastupaju ne bi u potpunosti složilo. Nadalje, treba nešto reći i o pitanju koje se u prvi mah čini banalno, a to je popis birača, koji predstavlja manu u hrvatskom izbornom sustavu u pogledu glasanja. Na popisu birača je 3. 767. 343, a u registru birača, čak, 4. 504. 765 ljudi. Možemo se nadati da će, zbog potrebe za konačnom uspostavom reda, ipak, u neko dogledno vrijeme doći do uređivanja podataka, no ukupni će broj birača vjerojatno ostati sličan i iznositi otprilike 4,5 milijuna.

Način na koji izorno zakonodavstvo propisuje kandidiranje, nije u Hrvatskoj posebno problematičan, ali ima neke loše učinke. Osim činjenice da su se mogle kandidirati osobe pravomoćno osuđene za različita kaznena djela, što je samo po sebi nepri-

¹⁰ Drugi je izbor između predsjedničkog ili parlamentarnog sustava vlasti.

¹¹ Za dopisno glasovanje zbilja nismo imali tehničko-sigurnosne preduvjete, ali ih nema niti većina europskih zemalja.

¹² Može se reći da je za to zaslužan i element preračunavanja glasova u mandate, odnosno u širem smislu određivanje rezultata izbora.

hvatljivo, kandidiraju se i svi oni čije je obnašanje saborske dužnosti nespojivo s onom koju trenutčno obnašaju. Nakon izbora biraju na kojem će mjestu ostati, imenuju svoje zamjene ako ne žele biti u Saboru i, zapravo, sjede na dvije ili više stolica. U slučaju načelnika, gradonačelnika i župana to još pojačava tendenciju „lokalnog *šerifovanja*“ jer oni sada imaju i drugi izvor legitimiteta i moći. Učinak tog elementa izbornog zakonodavstva je da u Hrvatskoj imamo stvarno malo mogućnosti za nova lica te da oni koji već imaju određenu moć, tu istu samo dalje gomilaju.

Izborne su jedinice, kao važan element izbornog sustava, kod nas problem jer način na koji su „skrojene“ izaziva jedan za demokraciju neprihvatljiv učinak, a to je nejednakost u snazi biračkog glasa, odnosno stanje u kojem nečiji glas „vrijedi“ više, a „nečiji“ manje. Politička snaga glasa se bitno razlikuje između različitih izbornih jedinica i najslabija je u onima u kojima ima najviše birača i obrnuto. Ne ulazeći u analizu o tome utječe li to na percepciju birača o vlastitom glasu, odnosno njihovu vrijednosti, možemo reći da svakako utječe na političke stranke, odnosno na način na koji će isticati kandidate i liste. Primjerice, na izborima 2011. Laburisti su sa 121.785 glasova dobili čak 6 mandata, pravaši su s osvojenih 135.802 glasa ostali na samo jednom mandatu, iako su dobili više glasova od Laburista. Razlog tomu je koncentriranost glasova Laburista u nekoliko jakih županija, odnosno izbornih jedinica, a vrlo slično djeluju i regionalne stranke. Isto tako na tim parlamentarnim izborima propalo je, **čak**, 25,7% glasova, odnosno 606 356 glasova birača od 2 353 465 važećih glasova. Ti glasovi su podijeljeni najvećim listama, onoj SDP-a i HDZ-a te njihovim koalicijskim partnerima – onima za koje ti građani nisu glasovali.¹³ Učinak je svakako demotivirajući za građane i pridonosi osjećaju nepotrebnosti izlaska na izbore.

Što se tiče određivanja rezultata izbora, velike prigovore učinku segmenta preračunavanja glasova u mandate izaziva D'Hondtova metoda, jer preferira veće stranke. Indeks nerazmjernosti je prilično visok i, zapravo se udvostručio od 2000. kada je iznosio 5,7% do 2011. kada je bio čak 12,3%, (Kasapović 2014: 220), ali je pitanje koji je stvarni uzrok tome. U literaturi se ponekad ističe da je problem u obilježjima sustava: *Prema podacima o rezultatima parlamentarnih izbora i primjenom šest različitih indeksa kojima se mjeri stupanj proporcionalnosti proizlazi kako na stupanj proporcionalnosti u Republici Hrvatskoj najjače utječe visina izbornog praga od 5 %, D'Hondtova formula preračunavanja glasova i podjela državnog teritorija na 10 izbornih jedinica.* (Palić 2012:55). Slično misli i Gallager (prema Kasapović 2014:38). U svemu tome je zanimljivo primijetiti da su učinci našeg izbornog sustava koji je proporcionalan zapravo učincima koji se u literaturi pripisuju većinskom sustavu, odnosno snažno dvostranački. Kod nas je točnija slika dominacija dviju stranaka kojima se priključuju manje stranke i tvore koalicije. Tako se stvara sprega velikih i malih stranaka koje čine jedan blok, bez mogućnosti za stvarni „treći put“ u Hrvatskoj.

Sada već znamo dosta o učincima našeg izbornog sustava, kojem moramo navesti i dobre strane. Svakako je osigurao trajnost, ali i umjereni stranački pluralizam u parlamentu te koncentraciju političkih snaga. U razdoblju kada je to bilo potrebno

¹³ Podaci iz članka *Postojeći izborni sustav ne reflektira volju birača* <http://narod.hr/hrvatska/zasto-je-nuzno-mijenjati-postojeci-izborni-sustav> (pristup 09. 04. 2016.)

odigrao je svoju ulogu, no vrijeme je za promjene. Koliko su one istinski utkane u novo izorno zakonodavstvo možemo vidjeti kroz prikaz u nastavku.

4.2. Novo izorno zakonodavstvo

U listopadu 2014. upućen je u sabor Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor Kluba zastupnika SDP-a i u veljači 2015. donesen je i konačan prijedlog. Taj prijedlog uz Rješenje i Odluku ustavnog suda broj: U-I-1397/2015., zapravo, čini novo izorno zakonodavstvo. Njegovu okosnicu, a time i temelj izbornog sustava kakav jest sada čine Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (Nar. nov., br. 120/11 – proč. tekst, Nar. nov., br. 19/15 i 104/15) i Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora (Nar. nov., br. 116/99).

SDP, kao predvodnik vladajuće većine, uvodi preferencijalno glasovanje, iako u tome nisu jako široke ruke. Moguć je jedan preferencijski glas s kvotom od 10% unutar liste za uvažavanje, koji nosi bodove i zastupniku i listi. Razlog za preferencijalno usmjerenje jest mišljenje po kojem je postojeći model potrebno dopuniti na način koji će građanima omogućiti veći utjecaj na izbor osoba koje će ih predstavljati u najvišem predstavničkom tijelu. (PZ 722:4). Ono što je upravo nevjerojatno su gotovo identične sintagme s onima Laburista, koje kao da je netko prepisao i malo skratio, posebice uočljivo u objašnjenju zašto prijedlog ne zadire u manjinsko glasovanje.

Riješeno je i terminološko usklađivanje s novijim izbornim zakonodavstvom te odredbama Zakona o registru birača (Nar. nov., br. 144/12.), kojim se osobama lišenim poslovne sposobnosti omogućuje ostvarivanje biračkog prava. Donesene su i odredbe o tome da je za pravovaljanost prijedloga liste izborne jedinice za izbor zastupnika u Sabor potrebno prikupiti najmanje 1500 potpisa birača kako za liste političkih stranaka, tako i za liste birača (nezavisne) umjesto dosadašnjih 500 potpisa koje su morale skupiti samo nezavisne liste. Ustavni je sud u svojoj Odluci od 24. rujna 2015., broj: U-I-1397/2015., tu odredbu ukinuo i vratio na staro, tako da opet imamo obavezu prikupljanja 500 potpisa samo za liste birača. Za osnivanje političke stranke potrebno je svega 100 potpisa, pa se postavlja pitanje smisla takve odredbe samo za liste birača. Prijedlog Kluba SDP-a pokrio je i dva područja koja drugi saborski prijedlozi nisu spominjali:

1. Inzistiranje na poštovanju načela ravnopravnosti spolova prilikom utvrđivanja i predlaganja stranačkih i neovisnih lista, kao jednoj od temeljnih ustavnih vrednota (čl. 3. Ustava) razrađenih u Zakonu o ravnopravnosti spolova (Nar. nov., br. 82/08). Pozivaju se i na smjernice Vijeća Europe, koje nalažu da je bitno da zastupljenost žena i muškaraca ne padne ispod 40% u bilo kojem tijelu odlučivanja, zbog čega se predlaže da se Zakon nadopuni odredbom koja će ne samo propisivati potrebu kandidiranja najmanje 40% pripadnika oba spola, već će za propust predvidjeti i jasne sankcije. Naime, lista na kojoj nije zastupljeno najmanje 40% pripadnika oba spola smatrala bi se **nepravovaljanom**, što znači da ne može biti istaknuta na izborima. Čini se da kod nas još uvijek treba strogo propisati i sankcionirati pitanja ravnopravnosti spolova jer nije ostvaren zbiljski ravnopravan položaj koji bi omogućio takvo što samo po sebi. Na kraju se pokazalo da je ta

odredba izazvala najviše polemike. U već navedenoj Odluci Ustavnog suda od 24. rujna 2015., Sud je tu odredbu ukinuo, a u pogledu sankcioniranja lista koje imaju manje od 40% žena (ili muškaraca) opredijelio se inspiriran odredbama Zakona o ravnopravnosti spolova na novčane kazne.¹⁴ Drugim riječima, lista može na izbore bez obzira na omjer spolova, no ako ima manje od 40% pripadnika jednog spola, plaća se kazna. Na kraju je rezultat svega toga da je na izborima 2015., zapravo, izabran manji postotak žena u Saboru, nego ikad prije u novijoj hrvatskoj povijesti.¹⁵

2. Izmijenjene su odredbe koje uređuju izbornu promidžbu. Predlagatelji navode da je cilj izmjena *modernizirati i racionalizirati pravila u postupanju elektroničkih medija kako bi se na što bolji način utvrdili oblici i vrijeme praćenja izborne promidžbe svih sudionika u izborima* (PZ 722: 7). Članak 29. Zakona koji je prethodno obvezivao sva sredstva javnog priopćavanja da pod jednakim uvjetima omogućuje pravo na iznošenje i obrazlaganje svojih izbornih programa te izbornu promidžbu svima, sada propisuje dužnost praćenja izborne promidžbe Hrvatskom radiju i Hrvatskoj televiziju, dok nakladnici ostalih medija samostalno odlučuju hoće li i u kojoj mjeri pratiti izbornu promidžbu. Nakladnici svih medija dužni su u praćenju izborne promidžbe i predstavljanju izbornih aktivnosti kandidata u izborima jamčiti novinarsku neovisnost, profesionalnost i stručnost, dosljedno poštovanje novinarskoga kodeksa te posebno na temelju načela slobode izražavanja vodeći se pri tome interesima javnosti. U članku 30. *jednakosti svih političkih stranaka*, zamjenjuju se riječima: *pravične zastupljenosti sudionika u izborima*, a riječi: *i jednake mogućnosti* zamjenjuju se riječima *pravične mogućnosti predstavljanja njihovih programa*. Mora se priznati da je teško shvatiti što ovdje točno *modernizira* postupanja elektroničkih medija, osim što je propisano približavanje realnosti gdje se zbilja ne treba primoravati sve medije na praćenje izborne promidžbe. Također, jasno je zašto se malo nespretna formulacija u članku 30. koja govori o postizanju *jednakosti svih stranaka* treba zamijeniti s *jednakom zastupljenosti sudionika*, ali nije jasno objašnjeno zašto se riječ *jednako* i izvedenice, mora zamijeniti s riječi **pravično**

¹⁴ Člankom 21.a Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (Nar. nov., br. 66/15 – proč. tekst i 104/15. – Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-1397/2015 od 14. rujna 2015.), propisano je da su prilikom predlaganja stranačkih i neovisnih lista za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, predlagatelji lista dužni poštovati načelo ravnopravnosti spolova i voditi računa o uravnoteženoj zastupljenosti žena i muškaraca na listama. Lista za izbor zastupnika u Hrvatski sabor u skladu je s tim načelima ako je na listi najmanje 40% pripadnika svakog spola. Iako je Odlukom i Rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj:U-I-1397/2015., ukinut dio članka Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (Nar. nov., br. 19/15), kojim je propisano da lista na kojoj nije zastupljeno najmanje 40% pripadnika svakog spola nije pravovaljana, Ustavni sud Republike Hrvatske je u obrazloženju navedene Odluke naglasio da: „iz pravnog poretka nije brisan dio članka 35. Zakona o ravnopravnosti spolova koji se odnosi na Hrvatski sabor, a kojim je propisano da će se političke stranke i drugi ovlašteni predlagatelji „izbornih lista“ kazniti za prekršaj novčanom kaznom od 50.000,00 kuna ako prilikom predlaganja lista kandidata za izbor zastupnika u Hrvatski sabor ne poštuju načelo ravnopravnosti spolova utvrđeno člankom 15. Zakona o ravnopravnosti spolova. Zato, one stranačke i neovisne liste na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor na kojima ne bude zastupljeno 40% pripadnika oba spola, podliježu prekršajnoj odgovornosti na temelju članka 35. Zakona o ravnopravnosti spolova sa zapriječenom kaznom u visini od 50.000,00 kuna.“ (izvor: Ured za ravnopravnost spolova <http://www.ured-ravnopravnost.hr>)

¹⁵ 2000. izabrano je 20,5% zastupnica; 2007. izabrano je 21% zastupnica, 2011. izabrano je 29% zastupnica, da bi 2015. bilo izabrano svega 15, 23%. (Podaci izneseni na temelju izvješća Državnog izbornog povjerenstva nakon odnosnih izbora)

i izvedenicama u ovom kontekstu. Pojam pravično je višeznačan i teško ga je precizno odrediti budući da često ovisi o kontekstu. Moglo bi se shvatiti kao jednaka mogućnost utjecanja na ishod. Naime, jasno je da manje poznati sudionici izbora u startu imaju i manju šansu utjecati na rezultat u svoju korist pa bi to značilo da se treba pružiti veće medijsko praćenje njihovih programa, kako bismo mogli reći da je zbilja pružena pravična mogućnost predstavljanja. Ispalo je da predlagatelji tumače odredbu potpuno suprotno: Više prostora treba dati onima koji su i onako poznatiji javnosti jer je to pravično, budući da bi suprotno ispalo neopravdano reklamiranje drugih. Ovaj ignorirani dio zakonskih promjena u sebi sadržava elementarni problem koji može biti tema šireg istraživanja. Postavlja se pitanje kvalitete bilo kojeg izbornog procesa, ako javnost nema mogućnosti uvida u ponuđene opcije, odnosno ako im vidokrug isključivo ovisi o volji medija. Ta je odredba izazvala određenu dozu polemike i Ustavni sud je na temelju tužbe o tome dao svoje mišljenje, gdje se pozvao na slučaj *Komunistička partija Rusije i drugi protiv Rusije* (2012.) i mišljenja Venecijanske komisije. Odredio je na kraju da je kriterij vrednovanja, zapravo, *obveza pristupa medijima* i *osiguravanje neutralnog odnosa*, pa tako ambivalentni pojam *pravično* i dalje ostaje u slovu zakona.

Konačno, što je, zapravo, novo u izbornom zakonodavstvu, a shodno tome izbornom sustavu? Najznačajnija novina je promjena od zatvorenih blokiranih lista u zatvorene neblokirane liste, i to s mogućnošću jednog preferencijalnog glasa. Preferirani glasovi za pojedine kandidate uvažavaju se ako broj preferiranih glasova za pojednog kandidata iznosi najmanje 10% glasova koje je osvojila pojedina lista. Ukinut je institut nositelja liste, što znači da imena neke ključne osobe u određenoj stranci/grupi birača ne smiju biti istaknuta na listićima u svim izbornim jedinicama, nego samo u onima gdje će se oni kandidirati. Birači i političke stranke ne smiju kandidirati osobe za koje u trenutku stupanja na snagu Odluke o raspisivanju izbora nisu protekli rokovi rehabilitacije, a koje su pravomoćnom sudskom odlukom osuđene za kaznena djela protiv čovječnosti i ljudskog dostojanstva, kaznena djela protiv života tijela i sve one koji su pravomoćnom sudskom odlukom osuđene na bezuvjetnu kaznu zatvora u trajanju duljem od šest mjeseci.¹⁶ Važna, no u javnosti zanemarena promjena, jest i davanje slobode medijima da sami procjenjuju koje su liste važnije i *pravično* odrede koga će više pratiti. Ključno u tome je da na televizijskim sučeljavanjima ne moraju više svi dobiti jednaki prostor, već urednici mogu zvati samo predstavnike onih stranaka za koje sami procjene da su važnije. Novina jest i uvođenje kvote od najmanje 40% (dakle, od 6 od 14) predstavnika/ca pod-predstavljenog spola s predviđenom novčanom kaznom ako se to ne poštuje. Što se tiče odredbe koja bi označavala podizanje broja potpisa za pravovaljanost kandidature s 500 na 1500 kako za nezavisne liste, tako i za stranke, Ustavni sud je ocijenio da su stranke ustavno ovlaštene institucije za sudjelovanje u izborima te da odredbu, po kojoj su samo liste birača trebale skupiti 500 potpisa, nije potrebno mijenjati. Uvedeno je malo više reda u promatranje izbora i to zbog elaboriranog članka 107. novog Zakona, koji točno propisuje mogućnosti i obaveze proma-

¹⁶ Pokušaj da se to primijeni na kaznena djela protiv službene dužnosti, odnosno zlouporabe položaja i ovlasti je ukinut odlukom Ustavnog suda uz objašnjenje da sankcija nije nužno proporcionalna ograničenju, posebice ako je riječ o nekim lakšim djelima protiv službene dužnosti.

tranja izbora. Promjene nisu zahvatile izborne jedinice, glasanje manjina i dijasporu i metodu preračunavanja glasova u mandate pa je pitanje koliko je zapravo učinjeno za poboljšanje kvalitete izbornog sustava.

4.3. Kvaliteta izbornog sustava

Naizgled se čini da koncept kvalitete, kao nečeg *što promatramo* u kontekstu upravljanja poduzećima i proizvodnjom, nije moguće primijeniti na društvene pojave i sustave koji s tržištem nemaju direktne veze. Ako potrošača promotrimo kao građanina, postat će sasvim izvjesno da vrednovanje kvalitete može poprimiti šire razmjere. Zanimljiv doprinos primjeni ekonomskih i matematičkih koncepata na društvene odnose te korelaciju potrošač-građanin i izborne odluke daju J. Buchanan i G. Tullock u svom poznatom djelu „Calculus of Consent“, iz šezdesetih godina prošlog stoljeća. Prizna se mijenja osamdesetih godina prošlog stoljeća, kada, prema većem broju autora (Musa, 2014; Peters, 2007; March i Olsen, 1989), dolazi do promjene u izučavanju političkih fenomena koje u središte stavlja institucije i *činjenicu da se političko ponašanje* ne može objasniti samo socioekonomskim faktorima (Musa 2014:11). Javlja se teorija „racionalno iracionalnog“ birača (Caplan, prema Harford 2009: 280). Naime, matematički proračuni o izgledima da upravo naš glas bude presudan na izborima (Ellenberg 2004:2) pokazuju da je glas pojedinog birača, zapravo, beznačajan. Sve to pokazuje da su razlozi zbog kojih ljudi izlaze na izbore višedimenzionalni i da izborni sustav ne utječe samo na matematičku vrijednost pojedinog glasa, nego i na motivaciju birača.¹⁷

4.3.1. Pitanja pravednog političkog predstavništva

Kod pitanja pravednog političkog predstavništva dobar pokazatelj je već navedeni indeks nerazmjernosti koji je prilično visok i pokazuje da kod nas predstavništvo nije posve pravedno. Na njega utječe visina izbornog praga od 5 %, D'Hondtova formula preračunavanja glasova i podjela na 10 izbornih jedinica. Palić napominje da bi najproporcionalnija varijanta bila primjena Saint-Lëagueove metode preračunavanja glasova bez podjele na izborne jedinice (Palić 2012: 58). *Što se tiče Saint-Lëagueove (SL) metode*, svakako je istina da njezina primjena producira proporcionalnije rezultate od D'Hondtove kojom se ukupan broj glasova svake stranke dijeli od broja jedan, pa redom do onog broja do kojeg nam je potrebno da podijelimo sve mandate, a mjesta osvajaju one stranke koje nakon dijeljenja imaju brojčano najviše rezultate. Disproporcijski učinak D'Hondtove metode proizlazi iz načina raspodjele mandata jer politička stranka koja je prešla izborni prag i ostvarila parlamentarnu zastupljenost za svaki sljedeći mandat treba ostvariti sve manji broj glasova i samim time pogoduje se većim strankama. Kod SL metode logika je slična s time da su djelatelji neparni brojevi počevši od 1 pa do onog neparnog broja u nizu koliko se mandata dijeli. Budući su djelatelji neparni brojevi i preskače se parni broj u dijeljenju, stranke s manjim brojem glasova imaju veće šanse ući u

¹⁷ Pravo na preferencijalno glasanje iskoristilo je, prema izvješćima DIP-a, 66,55% birača, no izlaznost na ove izbore je vrlo slična izlaznosti na prethodna dva ciklusa izbora (62,80%, odnosno 60, 82%).

raspodjelu mandata temeljenu na najvećim vrijednostima količnika jer im prvi djelitelj ide više u prilog nego kod D'Hondtove metode.¹⁸

Oko izbornog praga ima dosta polemike jer, iako potreban da ublaži fragmentaciju predstavničkog tijela, neki ističu da bi trebao biti niži od 5%. Primijenimo li Lijphartov obrazac kojim se izražava efektivni izborni prag, odnosno onaj koji se ne bazira na zakonskoj odredbi, nego na stvarnom stanju, zapravo ćemo isto dobiti 5%, tako da zakonski prag u Hrvatskoj nije baš kontroverzan¹⁹. Pojedini autori (Palić 2012: 54) navode da je problem, zapravo, djelovanje izbornog praga zbog podjela na izborne jedinice u kojoj se u svakoj pojedinoj traži prelazak izbornog praga za sudjelovanje u raspodjeli mandata.

Navodi se i da je postotni udio parlamentarnih mandata dviju najjačih stranaka sve već nakon svakih parlamentarnih izbora. Naime, prema Bali i Podolnjak (2012:52), HDZ i SDP imali su zajedno 89 mandata nakon izbora 2000., 100 mandata nakon izbora 2003., te 122 mandata nakon izbora 2007. Ako pogledamo saborsku statistiku i uzmemo u obzir da je relevantan onaj broj kako je izabran za inicijalni saziv bez obzira na to tko je kasnije odstupio iz koje stranke, stanje je na izborima 2011. bilo sljedeće: HDZ je imao 43 mandata, SDP 57 mandata, dakle 100 mandata. To nam govori da se teza o porastu postotnog udjela parlamentarnih mandata dviju najjačih stranaka u Saboru mora uzeti s rezervom. Isto tako, preferencijsko glasanje, uvedeno 2015., nije mnogo utjecalo na bipolarizam u hrvatskom parlamentu koji je, usprkos pojavi opcije MOST, ipak, visok. Za lakše praćenje, postoci se mogu tablično prikazati zaokruženi na drugu decimalu uz važnu napomenu da su iz računanja postotaka oduzeti mandati manjina te da su u obzir uzeti mandati najvećih stranaka bez koalicijskih partnera:

Tablica 1: Postotak mandata HDZ i SDP zajedno

IZBORI	2000.	2003.	2007.	2011.	2015.
POSTOTAK MANDATA HDZ I SDP ZAJEDNO	61%	70%	84%	70%	70%

Napomena: Izračuni na temelju podataka s web stranice Hrvatskog sabora.

Možemo zaključiti da kvaliteta izbornog sustava u pogledu pravednijeg predstavnštva nije porasla ovim promjenama zakonodavstva, nego je ironično, na primjeru spolne neravnopravnosti još i smanjena. Predstavništvo moramo shvatiti u dvostrukom smislu: predstavljanje svih relevantnih društvenih skupina, uključujući manjine i žene i predstavništvo koje odražava društvene interese i politička mišljenja u parlamentu. Danas, nažalost, imamo najmanji postotak izabраниh zastupnica praćeno od 2000. (manje od 16% na 51% ukupnog stanovništva).

¹⁸ Uočljivo nakon nekoliko isprobanih podjela glasova na mandate po obje metode.

¹⁹ $P=75\%/(M+1)$, gdje je M broj mandata u izornoj jedinici. U RH je, dakle, $P=75\%/(14+1)=5$.

4.3.2. Izborne jedinice

Prije, ali posebice nakon objave *Izvješća o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama određenim člancima 2. do 11. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora* (Nar. nov., br. 116/1999), koje je 8. prosinca 2010. utvrdio Ustavni sud, dosta se polemiziralo oko podjele izbornih jedinica. Dobar dio toga uočljiv je i kroz neuvažene prijedloge izmjena zakonodavstva gdje se dosta pažnje posvećuje upravo nejednakoj težini biračkog glasa, koju potencira sadašnja podjela izbornih jedinica. Sabo, Scitovski, Tailer (2012:235) razvijaju dinamički matematički model određivanja izbornih jedinica, najveća opća izborna jedinica (IX.) veća je 27,9% od najmanje izborne jedinice (IV.). Čak šest od deset izbornih jedinica odstupa više od 5% od prosječnog broja birača. Valja napomenuti da se, sukladno članku 39. trenutno važećeg Zakona o izborima zastupnika, *izborne jedinice određuju Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor tako da se broj birača u izbornim jedinicama ne smije razlikovati više od + - 5 %*. Pri određivanju izbornih jedinica mora se koliko je to najviše moguće voditi računa o zakonom utvrđenim područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj. Jasno je zašto se propisuje da se mora *najviše moguće voditi računa* o područjima administrativno-teritorijalnih jedinica, budući da one same nemaju jednak broj stanovnika te se ne može uzeti svaku kao zasebnu izbornu jedinicu (bilo koju razinu). Nadalje, *najviše moguće voditi računa* dozvoljava mogućnost da se više administrativno - teritorijalnih jedinica skupi u jednu izbornu jedinicu, ali i da se jedna administrativno-teritorijalna jedinica podjeli na više izbornih, što se i čini. Značajnije je pitanje stvarnog cilja tih odredbi. Cilj je postići što je moguće veću jednakost u težini biračkog glasa uz poštovanje zemljopisne kartografije. Želimo da glasovi svih birača vrijede jednako i želimo izbjeći krojenje jedinica koje pogoduje isključivo nekima. Ispada da je osnovna težnja, zapravo, jednak utjecaj svakog glasa, uz elementarnu urednost oko podjele prostora. Jednakost u broju stanovnika po izornoj jedinici prestaje biti važna ako se u njima ne bira isti broj mandata. Radi se o kombiniranju varijabli koje dovode do jednake težine biračkog glasa:

- jednak broj mandata po izornoj jedinici donosi potrebu za propisivanjem postotka odstupanja u broju stanovnika u jedinicama;
- različit broj mandata po izornoj jedinici donosi potrebu za određivanjem broja glasova koji donose jedan mandat kada formiramo jedinice.

U našem zakonodavstvu izabrana je opcija koja određuje jednak broj mandata u izornoj jedinici, uz pravilo da ne smije biti odstupanja većih od 5% u broju stanovnika. Nažalost, navedeni članak 39. napisan je nejasno s matematičkog gledišta. Pitanje je što točno znači *tako da se broj birača u izbornim jedinicama ne smije razlikovati više od + - 5 %*:

- a) Bilo koje dvije izborne jedinice smiju se po broju birača razlikovati najviše 5%.
- b) Broj birača u bilo kojoj izornoj jedinici smije se razlikovati od prosječnog broja birača po izbornim jedinicama najviše 5%.

Kada to razmotrimo, uočljivo je da A sa sobom povlači i B, no B ne povlači sa sobom A. Bilo bi bolje točno opisati da se *bilo koje dvije izborne jedinice ne smiju ra-*

zlikovati više od 5% po broju birača. Osim što je članak nejasan, još se i ne poštuje. Zato postoji namjera da se ide na varijantu određivanja broja glasova potrebnih za jedan mandat i formiranja izbornih jedinica, sukladno tome, uz mogućnost određivanja različitog broja mandata po izbornoj jedinici. Ne znači da će to samo po sebi donijeti jednakost u težini biračkog glasa, jer jedinice i tada moraju biti pažljivo i logično skrojene.

Na kraju možemo uočiti da bilo kakvo određivanje izbornih jedinica, zapravo, samo može odrediti potencijalnu težinu biračkog glasa. Teoretski se uvijek može dogoditi da je samo 100 birača u nekoj izbornoj jedinici izašlo na izbore i donijelo isti broj mandata kao i 100.000 birača druge izborne jedinice. Zapravo su šanse za veliku razliku u realnom broju birača koji donose mandat to manje što je veći broj izbornih jedinica, odnosno manji broj stanovnika u svakoj od njih.

4.3.3. Glasanje dijaspore

Glasanje dijaspore kod nas često postane kontroverzno pitanje gdje neke osobe iz javnog života počinju komentirati kako građani iz dijaspore ne plaćaju porez, a glasaju na izborima. Nedugo nakon toga javljaju se građani iz dijaspore i argumentiraju kako su bili dobri devedeset i prve kada je trebalo slati novac i dolaziti braniti zemlju, a sada kada treba glasati - ne valjaju. Polemika postaje to napetija što više glasovi dijaspore utječu na rezultat izbora.

Građani iz dijaspore utječu na sastav tijela koje treba donositi zakone, a ti zakoni se na njih neće primjenjivati, kao što i utječu na to koja će politička opcija voditi zemlju i samim time na niz faktora koje će to donijeti građanima matične zemlje, a da ih sami neposredno ne osjete. S druge strane, Ustavom je jasno propisano (članak 10.) da RH štiti prava i interese svojih građana koji žive ili borave u inozemstvu i promiče njihove veze s domovinom i da se dijelovima hrvatskog naroda u drugim državama jamči osobita skrb i zaštita. Iz toga proizlazi da i ti građani imaju pravo izabrati političku opciju za koju smatraju da će najbolje štititi njihove interese. Također, ako očekujemo da građani iz dijaspore gospodarski pridonose domovini, nekim svojim postignućima doprinose ugledu zemlje i zbilja budu spremni „uskočiti“ kada je kriza ili rat, teško je reći da ne smiju imati pravo glasa. Protivno tome, čuju se argumenti da tako ispada kako novac, ratne zasluge ili domoljublje „kupuju“ pravo glasa. Zapravo je važno reći da pravo glasa građana iz dijaspore proizlazi iz načina gledanja na državljanstvo po principu podrijetla. Kada opisuje taj način tretiranja državljanstva, Kasapović (2010:22) navodi: *Državljanin nije samo onaj tko je rođen na tlu države, prebiva u njoj i član je političke zajednice, nego i onaj tko je član etničke i nacionalne zajednice, neovisno gdje boravi.* Ona objašnjava da je u Hrvatskoj to tumačeno previše ekstenzivno pa su svi iseljeni Hrvati i njihovi potomci, zapravo, dijaspora. Povijesno je bila dominantna praksa država da uskraćuju uživanje političkih prava svojim građanima koji nemaju prebivalište ili su određeno vrijeme odsutni iz države (Podolnjak 2011: 33). Mnogi smatraju da je to pravednije, no vjerujem da je tome pridonijelo eksperimentiranje s različitim rješenjima, kao i činjenica da dijaspora donosi glasove desnim političkim opcijama. Nakon: 1.) Djelomičnog biračkog prava za građane dijaspore; 2.) Fiksnog određivanja broja zastupnika koje mogu izabrati građani iz dijaspore (12) koje je uzrokovalo da broj glasova potrebnih za

jedan „mandat iz dijaspore“ bude tri puta manji nego glasova koji nisu iz dijaspore; 3.) Ne fiksne kvote gdje se ukupan broj glasova u izbornoj jedinici dijaspore dijelio s prosječnim brojem glasova koji su bili potrebni za osvajanje jednog mandata²⁰, danas imamo fiksnu kvotu od 3 zastupnika utvrđenu Ustavom (čl. 45), koji se biraju u jednoj izbornoj jedinici koja obuhvaća cijeli svijet, uz D’Hontovu metodu preračunavanja. Neki novi prijedlozi (Podolnjak, Kasapović) idu u smjeru formiranja triju izbornih jedinica. Primjerice, prof. Kasapović (2010:19) predlaže tri izborne jedinice: BIH; Europa te Amerika i Oceanija.

4.3.4. Glasanje manjina

Model glasanja manjina je, također, doživio različite promjene. U sazivu Sabora iz 1992. bilo je 18 zajamčenih mjesta za manjine po mješovitom modelu (13 za Srbe i 5 za ostale manjine). 1995. bilo je predviđeno 3 mjesta za srpske predstavnike i 4 za sve ostale manjine, a 2000. jedno mjesto za predstavnike srpske i ukupno četiri za ostale manjine. Sadašnji model s osam zajamčenih manjinskih mjesta, od čega 3 za srpske zastupnike i 5 za druge manjine, s glasanjem u posebnoj izbornoj jedinici, postoji od 2003. Trenutačnu situaciju možda najbolje mogu opisati Bali i Podolnjak (2010:54): *Mislimo da Radnoj skupini* (koja je 1999. utvrdila nacrt izbornog sustava) *nije bilo ni na kraj pameti da će primjenom izbornih pravila koje je predložila parlamentarna većina ovisiti o tome kome će se prikloniti većina zastupnika nacionalnih manjina, koji su izabrani prvenstveno radi zaštite položaja i interesa pripadnika nacionalnih manjina, a ne da se priklanjaju jednoj ili drugoj političkoj opciji i to kao nužan čimbenik već pri glasanju o povjerenju vladi.* Isto tako, manjine moraju izabrati – ili glasati za “redovite” liste ili u posebnoj izbornoj jedinici isključivo za svog manjinskog predstavnika. Ukratko, ako odluče glasati za svojeg manjinskog predstavnika, ne mogu glasati za “redovite” stranke i obrnuto. Zato što taj izbor moraju izvršiti na biračkom mjestu, postoje i prigovori da je to protivno zaštititi tajnosti glasanja pripadnika nacionalnih manjina i da ih može izložiti stigmatizaciji (GONG). S druge strane, tenzije se neće riješiti ako se inzistira da je bolje da se ni ne zna je li netko pripadnik manjine. Kako bilo, trenutačno je prevladalo mišljenje da je glasanje manjina za ovo razdoblje intencija prema izmjeni izbornog zakonodavstva, i da nije posebno važno pitanje, dok je istina da je to jedno složeno pitanje koje se radije ostavlja sa strane.

4.3.5. Participacija - Mogućnost izražavanja preferencija

Participacija je najviše isticana kao nedostatak izbornog sustava. Naime, zatvorene stranačke liste smatraju se problematičnima iz aspekta isključive ovisnosti zastupnika o strankama iz kojih dolaze. Tendencija je bila da se kod isključive povezanosti i odgovornosti zastupnika prema stranci težište treba prebaciti više na povezanost i odgovornost prema samim biračima. Pitanje je kolika je mogućnost utjecaja pojedini

²⁰ Problem je bio u tome što se moglo dogoditi da se (u slučaju visoke izlaznosti u dijaspori) premaši broj zastupnika u Saboru koji je propisan Ustavom.

nog zastupnika na stranačko vodstvo (sve i da je u uskoj vezi sa svojim biračima). Još važnije je pitanje, kolika je stvarna ovisnost i odgovornost stranačkog vodstva prema članovima stranke i biračima, odnosno prema kome točno jest najveća njihova ovisnost i odgovornost. Zapravo ispada da se tendira koliko je god moguće zaobići stranke jer se u njih nema povjerenja pa se boljim čini intervenirati u izborni sustav, koji bi onda posredno stranke mogao učiniti demokratičnijima. Ako su nedemokratične, zašto ne pristupimo demokratizaciji stranaka? Također, ako su stranke nedemokratične, zašto uopće tendirati demokratizaciji i preferiranju kandidata koje te nedemokratične institucije nominiraju, budući da nitko ne predlaže otvorene liste? Sve što navodim upućuje da postoji dublji problem. Zakonodavcu je lakše bilo posegnuti za mjerilima vrednovanja izbornih sustava i utvrditi da participacija, kao jedno od mjerila, nije ispunjena koliko je potrebno. Naime, tu nije riječ o participaciji u općem smislu, nego je ona shvaćena kao mogućnost birača da izrazi svoju političku volju, konkretno kroz mogućnost izbora osoba nasuprot izboru stranaka. Nohlen i Kasapović navode: *Parametar primjerene participacije u tome suženom smislu jest pitanje da li izborni sustav omogućuje personalno glasovanje i u kojoj mjeri to čini. Ako je ono potpuno isključeno, kao u obliku krute liste, onda se to često smatra problematičnim.* (Nohlen, Kasapović 1996:29). Od svih prijedloga kako taj parametar učiniti manje problematičnim, preuzet je upravo onaj koji najmanje zadire u stvarno stanje, no, čak je i ta promjena dobrodošla, čemu svjedoči činjenica da je više od 66% birača iskoristilo opciju preferencijalnog glasa. S druge strane, izlaznost na izbore nije bila veća od uobičajene pa se ne može reći da je participacija poboljšana u tom smislu.

4.3.6. Ostale varijable kvalitete izbornog sustava

Primarna je jednostavnost u smislu postavki sustava koje birač razumije, kao i način funkcioniranja izbornog sustava i mogućnost „praćenja“ što se događa s njegovim glasom. Činjenica da su ljudi kod nas slabo informirani o izbornom sustavu, odnosno o njegovim strukturnim odrednicama ne znači da on nije postavljen jednostavno. Radije bih kod ove funkcionalnosti postavila vrednovanje drukčije *no što to čine autori ovih mjerila*: Koliko je jednostavno shvatiti kako izborni sustav funkcionira i što se događa s mojim glasom? Čak i tako sustav nije jednostavno posložen, a stanje se uvođenjem preferencijalnog glasanja i dodatno zakompliciralo. S druge strane, puno je jednostavnije od bilo kojeg kombiniranog sustava pa se ne može reći da je to najslabija točka.

Što se tiče koncentracije i učinkovitosti, one se promatraju u smislu objedinjavanja društvenih interesa i političkih mišljenja radi djelatne sposobnosti zajednice. Drugim riječima, tvorbe su stabilnih vlada i postizanja stabilnosti političkog sustava. To se pokazalo zabrinjavajućim izborima 2015., a razlog je visoka polarizacija biračkog tijela i nepotrebna neslaganja u tumačenju ustavne odredbe o mandataru (Ustav, čl. 98. st. 3).

Konačno, legitimnost kao opća prihvaćenost izbornih rezultata i izbornog sustava u novije vrijeme mogla bi se proglasiti kao zadovoljavajuća. Uvođenje preferencijskog glasa jest malo povećalo osjećaj legitimnosti, no i dalje su česti prigovori javnosti na neaktivne elemente izbornog sustava koji zahtijevaju promjenu za koju se najjače političke stranke opcije spremne odlučiti.

5. ZAKLJUČAK

U Hrvatskoj smo imali prilike isprobati većinski, kombinirani i najduže razmjerni izborni sustav koji sada doživljava modifikaciju u obliku prelaska s blokiranih na ne-blokirane zatvorene liste. Glavne odrednice izbornog sustava u Republici Hrvatskoj sada su: D'Hondtova metoda raspodjele 140 mjesta u 10 izbornih jedinica uz dvije posebne jedinice za nacionalne manjine i dijasporu i zatvorene liste s mogućnošću jednog preferencijalnog glasa (zatvorene neblokirane) i zakonskim pragom od 5%. Naime, na izborima 2015. mnogo je govora bilo o potrebnim promjenama i većina se društveno-političkih aktera oko toga na široko izjašnjavala bilo u Saboru kroz prijedloge promjena, bilo u javnosti kroz referendumske inicijative i/ili analize.

Razlozi zašto se uopće pristupilo promjenama mogli bi se grubo podijeliti na dva usmjerenja: Prvo bi bilo nezadovoljstvo građana ljudima koji se bave politikom i koje poprima sve veći zamah u vrijeme krize pa je političarima lakše mijenjati izborni sustav nego sebe, a drugo bi bilo zbiljsko usmjerenje na otklanjanje nedostataka postojećeg sustava u pogledu pravednijeg političkog predstavnštva. Na kraju je preferencijalno glasovanje, koje je trebalo pridonijeti kvaliteti izbornog sustava jer bi konačno izravnije povezal predstavnike i birače, uvedeno u obliku koji od ponuđenih, zapravo, najmanje prebacuje mogućnost odabira pojedinačnih zastupnika na same građane. Riječ je o obliku glasovanja s mogućnošću samo jednog preferencijalnog glasa i pragom od 10% unutar liste za uvažavanje preferencijalnih glasova pojedinog kandidata. Novo zakonodavstvo donijelo je i kvotu od 40% podzastupljenog spola na listama, no zbog intervencije Ustavnog suda nije omogućeno da ta odredba diskvalificira izborne liste koje tu kvotu nemaju. Rezultat je da imamo manje žena izabranih u Sabor, nego ikada u posljednjih 15 godina. Izborni sustav je to kvalitetniji što više zadovoljava potrebe birača, odnosno građana. Čini se da su ove promjene zadovoljile jedino potrebu građana da mogu zaokružiti jedno ime na listama.

Preporuke za kvalitetniji izborni sustav počinju od nužnosti da se uredi stanje s izbornim jedinicama, kroz odnosni zakon. One bi mogle imati nejednak broj birača, ali i mandata koji iz njih proizlaze uvažavajući administrativno-teritorijalnu podjelu zemlje, a posebno jednakost snage glasa (podjela nalik prijedlogu GONG-a ili Laburista). Također bi trebalo uvesti preferencijsko glasovanje s do 3 glasa bez praga unutar listi, gdje bi birači mogli zaokružiti tri osobe koje preferiraju i tako više utjecati na sastav predstavničkog tijela. Umjesto D'Hondtove, mogli bismo koristiti Saint-Léagueove (SL) metodu i uz nju izborni prag može ostati 5%.

Zapravo, kada bi političke snage zbilja željele uvesti izborni sustav koji će omogućiti glasanje *imenom i prezimenom*, a da zbog te varijable ne naruši ostale potrebne zahtjeve koji se pred izborni sustav stavljaju, mogle bi jednako tako izabrati dvokružni većinski sustav. Naime, osim što je odmah uočljivo da taj sustav stavlja težište s lista na osobe jer se u jednomandatnoj izornoj jedinici izabire osobu koju je ponudila neka opcija, on omogućuje široko izjašnjavanje. U prvom krugu svi imaju jednake šanse. U slučaju da nekoga zbilja preferira većina birača, stvar je riješena u prvom krugu i tome se ne može problematizirati legitimitet. Budući da to nije tako čest slučaj, taj sustav potiče birače na strateško razmišljanje kao pripremu za drugi krug. Satori je slikovito prikazao

taj sustav kada je rekao da *svi drugi izborni sustavi pružaju samo jedan hitac, a dvokružni sustav i samo dvokružni sustav je sustav s dva hica*. Niti birači, niti stranke ne mogu *kriviti* sustav za nemogućnost ulaska u drugi krug, nego isključivo druge birače. Sustav jamči stabilnost Vlada, jednostavnost i raspršivanje ekstremističkih opcija. Prigovore tom sustavu da je zastario, možemo opovrgnuti činjenicom da ga koriste i Francuska. Tome se može dodati da većinski sustav općenito imaju i Velika Britanija, Kanada te SAD. Te se zemlje toliko često ističu kao primjeri demokracije kada treba govoriti o nekim drugim stvarima, ponekad i neopravdano, ali iz nekog razloga ne i kada se govori o izbornom sustavu. **Činjenica da je** to sustav koji se prvi od kada je izbora koristio u Europi, pa tako još 1848. i kod nas, zapravo mu je prednost, a ne mana. U Europi smo imali razdoblje većinskih sustava, pa kombiniranih da bi sada prevladavali razmjerni sustavi. Često se, i da toga nismo odmah svjesni, vraćamo nekim starim modelima u koje se pokušavaju uklopiti nova saznanja i ispuniti njihovu bit. Mogućnost glasati za pojedinca postojala je puno prije nego mogućnost glasati za stranački listu i možda baš tamo streme novi trendovi.

LITERATURA:

a) Knjige i članci

1. Bali, M., Podolnjak, R. (2009.), Utjecaj izbornog sustava na oblikovanje stranačkog sustava i Vlade u Republici Hrvatskoj 1990-2007, *Pravnik* vol. 43, 1; broj 87/2009, str. 41-57.
2. Blais, A. (1991.), Rasprava o izbornim sustavima, *Politička misao*, vol. 28; br. 3/1991., str. 84-107.
3. Buchanan, J. M. (1962.), *The Calculus of Consent- Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Indianapolis: Liberty Found Inc.
4. Deren-Antoljak, Štefica (1992.), Izbori i izborni sustavi, *Društvena istraživanja Zagreb*, br. 2/1992., str. 215-230.
5. Ellenberg, Jordan (2004.), Why Your Ballot Isn't Meaningless, *Slate* www.slate.com/id/2108029 (pristupljeno 15. studenoga 2015.)
6. Harford, Tim (2009.), *Logika života- Razotkrivanje nove ekonomije svega*, Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
7. Kasapović, Mirjana (2010.), Hrvati, hrvatski državljani i dijaspora, *Političke analize*, br. 2/2010, str. 21-24, http://www.fpzg.unizg.hr/images/50016358/PA_2.pdf (pristupljeno 3. travnja 2015.)
8. Kasapović, Mirjana (2014.), *Kombinirani izborni sustavi u Europi 1945-2014.*, Zagreb: Plejada.
9. Kasapović Mirjana (2014.), Snižavanje izbornog praga vodi ka politici konflikta; Obzor od 31. listopada 2014., https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Kasapovic%2C_Snizavanje_izbornog_praga_vodi_ka_politici_konflikta%2C_Obzor.pdf (pristupljeno 3. travnja 2015.)

10. Kasapović, Mirjana (2010.), Tko i kako predstavlja dijasporu, *Političke analize*, broj 3/2010, str.15-19, http://www.fpzg.unizg.hr/images/50016358/PA_3.pdf.
11. Lazibat, Tonći (2009.), *Upravljanje kvalitetom*, Zagreb: Znanstvena knjiga.
12. Lijphardt, A (2014.), *Modeli demokracije - Oblici i učinkovitost vlasti u trideset šest zemalja*, Zagreb: Biblioteka političke analize
13. March, J. G., Olsen, J. P. (1989.), *Rediscovering Institutions: The organizational basis of politics*, New York, London, Toronto, Sydney, Singapore: The Free Press.
14. Musa, Anamarija (2014.), *Agencijski model javne uprave*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije.
15. Nohlen, Dieter (2013.), Izborni sustav za njemački Bundestag- kvadratura kruga; *Političke analize*, broj 16/2013, str. 31-34.
16. Nohlen, Dieter (1990.), Većinski izbori i razmjerni izbori, *Politička misao*, vol 27, broj 4/1990, str. 179-200.
17. Nohlen, D., Kasapović, M. (1996.), *Izborni sustavi u istočnoj Europi*, Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert.
18. Palić, M. (2012.), Učinci primjene razmjernog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 49, 1/2012., str. 49.-58.
19. Podolnjak, R. (2011.), Izbori zastupnika u Hrvatski sabor i referendum, *Hrvatska komparativna i javna uprava* vol. 11 broj 1/2011., str. 253–293.
20. Podolnjak, R. (2014.), O pitanju zašto u hrvatski Ustav treba ugraditi temeljna načela izbornog sustava, *Novi informator* broj 6334/2014, https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Podolnjak%2C_Zasto_u_ustav_treba_ugraditi_temeljna_nacela_izbornog_sustava%2C_Informator.pdf (pristupljeno 8. siječnja 2015.)
21. Podolnjak, Robert (2013.), Ustavni sud, izborne jedinice za izbor zastupnika u Hrvatski sabor i načelo jednakosti biračkog prava, *Informator*, br. 5934/2013, str. 5-7.
22. Sabo, Kristijan/Scitovski, Rudolf/Tailer, Petar (2012.), Ravnomjerna raspodjela birača po izbornim jedinicama temeljem matematičkog modela, *Hrvatska komparativna javna uprava*, godina 12, br. 1/2012, str. 429-449
23. Smerdel, Branko (2011.), Važan iskorak: Ustavni sud protiv pravnog formalizma, *Informator*, br. 6021 – 6022/2011, str. 1-8
24. Smerdel, Branko (2013.), *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Zagreb: Narodne novine
25. Smerdel, Branko (1990.), Zakon o izboru odbornika i zastupnika SR Hrvatske, *Naše teme*, 3-4/1990, str. 435-448

b) Izvori prava i prijedlozi zakona

1. PZ 675: Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora dostavila Natalija Martinčević, zastupnica u Hrvatskom saboru, 13. lipnja 2014.
2. PZ 691: Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora dostavio Klub zastupnika Hrvatskih laburista -Stranke rada, aktom od 9. srpnja 2014.
3. PZ 692: Prijedlog zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora dostavio Klub zastupnika Hrvatskih laburista - Stranke rada, 9. srpnja 2014., uz dopunu od 11. studenoga 2014.
4. PZ 705: Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, koji su predsjedniku Hrvatskoga sabora dostavili Jadranka Kosar, prof. dr. sc. Josip Kregar i prof. dr. sc. Gvozden Flego, zastupnici u Hrvatskom saboru, 15. rujna 2014.
5. PZ 722: Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, koji su predsjedniku Hrvatskoga sabora dostavio Klub zastupnika SDP-a, 29. listopada 2014.
6. PZ 736: Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, koji su predsjedniku Hrvatskoga sabora dostavio Klub zastupnika IDS-a i nezavisnog zastupnika Furia Radina, 3. studenoga 2014.
7. PZ 737: Prijedlog zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora dostavio Klub zastupnika IDS-a i nezavisnog zastupnika Furia Radina, 3. studenoga 2014.
8. Odluka Ustavnog suda broj: U-VIIR-7346/2014 od 10. prosinca 2014. u povodu zahtjeva Organizacijskog odbora Građanske inicijative "U ime obitelji" za raspisivanje referenduma o prijedlogu izmjene članka 73. [72.] Ustava Republike Hrvatske pod nazivom "Birajmo zastupnike imenom i prezimenom".
9. Odluka i Rješenje Ustavnog suda broj: U-I-1397/2015 od 24. rujna 2015. U povodu postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor.
10. Ustav Republike Hrvatske (Nar. nov., br. 85/10 – pročišćeni tekst; Nar. nov., br. 05/14).
11. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (Nar. nov., br. 155/02, 47/10 – Odluka USRH – ukida se čl. 38. st. 3., 80/10 i 93/11 – Odluke USRH broj U-I-3597/2010, U-I-3786/2010 i U-I-3553/2010 od 29. srpnja 2011.).
12. Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvatske (Nar. nov., br. 120/10).
13. Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (Nar. nov., br. 120/11 – proć. tekst), Nar. nov., br. 19/15; 104/15).
14. Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora (Nar. nov., br. 116/99).

15. Zakon o političkim strankama (Nar. nov., br. 76/93, 111/96, 164/98, 36/01 i 1/07).
16. Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (Nar. nov., br. 48/13-proč. tekst).
17. Zakon o registru birača (Nar. nov., br. 144/12).

c) Internetski i institucionalni izvori

1. Hrvatski sabor - <http://www.sabor.hr> (siječanj- studeni 2015.)
2. Ured za ravnopravnost spolova - <https://ravnopravnost.gov.hr> (veljača – studeni 2015.)
3. Državno izborno povjerenstvo - <http://www.izbori.hr/izbori> (studeni 2015.)
4. Državni zavod za statistiku - http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2012/SI-1469.pdf (veljača-studeni 2015.)
5. Prijedlog referenduma o izbornom sustavu: <http://uimeobitelji.net/wp-content/uploads/2014/09/Referendum-o-izbornom-sustavu-najčešća-pitanja-i-odgovori-2014-09-051.pdf> (prosinac 2014) sa web stranice građanske inicijative „U ime obitelji“ <http://uimeobitelji.net/>
6. Portal Narod: <http://narod.hr/hrvatska/zasto-je-nuzno-mijenjati-postojeci-izborni-sustav>; članak *Postojeći izborni sustav ne reflektira volju birača* (pristupljeno 9. travnja 2016.)

CHANGES TO CROATIAN ELECTORAL LEGISLATION IN 2014: PATH TO GREATER QUALITY OF ELECTORAL SYSTEM?

*Josipa Herceg Zeba*²¹

Summary

The aim of this paper is to clarify the effect of the new electoral legislation on the quality of the electoral system in Croatia. The overview begins with an analytical retrospective of Croatian parliamentary elections since the first elections held in these areas in 1848 until today. The two-round majority system, the mixed system and the proportional representation system are all explained in the context of the pertaining timeline. The paper continues with an analysis of certain legislative propositions presented prior to the enactment of the new electoral legislation, including explanations of the elements of the electoral system whose changes were proposed, the reasoning behind each suggested change, the aims which the change was set to achieve, and the relation between the changes and their aims, followed by their critical assessment.

The central part of this paper analyses the proposal of the Social Democratic Party, which actually represents the core of the new electoral legislation. The paper explains the key difference between the previous electoral legislation, together with the contribution of the new legislation to the quality of the electoral system. The characteristics of the electoral system are correlated with the most problematic aspects: (un)fair political representation, gerrymandering, (dis)ability of actual preferential voting, diaspora voting and minority voting. The conclusion is that the adoption of certain legislative proposals that were not accepted would contribute significantly to the quality of the electoral system, not to mention the abandoned possibility of a complete turn in the electoral system and change from the proportional to the two-step majority electoral system.

Key words: *quality of electoral system, preferential voting, new electoral legislation, parliamentary elections, two-round majority system, mixed electoral system, proportional representation system.*

JEL classification: *K0, H1*

²¹ Josipa Herceg Zeba, Spec. M. Sc., Agency for Regional Development of Republic of Croatia, Zagreb, E-mail: josipa.herceg@arr.hr