

# Hrvatske izborne jedinice — postojeći nesklad i buduće promjene

Matteo Žugaj, Velika Gorica

Stjepan Šterc, Sveučilište u Zagrebu,  
Prirodoslovno-matematički fakultet, Geografski odsjek

Izvorni znanstveni rad  
(primljeno: 3. travnja 2017.)  
UDK 342.828.2(497.5):314  
324(497.5):353

*Konsenzusom relevantnih političkih stranaka 1999. godine prihvaćen je aktualni izborni sustav na temelju prijedloga koji je podnijela stručna radna skupina. Tijekom svih ovih godina izborne se jedinice nisu usklađivale s promjenama broja stanovnika i birača, niti su uvažavani osnovni demografski pokazatelji i trendovi, što je dovelo do nejednake brojnosti birača i specifične težine biračkoga glasa. Pisanje rada s ovakvom tematikom potaknuto je objektivno nužnom potrebom izborne reforme i korigiranja izbornih jedinica, sukladno demografskim promjenama u Hrvatskoj, kroz razmatranje trenutnog izbornog sustava i njegovog prostorno-demografskog okvira u važećim izbornim jedinicama. Na temelju dobivenih rezultata i uočenih zakonitosti, predlaže se objektivniji i neutralniji ustroj novih izbornih jedinica, sukladan realnom administrativno-teritorijalnom i demografskom okviru.*

*Ključne riječi:* Hrvatska, hrvatski izborni sustav, izbori, izborne jedinice, politička geografija

## UVOD

Izborni sustav je ustavom i izbornim zakonom uređen skup društvenih odnosa koji nastaju pri izboru predstavničkih tijela i predsjednika republike.<sup>1</sup> Odluka o izboru vrste izbornog sustava, pored odluke o sustavu vlasti, predstavlja jednu od najznačajnijih ustavnopravnih, institucionalnih i političkih odluka svake države.<sup>2</sup> Hrvatski izborni sustav dizajniran je kao razmjerni izborni sustav s deset jednakih izbornih jedinica po 14 mandata, u kojem birači glasaju za jednu od predloženih otvorenih lista, u kojima je omogućen jedan preferencijalni glas, a dobiveni glasovi za stranačke liste preračunavaju se u mandate D'Hondtovom meto-

<sup>1</sup> Branko SMERDEL i Smiljko SOKOL, *Ustavno pravo*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2006., 21-22.

<sup>2</sup> Mato PALIĆ, »Učinci primjene razmjernog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj«, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 1 (2012), 49-58.

dom.<sup>3</sup> Takav izborni sustav preferira veće stranke, što dovodi do situacije u kojoj stranke osvoje više mandata od proporcionalnog broja glasova dobivenih na izborima.<sup>4</sup> Pored toga, u zadnjih 17 godina izborne se jedinice nisu usklađivale s promjenama broja stanovnika (birača) niti s intenzitetom migracija, što je pak dovelo do raspona između najveće i najmanje izborne jedinice od čak 93.113 birača. Razlike s vremenom postaju sve veće, pa su korekcije izbornih jedinica objektivna nužnost, a s njima logično dolazi i do promjene izbornog sustava.

### Predmet istraživanja i ciljevi rada

Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora, donesen 1999. godine, odredio je područja deset aktualnih izbornih jedinica na teritoriju Republike Hrvatske u kojima se bira po 14 zastupnika, tako da se broj birača u izbornim jedinicama ne smije razlikovati više ili manje od 5 posto. Jedna izborna jedinica predviđena je za hrvatske državljane koji imaju prebivalište izvan Republike Hrvatske (11. izborna jedinica), a jedna za pripadnike etničkih manjina<sup>5</sup> na cjelokupnom području Republike Hrvatske (12. izborna jedinica).

Temeljni problem koji postoji u svim izbornim jedinicama na teritoriju Republike Hrvatske je vrlo izražena neravnoteža broja birača između izbornih jedinica u kojima se bira identičan broj zastupnika. Ova pojava je u recentnoj literaturi poznata pod nazivom malapportionment i predstavlja suvremen i suptilan način narušavanja jednakosti biračkog prava kao konstitucionaliziranog načela koje je svoje mjesto našlo i u nizu različitih međunarodnih dokumenata. Politička snaga glasa zbog malapportionmenta bitno se razlikuje među različitim izbornim jedinicama, a najslabija je u onima u kojima ima najviše birača.<sup>6</sup> Također, pri određivanju izbornih jedinica, osim demografskih, nisu poštovana ni administrativno-teritorijalna obilježja prostora Republike Hrvatske, pa dolazimo do zaključka kako je njihova prostorna korekcija nužnost. Zato su ciljevi ovog rada razmatranje demografskih procesa i stanja u izbornim jedinicama te određivanje potencijalnih novih logičkih i na demografskom potencijalu zasnovanih granica izbornih jedinica.

### Dosadašnja istraživanja

Dohvaćanje i razmatranje dosadašnjih istraživanja i radova potvrdilo nam je slab interes u Hrvatskoj za ovo istraživačko područje, a to se lako može dokazati ma-

<sup>3</sup> D'Hondtova metoda je izračun glasova u mandate kod razmjernog sustava, a nazvana je prema belgijskom matematičaru Victoru D'Hondtu koji ju je prvi put postavio u Belgiji još 1899. godine.

<sup>4</sup> Na izborima 2011. g. SDP je sa 40.7 % dobivenih glasova osvojio 56 % mandata, HDZ s 24 % dobivenih glasova osvojio je 33 % mandata, a preostalih 11 % mandata osvojile su ostale stranke ili nezavisni zastupnici s 9.5 % dobivenih glasova, dok je 25 % glasova propalo.

<sup>5</sup> Nacionalne su manjine relikv iz bivše zajednice pa ovdje, usprkos službenom korištenju, upotrebljavamo pojam etničke manjine.

<sup>6</sup> M. PALIĆ, »Učinci primjene razbornog izbornog sustava«, 49-58.

lim brojem znanstvenih i stručnih radova hrvatskih autora. Prvi radovi počinju se objavljivati tek s pojavom prvih višestranačkih izbora 1990. godine, a jedan od razloga je i nerazvijenost geografije izbora. Geografija izbora danas posvećuje mnogo više pažnje lokalnom kontekstu izbornih rezultata, kao i socijalnim, kulturnim, ekonomskim i drugim čimbenicima koji utječu na rezultate lokalnih i regionalnih izbora.<sup>7</sup> Geografski radovi, korišteni za ovu problematiku, tiču se ponajprije političke geografije i geografije izbora, a posebno geografije izbora u Republici Hrvatskoj. Radovi koji su najviše korišteni pri pisanju ovog rada i u samom analitičkom postupku su djela Radovana Pavića o izbornoj geografiji: *«Politička geografija — prilog definiciji i prijedlog nastavnog programa» (1987)* i *«Geografija izbora» (1992)*. Izborni su pak sustavi i jedinice u Republici Hrvatskoj posebno razmatrani u radovima Mirjane Kasapović: *«Izborni i stranački sustav Republike Hrvatske» (1993)*, *«Hrvatska politika 1990.—2000. Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj» (2001)* i Roberta Podolnjaka: *«Hrvatsko izborno zakonodavstvo: moguće i nužne promjene» (2008)*, *«Dijaspora i izbori za Hrvatski sabor — prijedlog novog modela izbora tri zastupnika hrvatskih građana bez prebivališta u Republici Hrvatskoj» (2011)*, *«Suvremeni hrvatski izborni inženjering kao sofisticirani oblik izborne manipulacije» (2011)* i *«Što treba mijenjati u hrvatskom izbornom sustavu» (2012)*.

### Osnovne hipoteze

Osnovne hipoteze rezultat su razmatrane literature, dosadašnjih spoznaja, općih informacija i zakonitosti o problematici izbora, izbornih sustava te demografskih i migracijskih promjena u Hrvatskoj i unutar izbornih jedinica.

**H1** — Postojeći izborni sustav pokazuje ozbiljne znakove disfunkcionalnosti u svojim bitnim značajkama koje se posebno ističu u ostvarivanju načela participativnosti i načela reprezentativnosti.

**H2** — Granice izbornih jedinica ne prate administrativno-teritorijalni ustroj, ne odražavaju podjednaku demografsku zastupljenost birača u njima niti se korrigiraju prema depopulaciji, prirodnom padu, iseljavanju i slično.

**H3** — D'Hondtova metoda preračunavanja glasova jedna je od najmanje proporcionalnih metoda u izbornim sustavima i pogoduje velikim političkim strankama.

**H4** — Postojeći model biranja zastupnika etničkih manjina doprinosi neprimjerenom i nerazmjernom položaju zastupnika nacionalnih manjina u odnosu na ostale zastupnike, a posebno u odnosu na zastupnike iz iseljeništa.

**H5** — Političkim predstavnicima dijaspore potrebno je povećati razinu reprezentativnosti, pogotovo ako će se ukupni gospodarski i demografski razvoj i revitalizacija koncepcijski zasnivati na bogatstvu hrvatskog iseljeništa.

<sup>7</sup> Vlatko CVRTILA, «Izborna geografija kao aspekt izborne politike u Hrvatskoj», *Hrvatska politika 1990.—2000. Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj*, Mirjana Kasapović, ur., Zagreb, Fakultet političkih znanosti, 2001., 41-61.

## Metode rada

Istraživačka je metoda u osnovi planski postupak razmatranja, ispitivanja i istraživanja neke pojave, a za potrebe razmatranja ove problematike korištene su metode prikupljanja i obrade podataka (Državno izborno povjerenstvo, Državni zavod za statistiku, Građani organizirano nagledaju glasovanje — GONG), metode razmatranja i dohvaćanja ostalih izvora podataka te kartografske, grafičke, misaone i druge metode. Korištenjem općih (statističke metode, metode analize, sinteze, generalizacije i slično) i geografskih metoda istraživanja (GIS, prostorne analize, tematsko kartiranje...) željelo se dobiti objektivnije rezultate i pokazatelje pomoću kojih će biti omogućena izrada izbornih jedinica kao logičnih cjelina. Kartografski prikazi izrađeni su u programu ArcGIS 10.1.

## HRVATSKI IZBORNI SUSTAV

Parlamentarni izbori u Republici Hrvatskoj provode se za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, kao predstavničko tijelo građana, a prema Ustavu Republike Hrvatske ima najmanje 100, a najviše 160 zastupnika. Zastupnici se, na temelju općeg i jednakog biračkog prava, biraju neposrednim tajnim glasovanjem na vrijeme od 4 godine, a od 1990. do 2015. parlamentarni su izbori provedeni 1990., 1992., 1995., 2000., 2003., 2007., 2011., 2015. i 2016. godine. Posebnost hrvatske izborne prakse u 25 godina postojanja demokratske države je izmjena i korištenje svih glavnih modela izbornih sustava.<sup>8</sup>

Izborni sustav koji je trenutačno na snazi, izrađen je 1999. godine, a rezultat je kompromisa i konsenzusa relevantnih političkih stranaka na temelju prijedloga koji je podnijela stručna radna skupina.<sup>9</sup> Radna skupina izradila je okvirni prijedlog koji je kasnije poslužio kao temeljni predložak za izradu novog Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor. Vodili su se načelima pravednog političkog predstavljanja svih dijelova biračkog tijela i načelom učinkovitosti političke vlasti koje onemogućuje nastanak atomiziranog i polariziranog višestranačkog sustava u parlamentu.<sup>10</sup> Vodeći se spomenutim načelima, radna je skupina predložila: razmjerni izborni sustav s deset izbornih jedinica u kojima bi se birao jednak broj zastupnika, a najmanje 10, jednakost izbornih jedinica (s maksimalnim odstupanjem broja birača između izbornih jedinica od +/- 5 %), zakonski izborni prag od 5 % na razini svake izborne jedinice uz dodatnu zakonsku prohibitivnu klauzulu za izborne koalicije od 8 % te pretvaranje glasova u mandate na razini svake izborne jedinici prema D'Hondtovoj metodi. Pre-

<sup>8</sup> Izborni sustav apsolutne većine korišten je 1990., kombinirani većinsko-razmjerni izborni sustav 1992. i 1995., a razmjerni izborni sustav 2000. godine.

<sup>9</sup> Radnu skupinu činili su profesori Smiljko Sokol, Branko Smerdel, Mario Jelušić (Pravni fakultet) te Mirjana Kasapović i Ivan Grdešić (Fakultet političkih znanosti).

<sup>10</sup> Robert PODOLNJAK, „Što treba mijenjati u hrvatskom izbornom sustavu?“, *Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja*, Zagreb, br. 6053, 10. 3. 2012., 7-10.

poruke radne skupine gotovo su u cijelosti prihvaćene, osim što je broj zastupnika koji se biraju u svakoj izbornoj jedinici povećan na 14, a nije prihvaćena dodatna zakonska prohibitivna klauzula za izborne koalicije od 8 %. Može se zaključiti kako je ovaj izborni sustav postao jamstvo trajnosti i stabilnosti izbora<sup>11</sup>, međutim, njegove su izmjene usprkos svemu tome ipak nužne, primarno zbog demografskih promjena (intenziviranja prirodnog pada, negativne vanjske migracijske bilance i unutrašnjih migracija).

### Izborna kombinatorika

Izborna kombinatorika jedan je od najvažnijih načina kojim se utječe na rezultate izbora. Na rezultate izbora može se utjecati i izborom biračkog sustava, izbornom geometrijom te modelom raspodjele predstavničkih mandata. Sve su to oblici izborne manipulacije ili izbornog inženjeringa. Izborna manipulacija česta je pojava u izbornom postupku i može poprimiti različite oblike djelovanja, s ciljem pogodovanja izbornim propisima ili u provedbi izbora određenom subjektu, ili pak određenim subjektima koji sudjeluju u izborima kako bi se njegova ili njihova izborna pobjeda učinila što izglednijom. Ona je moguća u svim tri ma fazama izbornog postupka: predizbornoj, izbornoj i poslijeizbornoj. Najdrastičniji oblici izborne manipulacije su oni koji se u izbornoj fazi odnose na klasične oblike kršenja izbornog prava<sup>12</sup>, no takvi drastični i primitivni oblici izborne manipulacije u suvremenim demokratskim državama više se u pravilima ne upotrebljavaju.<sup>13</sup> Izborna su pravila ključna u određivanju izbornog pobjednika ili gubitnika jer politička stranka s istim brojem osvojenih glasova može pobijediti na temelju jednog tipa izbornog sustava, a izgubiti na temelju drugog.

Iako je Hrvatska relativno mlada zemlja što se tiče održavanja demokratskih izbora, u ovih 24 godine bilježimo različite izborne prilagodbe. Najviše izbornih prilagodbi bilo je 90-ih godina 20. stoljeća, nakon osamostaljivanja Hrvatske. Pritom se misli na tri vida izbornih prilagodbi: kontinuiranu promjenu izbornog sustava prije svakih parlamentarnih izbora, uvođenje posebne jedinice za dijasporu 1995. godine i krojenje izbornih jedinica za izbor zastupnika prema novom razmjernom sustavu 1999. Posebno je u prvom desetljeću vrlo često i radikalno mijenjan sustav za parlamentarne izbore; koristio se sustav apsolutne većine, sustav relativne većine i razmjerni izborni sustav za izbor zastupnika.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Izbornim sustavom iz 1999. godine održano je kasnije 6 parlamentarnih izbora; 2000., 2003., 2007., 2011., 2015. i 2016. godine.

<sup>12</sup> Dodatno tiskanje glasačkih listića, povrede tajnosti glasovanja i krivotvorenje glasovanja na biračkim mjestima smatramo klasičnim kršenjem izbornog prava.

<sup>13</sup> R. PODOLNJAK, »Suvremeni hrvatski izborni inženjering kao sofisticirani oblik izborne manipulacije«, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 1 (2013), 155-187.

<sup>14</sup> Mirjana KASAPOVIĆ, »Demokratska konsolidacija i izborna politika u Hrvatskoj 1990.—2000.« *Hrvatska politika 1990.—2000. Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj*, Mirjana Kasapović, ur., Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2001., 15-40.

Promjene izbornog sustava u to vrijeme osmišljene su kako bi se pogodovao ostanku na vlasti, a vladajućoj stranci najviše je odgovarao sustav relativne većine uveden 1992. godine, kada je pobijedila u 90 % izbornih jedinica. Među ostalim, takav rezultat je posljedica rascjepkanosti opozicije i korištenja strategije gerrymanderinga<sup>15</sup> u krojenju izbornih jedinica. Nova promjena zakona dogodila se 1995. godine kada je djelomično promijenjen omjer broja zastupnika koji su birani na temelju razmjernog sustava (80), u odnosu na one koji su birani u jednomandatnim izbornim jedinicama (28). Međutim, najvažnija promjena je uvođenje posebne izborne jedinice u kojoj su građani bez prebivališta na području Republike Hrvatske birali 12 zastupnika u Zastupnički dom na temelju posebnih listi. Broj od 12 zastupnika određuje oko 10 % zastupnika, a u tom omjeru zastupljeni su i birači bez prebivališta u Republici Hrvatskoj u odnosu na ukupan broj birača, iako je u toj izbornoj jedinici glasalo samo 107.772 birača (27 %), najvećim dijelom u Bosni i Hercegovini. Također, u toj je izbornoj jedinici za zastupničko mjesto bio potreban 8981 glas, dok je u ostalim jedinicama bilo potrebno 30.217 glasova. Treći oblik izborne prilagodbe devedesetih očituje se u načinu određivanja izbornih jedinica, ali ih do danas nitko nije promijenio. Posebice se to očituje u dijeljenju Grada Zagreba i Zagrebačke županije na četiri izborne jedinice te Primorsko-goranske i Splitsko-dalmatinske u dvije izborne jedinice.

Izborne prilagodbe nastavljaju se i s promjenom Ustava 2010. godine. Reguliranjem prava glasa državljana bez prebivališta u zemlji, omogućeno je dijaspori dobivanje 3 fiksna zastupnika, a biračko se pravo ostvarivalo na biračkim mjestima u sjedištima diplomatsko-konzularnih predstavništava Republike Hrvatske. Novo ustavno rješenje ograničavanja broja zastupnika čini se upitnim jer inozemni državljani koji čine 10 % ukupnog biračkog tijela, biraju samo 2 % zastupnika u hrvatski parlament.<sup>16</sup> Istim zakonom reguliran je i način izbora zastupnika srpske etničke manjine, a to je ocijenjeno kao izborna prilagodba najgore vrste. Etničkim manjinama koje imaju manje od 1,5 % stanovnika<sup>17</sup> dodijeljeno je dvostruko ili dopunsko pravo glasa kojim na parlamentarnim izborima biraju zastupnike u 12. izbornoj jedinici, ali u jednoj od 10 općih izbornih jedinica. Srpskoj su pak etničkoj manjini zajamčena najmanje tri zastupnika koja bi se birala na stranačkim ili nezavisnim listama te manjine u 12. izbornoj jedinici, ali isto tako i u ostalih 10 izbornih jedinica. Riječ je o rješenju koje je protivno hrvatskom Ustavu (članak 14. st. 2) jer pojedini kandidati nisu zakonski u jednakom položaju.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Temin *gerrymandering* potječe od prezimena američkog političara i guvernera Massachusettsa Elbridgea Gerryja, koji je potpisao zakon kojim su izborne jedinice tako teritorijalno skrojene da maksimalno pogoduju Jeffersonovim Demokratskim republikancima u izborima za državnu skupštinu. *Gerrymandering* je krojenje izbornih jedinica u funkciji pobjedničke relativne većine i unaprijed definiranog pobjednika.

<sup>16</sup> R. PODOLNJAK, „Suvremeni hrvatski izborni inženjering“, 155-187.

<sup>17</sup> Jedino srpska etnička manjina u Republici Hrvatskoj ima više od 1,5 posto stanovnika.

<sup>18</sup> R. PODOLNJAK, „Suvremeni hrvatski izborni inženjering“, 155-187.

M. Žugaj, S. Šterc: *Hrvatske izborne jedinice — postojeći nesklad i buduće promjene*

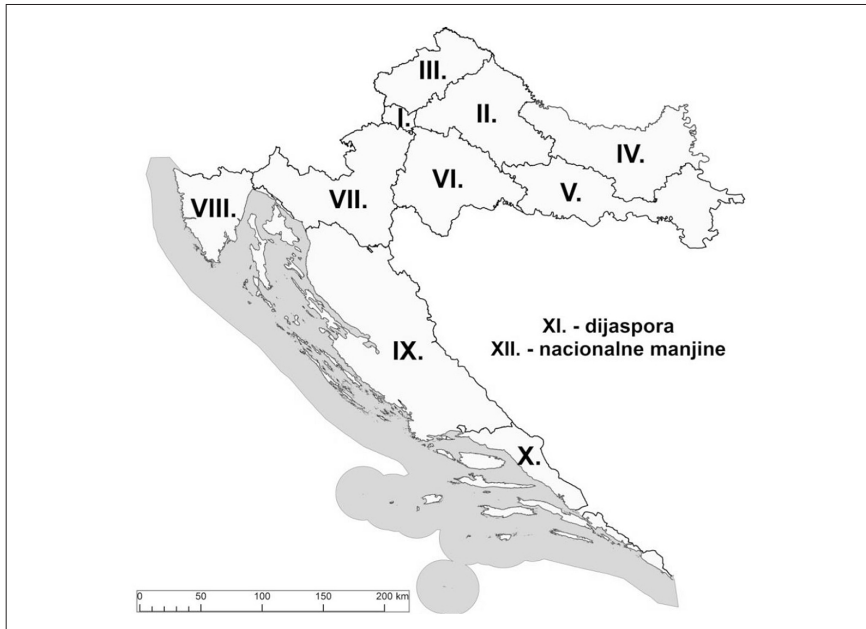
## Registar birača

Registar birača je zbirka osobnih podataka o svim biračima, hrvatskim državljanima s prebivalištem u Republici Hrvatskoj i hrvatskim državljanima koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Zakonom o prebivalištu i Zakonom o registru birača stvoreni su uvjeti za konačno sređivanje evidencije prebivališta, ali i broja birača u Republici Hrvatskoj. Dio registra birača je i popis birača koji se sastavlja nakon zatvaranja registra. Popis birača sadrži podatke o biračima koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj i važeće osobne iskaznice, biračima koji su se privremeno upisali u registar birača izvan mjesta prebivališta, biračima kojima su izdane potvrde za glasovanje izvan mjesta prebivališta, biračima koji su se prethodno registrirali i aktivno registriranim biračima koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. U vrijeme održavanja izbora na cjelokupnom području Republike Hrvatske, statističke podatke iz zaključenog popisa birača objavljuje Ministarstvo uprave. Popisom birača želi se utvrditi točan broj birača na izborima, međutim, zbog mogućnosti izbora nacionalnih manjina na kojim će listama glasati, nemoguće je utvrditi točan broj birača prije izbora.

**Tablica 1.** Razlike između broja birača u popisu birača i u službenima rezultatima izbora.

Izvor: Državno izborno povjerenstvo, Konačni službeni rezultati izbora za zastupnike u Hrvatski sabor, Zagreb, 23. 11. 2015. i 26. 9. 2016. i Ministarstvo uprave, Izbor zastupnika u Hrvatski sabor — broj birača u popisu nakon zatvaranja registra birača, Zagreb, 30. 10. 2015. i 2. 9. 2016.

Izborna jedinica	Ukupan broj birača po izbornim jedinicama 2015. (popis birača)	Ukupan broj birača po izbornim jedinicama 2015. (službeni rezultati izbora)	Ukupan broj birača po izbornim jedinicama 2016. (popis birača)	Ukupan broj birača po izbornim jedinicama 2016. (službeni rezultati izbora)
I. izborna jedinica	346.225	336.961	344.639	334.179
II. izborna jedinica	394.475	380.485	393.818	378.186
III. izborna jedinica	352.368	348.082	353.569	348.381
IV. izborna jedinica	332.101	303.173	329.852	299.067
V. izborna jedinica	363.569	329.855	359.120	324.523
VI. izborna jedinica	343.729	321.179	341.380	317.238
VII. izborna jedinica	410.988	392.016	410.663	389.534
VIII. izborna jedinica	384.987	357.567	383.947	352.754
IX. izborna jedinica	425.047	397.793	422.985	393.452
X. izborna jedinica	401.576	396.286	400.227	393.965
Ukupno	3,755.065	3,563.397	3,740.200	3,531.279



Sl. 1. Izborne jedinice u Republici Hrvatskoj.

Izvor: Državno izborno povjerenstvo.

Razlika između popisa birača i službenih rezultata izbora nastaje zbog dva razloga:

1. Zbog prava etničkih manjina da na biračkom mjestu odluče žele li glasovati za kandidata etničke manjine čiji su pripadnici, ili za listu izborne jedinice u kojoj imaju prebivalište.

2. Zbog glasovanja na temelju potvrde nadležnog tijela.

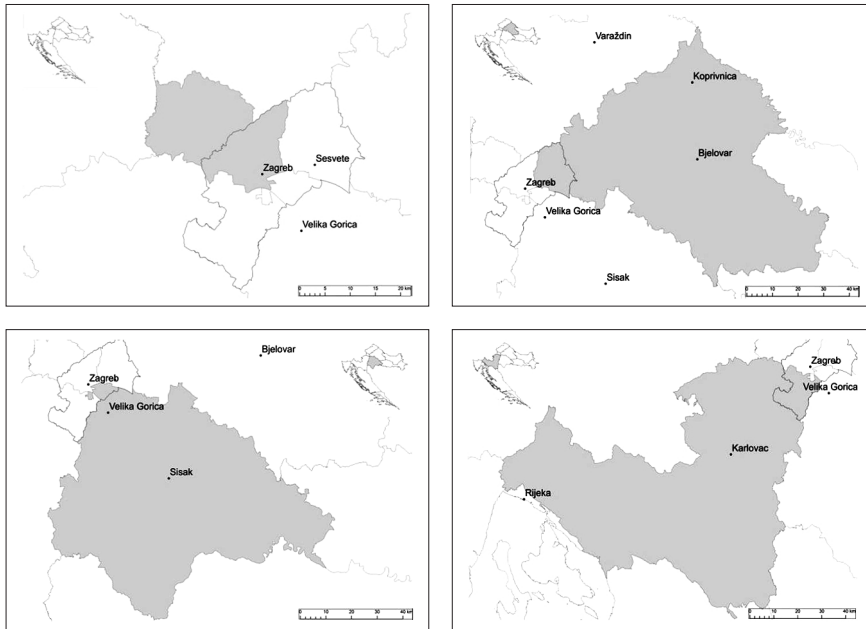
## PROSTORNO-DEMOGRAFSKA ANALIZA IZBORNIM JEDINICAMA

Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor iz 1999. godine, normirano je određivanje izbornih jedinica posebnim Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika, tako da se ne smiju razlikovati za više od +/- 5 %. Pri određivanju izbornih jedinica zakon nalaže, koliko god je to moguće, voditi računa o zakonom utvrđenim područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske). Već se iz navedenih odredbi može vidjeti kako Zakon o izbornim jedinicama nije poštovao odrednice Zakona o izboru zastupnika jer izborne jedinice ne prate administrativno-teritorijalnu podjelu Republike Hrvatske. Moguće je potvrditi kako administrativno-teritorijalna podjela izbornih jedinica ne predstavlja smisleni teritorijalnu cjelinu koja bi reprezentirala volju birača određenog dijela Hrvatske.

Izborne se jedinice nisu usklađivale s promjenama u broju birača te prirodnim kretanjima i migracijama pa su već 2007. godine na nejednaku težinu glasa



M. Žugaj, S. Šterc: *Hrvatske izborne jedinice — postojeći nesklad i buduće promjene*



**Slika 2.** Podjela Grada Zagreba u četiri izborne jedinice (I, II, VI, VII).

Izvor: Državno izborno povjerenstvo.

upozoravali stručnjaci, organizacije civilnog društva, Državno izborno povjerenstvo, Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OESS) i Ustavni sud. Kako je vidljivo iz tablice 1., u čak 8 od 10 izbornih jedinica postoje jasno vidljiva odstupanja. Ustavni sud je u prosincu 2010. godine u svom Izvješću o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama, istaknuo: »O ravnomjernoj raspodjeli broja birača po općim izbornim jedinicama stoga ovisi i zakonitost i opći demokratski karakter cjelokupnih izbora. Štoviše, o tome može ovisiti i ocjena o ustavnosti cjelokupnih izbora: oni bi bili nesuglasni Ustavu, ako bi prekomjerno odstupanje u broju birača po pojedinim općim izbornim jedinicama izravno i neposredno utjecalo, to jest ako bi dovelo do različitih izbornih rezultata u situaciji kad bi svi ostali elementi izbornog sustava bili, odnosno ostali isti« (GONG). Pored nedopuštenog odstupanja u broju birača po pojedinim izbornim jedinicama, dodatni problem predstavljaju i fiktivna prebivališta stanovništva.<sup>19</sup> U rujnu 2015. Ustavni je sud odbio zahtjev HRASTA — Pokreta za uspješnu Hrvatsku, za ocjenom ustavnosti Zakona o izbornim jedinicama. Zahtjev je odbijen zbog toga što je maksimalno odstupanje broja birača po pojedinim izbornim jedinicama propisano Izbornim, a ne Ustavnim zakonom. Priopćenjem su naglasili kako se Izbornim zakonom može propisati da se u pojedinim izbornim jedi-

<sup>19</sup> Prosječan broj birača po izbornim jedinicama na izborima 2015. godine.

**Tablica 2.** Broj i odstupanja birača po izbornim jedinicama.

Izvor: Državno izborno povjerenstvo, Konačni službeni rezultati izbora za zastupnike u Hrvatski sabor, Zagreb, 23. 11. 2015. i 26. 9. 2016.

Izborna jedinica	Ukupan broj birača po izbornim jedinicama 2015. (službeni rezultati izbora)	Razlika broja birača u % u odnosu na prosječan broj birača 2015. (356 340) <sup>20</sup>	Ukupan broj birača po izbornim jedinicama 2016. (službeni rezultati izbora)	Razlika broja birača u % u odnosu na prosječan broj birača 2016. (353 128) <sup>21</sup>
I. izborna jedinica	336.961	-5,44	334.179	-5,37
II. izborna jedinica	380.485	6,78	378.186	7,10
III. izborna jedinica	348.082	-2,32	348.381	-1,34
IV. izborna jedinica	303.173	-14,92	299.067	-15,31
V. izborna jedinica	329.855	-7,43	324.523	-8,10
VI. izborna jedinica	321.179	-9,87	317.238	-10,16
VII. izborna jedinica	392.016	10,01	389.534	10,31
VIII. izborna jedinica	357.567	0,34	352.754	-0,11
IX. izborna jedinica	397.793	11,63	393.452	11,42
X. izborna jedinica	396.286	11,21	393.965	11,56
Ukupno	3,563.397		3,531.279	

nicama može birati nejednak broj zastupnika, o čemu ovisi hoće li te izborne jedinice biti varijabilni ili fiksni element izbornog sustava.

### XI. izborna jedinica

Jedanaesta izborna jedinica je zasebna izborna jedinica za izbor zastupnika u Hrvatski sabor; u njoj biraju državljani Republike Hrvatske koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Dvojno ili višestruko državljanstvo vezano je uz interes osoba za državljanstvom više država, ali i interes pojedine države da osobe ostanu njezini građani i nakon promjene mjesta življenja, u uvjetima kada dobivaju državljanstvo druge države.<sup>22</sup> Premda su se nastanili u drugim zemljama i većinom odlučili ostati u njima, pripadnici dijaspora ustrajno nastoje očuvati svoj nacionalni identitet, a suvremena dijaspora nije nevidljiva i pasivna nego aktivna zajednica koja djeluje posredstvom različitih »naddržavnih veza koje odražava-

<sup>20</sup> Prosječan broj birača po izbornim jedinicama na izborima 2015. godine.

<sup>21</sup> Fiktivno prebivalište građana znači da su pojedini građani prijavili prebivalište u Hrvatskoj, ali stvarno ne žive u Hrvatskoj, što automatski povećava broj birača.

<sup>22</sup> R. PODOLNJAK, »Dijaspora i izbori za Hrvatski sabor — prijedlog novog modela izbora tri zastupnika hrvatskih građana bez prebivališta u Republici Hrvatskoj«, *Izbori zastupnika u Hrvatski sabor i referendum*, Jakša Barbić, ur., Zagreb, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2011., 33-52.

M. Žugaj, S. Šterc: *Hrvatske izborne jedinice — postojeći nesklad i buduće promjene*

vaju složene odnose između dijaspore, zemalja u kojima borave, njihovih domovina i međunarodnih aktera.<sup>23</sup>

Od 115 država koje su ozakonile biračko pravo svojih državljana koji trajno ili privremeno borave u inozemstvu, samo je 11 država ili manje od 10 % uspostavilo posebne oblike političkog predstavljanja te skupine svojih državljana u nacionalnim parlamentima. Tako su u nacionalnim parlamentima zastupljene samo četiri dijaspore: francuska, hrvatska, talijanska i portugalska, a u Francuskoj se npr. još 12 senatora ne bira na općim i izravnim izborima, nego to čini posebno izborničko tijelo, Visoko vijeće francuskih državljana u inozemstvu, čijih 150 od ukupno 183 člana, izravno bira oko dva milijuna registriranih francuskih državljana u inozemstvu. Talijanska dijaspora ima pravo na 12 predstavnika u Predstavničkom domu i 6 u Senatu, a biraju se u četiri izborne jedinice izvan Italije. Portugalska pak dijaspora u dvije izborne jedinice bira po dva predstavnika, ali samo u slučaju glasanja u svakoj od njih najmanje 55.000 birača. Ako je broj birača manji, u jedinici se bira samo jedan zastupnik.<sup>24</sup>

Glasovanje u inozemstvu u prvi plan stavlja problem izbornog sustava zbog tehničkog provođenja procesa glasanja. Za rješavanje tih problema države su najčešće koristile dva rješenja; prvo, proizvoljno su rasporedile birače u izborne jedinice i drugo, formirale su posebne izborne jedinice. Nasuprot tome, Italija i Portugal su stvorile više izvanteritorijalnih jedinica, sukladno koncentraciji svoje dijaspore u pojedinim dijelovima svijeta, dok je Hrvatska proglasila cijeli svijet jednom izbornom jedinicom. »Ni ta odluka nipošto nije lišena jasnih političkih intencija jer Hrvatska vlast ne želi doista u Saboru predstavnik dijaspore iz Amerikâ i Europe, nego poglavito Hrvate iz BiH.«<sup>25</sup> Ustavne promjene pokazale su dva temeljna problema vezana za biračko pravo i političko predstavljanje državljana Hrvatske koji žive u inozemstvu: 1. Određivanje fiksnih kvota; 2. Predstavnicu hrvatskih državljana biraju se samo u jednoj jedinici koju čini cijeli svijet.

**Tablica 3.** Ukupan broj birača u popisu birača prije i poslije izbora (u zagradi) te glasača u XI. izornoj jedinici od 2000.—2016. godine. Izvor: Državno izborno povjerenstvo, Konačni službeni rezultati izbora za zastupnike u Hrvatski sabor, Zagreb, 23. 11. 2015. i 26. 9. 2016. i Ministarstvo uprave, Izbor zastupnika u Hrvatski sabor — broj birača u popisu nakon zatvaranja registra birača, Zagreb, 30. 10. 2015. i 2. 9. 2016.

	2000.	2003.	2007.	2011.	2015.	2016.
Broj birača u Popisu birača (službeni rezultati)	— (360.110)	— (396.617)	405.092 (404.950)	411.758 (411.758)	36.276 (28.944)	59.409 (21.223)
Broj glasača na izborima	127.046	70.527	90.482	21.114	28.917	21.208

<sup>23</sup> M. KASAPOVIĆ, »Tko i kako predstavlja 'dijasporu'«, *Političke analize* 3 (2010), 15-19.

<sup>24</sup> Isto.

<sup>25</sup> Isto, 15-19.

## XII. izborna jedinica

Dvanaestu izbornu jedinicu čine pripadnici etničkih autohtonih manjina u Republici Hrvatskoj koji biraju zastupnike u Hrvatski sabor u jednoj izbornoj jedinici koju također čini područje cijele države, jer Ustav Republike Hrvatske jamči pripadnicima etničkih manjina pravo na zastupljenost u Hrvatskom saboru. Pripadnici etničkih manjina biraju najmanje pet, a najviše osam svojih zastupnika u posebnim izbornim jedinicama, sukladno posebnom zakonu kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor, a čime ne mogu biti umanjena stečena prava etničkih manjina. Pripadnicima etničkih manjina koji u ukupnom broju stanovništva Republike Hrvatske imaju više od 1,5 %, jamči se najmanje tri zastupnička mjesta. Pripadnici pak etničkih manjina koji u ukupnom broju stanovništva Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5 %, na osnovi posebnog biračkog prava mogu izabrati pet zastupnika, pripadnika etničkih manjina u posebnim izbornim jedinicama.

S obzirom na sve izraženije dvostranačje u Saboru, postoji stvarna mogućnost kojom potpis potpore jednog manjinskog zastupnika sa sakupljenih samo 300 glasova odlučuje o mandataru, pa je važno naglasiti kako neke od ovih odluka nisu u skladu sa zakonom. »Ustav RH prema odredbi članka 15. st. 3. ne dopušta da se pripadnicima samo nekih, ali ne svih, nacionalnih manjina osigura pored općeg biračkog prava i pravo biranja njihovih zastupnika u Hrvatski sabor.«<sup>26</sup> Kao što je prethodno navedeno, srpska etnička manjina ima pravo birati najmanje tri zastupnika, koji se biraju na temelju općeg biračkog prava na stranačkim listama te manjine, ili listama koje predlažu birači te manjine. Ovo rješenje također je protivno hrvatskom Ustavu (čl. 14. st. 2) jer pojedini kandidati za zastupnike nisu zakonski u jednakom položaju. Kandidati srpske etničke manjine bili bi kandidati u svih deset izbornih jedinica, a svi ostali samo u jednoj izbornoj jedinici.<sup>27</sup> Sljedeći problem je problem raspoznavanja kandidacijske liste srpske etničke manjine, jer je prema zakonskim odredbama nemoguće prepoznati neku nezavisnu listu kao listu srpske manjine. Ipak, najveći problem je raspodjela mandata srpskoj etničkoj manjini. Ustav Republike Hrvatske (čl. 40. st. 3): »Ako je neka od lista srpske nacionalne manjine ostvarila pravo na jedno zastupničko mjesto u Saboru na temelju utvrđenih rezultata izbora, tri zajamčena zastupnička mjesta dobiva kandidacijska lista srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova u ostalim izbornim jedinicama.« Lista koja bi dobila relativnu većinu glasova imala bi pravo na sva tri zastupnička mjesta.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> R. PODOLNJAK, »Dijaspora i izbori za Hrvatski sabor«, 33-52.

<sup>27</sup> R. PODOLNJAK, »Suvremeni hrvatski izborni inženjering«, 155-187.

<sup>28</sup> Isto.

M. Žugaj, S. Šterc: *Hrvatske izborne jedinice — postojeći nesklad i buduće promjene*

**Tablica 4.** Broj birača prije i poslije izbora (u zagradi) i glasača nacionalnih manjina u Popisu birača prema službenim rezultatima i odazivu na izbore 2015.godine.

Izvor: Državno izborno povjerenstvo, Konačni službeni rezultati izbora za zastupnike u Hrvatski sabor, Zagreb, 23. 11. 2015. i 26. 9. 2016. i Ministarstvo uprave, Izbor zastupnika u Hrvatski sabor — broj birača u popisu nakon zatvaranja registra birača, Zagreb, 30. 10. 2105. i 02. 9. 2016.

	Nacionalna manjina						
	srpska	mađarska	talijanska	češka i slovačka	prva skupina n.m. <sup>29</sup>	druga skupina n.m. <sup>30</sup>	ukupno
Broj birača u Popisu birača (službeni rezultati)	195.628 (129.683)	12.218 (9.129)	18.018 (10.312)	10.865 (6.456)	18.555 (14.093)	44.242 (26.744)	299.526 (196.417)
Broj glasača	18.976	4.475	2.447	2.127	4.694	4.764	37.483

**Tablica 5.** Broj birača prije i poslije izbora (u zagradi) i glasača nacionalnih manjina u Popisu birača prema službenim rezultatima izbora i odazivu na izbore 2016.

Izvor: Državno izborno povjerenstvo, Konačni službeni rezultati izbora za zastupnike u Hrvatski sabor, Zagreb, 23. 11. 2015. i 26. 9. 2016. i Ministarstvo uprave, Izbor zastupnika u Hrvatski sabor — broj birača u popisu nakon zatvaranja registra birača, Zagreb, 30. 10. 2015. i 2. 9. 2016.

	Nacionalna manjina						
	srpska	mađarska	talijanska	češka i slovačka	prva skupina n.m.	druga skupina n.m.	ukupno
Broj birača u Popisu birača (službeni rezultati)	193.624 (138.539)	12.328 (9.981)	17.985 (11.440)	10.827 (6.763)	18.749 (14.767)	44.550 (29.777)	298.063 (211.267)
Broj glasača	19.534	5.212	2.338	1.590	3.832	5.396	37.902

Posebnu zanimljivost, zapravo nelogičnost, potvrđuju nam i podaci u tablicama 3., 4. i 5. o popisima birača DIP-a prije i nakon izbora te o velikom postotku izlaznosti, naročito kod dijaspore. Sve se te nelogičnosti mogu riješiti novim izbornim sustavom.

## PRIJEDLOG NOVIH IZBORNIH JEDINICA

Dosadašnje razmatranje potvrdilo je potrebu izborne reforme s prijedlogom neutralnih i objektivnijih novih izbornih jedinica koje bi bile sukladne administrativno-teritorijalnom i demografskom okviru. Ustavni je sud još 2010. godine poslao Hrvatskom saboru Izvješće o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog sabora, s konstatom

<sup>29</sup> Prva skupina nacionalnih manjina: austrijska, bugarska, njemačka, poljska, romska, rumunjska, rusinska, ruska, turska, ukrajinska, vlaška i židovska.

<sup>30</sup> Druga skupina nacionalnih manjina: albanska, bošnjačka, crnogorska, makedonska i slovenska.

cijom kako područja i granice postojećih upravno-teritorijalnih jedinica (županija, gradova i općina), uz uvažavanje prirodnih granica, nisu u cijelosti prikladni za svrhu oblikovanja izbornih jedinica, zato što u njima živi različit broj birača pa njihovi birački glasovi nemaju jednaku težinu. Osim toga, zbog demografskih promjena s vremenom dolazi do nemogućnosti određivanja stalnih izbornih jedinica. Navedeno je kako bi granični dijelovi svake izborne jedinice morali biti međusobno povezani u jedinstvenu i neprekinutu cjelinu, koliko je god moguće, a da se pritom ne naruši primarno mjerilo — jednaka težina biračkoga glasa u svakoj izornoj jedinici.<sup>31</sup>

Jedno od rješenja ovog problema jest oblikovanje manjeg broja izbornih jedinica, s nejednakim brojem zastupnika, ne povećavajući efektivni izborni prag u pojedinoj izornoj jedinici. Ovakva su rješenja u zadnjih nekoliko godina predlagali Laburisti-stranka rada, GONG i inicijativa »U ime obitelji«, međutim, nije bilo većeg odjeka u javnosti. Navedene inicijative imale su sličan koncept, osim inicijative R. Podolnjaka koji je predložio uvođenje dvokružnog većinskog sustava izbora zastupnika u jednomandatnim izbornim jedinicama.<sup>32</sup> Podolnjak smatra kako ovakav sustav omogućava ostvarivanje stabilne vlade koja će imati dovoljnu parlamentarnu većinu, a pritom se neće morati oslanjati na potporu nekoliko zastupnika etničkih manjina za svoj opstanak.

Najveća se pažnja pri izradi prijedloga novih izbornih jedinica posvetila administrativno-teritorijalnom ustroju i historijsko-geografskim regijama, dok su u drugom dijelu prijedloga uvažene temeljne odredbe o jednakosti biračkog prava i jednakosti glasa. Osim izmjena broja izbornih jedinica, smanjio bi se i broj saborskih zastupnika. Smatramo kako bi smanjenje broja zastupnika povećalo izbornu kompetitivnost i djelotvornost vlasti, a novost bi bilo i uvođenje listovnih saveza u izbornom zakonodavstvu. Prema M. Kasapović, takav sustav provodi se npr. u Italiji.<sup>33</sup> Više stranaka<sup>34</sup> čini listovni savez, unutar kojeg birači mogu glasati za pojedinu stranku. Broj glasova za sve stranke čini ukupan broj listovnog saveza, koji predstavlja temelj za internu raspodjelu mandata.

### *Prostorno-demografski okvir*

Deset izbornih jedinica, prema popisu birača, službeno ima 3,740.200 birača, pa bi uz prijedlog izbora 100 zastupnika u Hrvatski sabor prosječno za mandat bilo potrebno 37.402 glasa. Pored toga, izvan ove kvote predlaže se ulazak u Sa-

<sup>31</sup> R. PODOLNJAK, »Ustavni sud, izborne jedinice za izbor zastupnika u Hrvatski sabor i načelo jednakosti biračkog prava«, *Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja*, Zagreb, br. 5934, 19. 1. 2011., 5-6. [https://www.pravo.unizg.hr/\\_download/repository/Podolnjak\\_Ustavni\\_sud\\_i\\_izborne\\_jedinice\\_za\\_Sabor\\_Informator\\_5934-web%5B1%5D.pdf](https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Podolnjak_Ustavni_sud_i_izborne_jedinice_za_Sabor_Informator_5934-web%5B1%5D.pdf). Pristup ostvaren 3. 6. 2017.

<sup>32</sup> R. PODOLNJAK, »Hrvatsko izorno zakonodavstvo: moguće i nužne promjene«, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 2 (2008), 305-343.

<sup>33</sup> R. PODOLNJAK, »Što treba mijenjati u hrvatskom izbornom sustavu?«, 7-10.

<sup>34</sup> Pod pojmom više stranaka smatraju se sve stranke koje su u predizornoj koaliciji.

M. Žugaj, S. Šterc: *Hrvatske izborne jedinice — postojeći nesklad i buduće promjene*

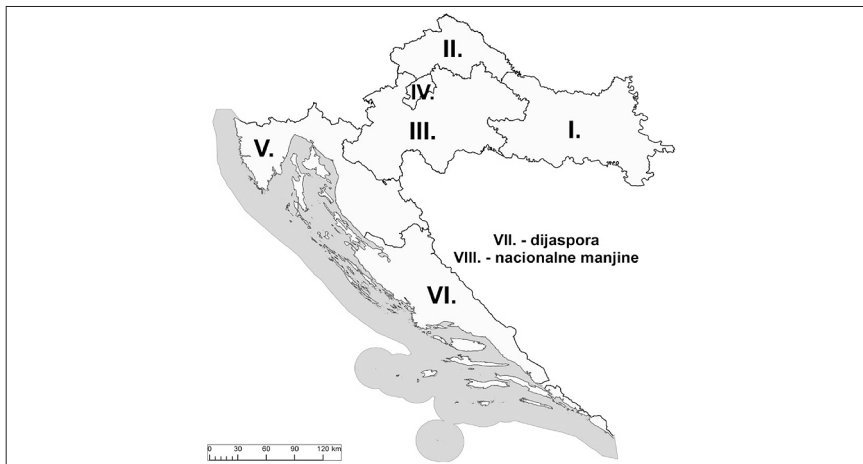
bor jednog zastupnika s najviše glasova sa svih lista.<sup>35</sup> Na temelju ovog izračuna distribuirani su mandati po izbornim jedinicama, a same izborne jedinice određivane su na temelju geografskog identiteta, odnosno prema administrativno-teritorijalnom ustroju Republike Hrvatske. Prvu izbornu jedinicu činile bi slavonske županije, drugu županije sjeverozapadne Hrvatske, treću županije središnje Hrvatske, odnosno one županije koje gravitiraju Gradu Zagrebu, četvrtu samo Grad Zagreb, petu područje Istre, sjevernog Hrvatskog primorja, Gorskog kotara i Like, a šestu područje Dalmacije.

**Tablica 6.** Broj birača po županijama u 2015. i 2016. godini prema popisu birača.

Izvor: Ministarstvo uprave, Izbor zastupnika u Hrvatski sabor — broj birača u popisu nakon zatvaranja registra birača, Zagreb, 30. 10. 2015. i 2. 9. 2016.

Županija	Broj birača 2015.	Broj birača 2016.
Zagrebačka	272.880	272.912
Krapinsko-zagorska	109.685	110.200
Sisačko-moslavačka	150.572	148.948
Karlovačka	114.212	112.992
Varaždinska	146.427	147.012
Koprivničko-križevačka	95.036	95.045
Bjelovarsko-bilogorska	100.702	99.782
Primorsko-goranska	267.471	266.483
Ličko-senjska	45.992	45.421
Virovitičko-podravska	72.438	72.109
Požeško-slavonska	67.129	66.521
Brodsko-posavska	139.383	137.737
Zadarska	163.831	163.278
Osječko-baranjska	259.663	257.743
Šibensko-kninska	102.253	101.037
Vukovarsko-srijemska	157.057	154.862
Splitsko-dalmatinska	405.755	405.728
Istarska	188.172	188.047
Dubrovačko-neretvanska	108.792	107.748
Međimurska	96.256	96.357
Grad Zagreb	691.359	690.238
Ukupno	3,755.065	3,740.200

<sup>35</sup> Ukupan broj zastupnika koji bi odlučivao o mandataru iznosio bi 105 ili najviše 109, ovisno o izlaznosti u dijaspori (100 zastupnika izabranih u 6 izbornih jedinica + 1 zastupnik s najviše glasova, +4 zastupnika dijaspore, + mogućih 1-4 zastupnika, ovisno o izlaznosti u klasičnom iseljeništvu i u BiH).



Slika 3. Prijedlog izbornih jedinica. Izvor: Autori.

### *I. izborna jedinica*

Prvu izbornu jedinicu činile bi Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska i Vukovarsko-srijemska županija sa 688.972 birača, a biralo bi se 18 zastupnika.

### *II. izborna jedinica*

Drugu izbornu jedinicu činile bi Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Međimurska i Koprivničko-križevačka županija sa 448.614 birača, a biralo bi se 12 zastupnika.

### *III. izborna jedinica*

Treću izbornu jedinicu činile bi Bjelovarsko-bilogorska, Zagrebačka, Sisačko-moslavačka i Karlovačka županija sa 634.634 birača, a biralo bi se 17 zastupnika.

### *IV. izborna jedinica*

Četvrtu izbornu jedinicu činio bi Grad Zagreb sa 690.238 birača, a biralo bi se 19 zastupnika.

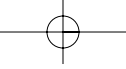
### *V. izborna jedinica*

Petu izbornu jedinicu činile bi Istarska, Primorsko-goranska i Ličko-senjska županija s 499.951 biračem, a biralo bi se 13 zastupnika.

### *VI. izborna jedinica*

Šestu izbornu jedinicu činile bi Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska i Dubrovačko-neretvanska županija sa 777.791 biračem, a biralo bi se 21 zastupnik.





M. Žugaj, S. Šterc: *Hrvatske izborne jedinice — postojeći nesklad i buduće promjene*



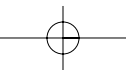
**Slika 4.**  
Prijedlog  
I. izborne jedinice.  
Izvor: Autori.



**Slika 5.**  
Prijedlog  
II. izborne jedinice.  
Izvor: Autori.

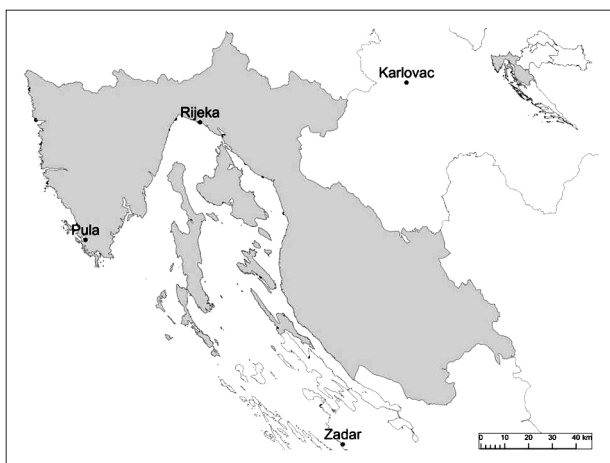


**Slika 6.**  
Prijedlog  
III. izborne jedinice.  
Izvor: Autori.

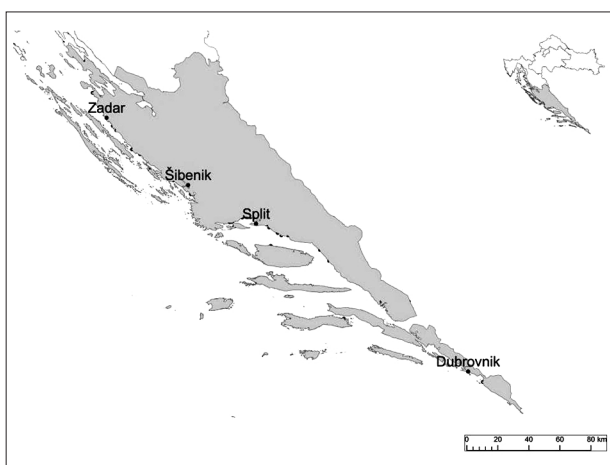




**Slika 7.**  
Prijedlog  
IV. izborne jedinice.  
Izvor: Autori.



**Slika 8.**  
Prijedlog  
V. izborne jedinice.  
Izvor: Autori.



**Slika 9.**  
Prijedlog  
VI. izborne jedinice.  
Izvor: Autori.

M. Žugaj, S. Šterc: *Hrvatske izborne jedinice — postojeći nesklad i buduće promjene*

**Tablica 7.** Broj birača i raspodjela mandata u predloženim izbornim jedinicama.

Izvor: Ministarstvo uprave, Izbor zastupnika u Hrvatski sabor — broj birača u popisu nakon zatvaranja registra birača, Zagreb, 30. 10. 2015. i 2. 9. 2016.

Izborna jedinica	Broj birača 2015.	Broj mandata 2015.	Broj birača 2016.	Broj mandata 2016.
I.	695 670	19	688 972	18
II.	447 404	12	448 614	12
III.	638 366	17	634 634	17
IV.	691 359	18	690 238	19
V.	501 905	13	499 951	13
VI.	780 631	21	777 791	21
Ukupno	3 755 065	100	3 740 200	100

Pored ovakve distribucije mandata (kao u tablici 7.) i njihovog ukupnog broja u zbroju mandata, predlaže se uvrštavanje i 101. zastupnika sa svih lista koji bi na izborima dobio najviše glasova.

### VII. izborna jedinica

Sedma izborna jedinica bila bi zasebna izborna jedinica za izbor zastupnika u Hrvatski sabor koje biraju državljani koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Određivanje fiksnog broja zastupnika blisko je rješenjima kakva imaju Italija, Francuska i Portugal, tj. zemlje koje imaju dijasporu u svome parlamentu. M. Kasapović predlaže formiranje triju jednomandatnih izbornih okruga (I. okrug BiH; II. okrug Europa i III. okrug Amerika i Oceanija), međutim, nije određen broj mandata u svakom okrugu.<sup>36</sup> I. Škrabalo je još ranije predlagao izbor četiriju zastupnika dijaspore u jednomandatnim izbornim jedinicama koje bi činile: 1. BiH, 2. ostale države bivše Jugoslavije, 3. Europa i 4. svijet bez Europe.<sup>37</sup>

Novi bi prijedlog bio formiranje četiriju jednomandatnih izbornih jedinica: 1. BiH; 2. Europa bez BiH; 3. obje Amerike i 4. ostali dio svijeta bez Europe i Amerikâ. Svaka izborna jedinica imala bi pravo na jedan mandat, a onoj jedinici u kojoj bi izlaznost birača bila veća od 56.505 ( $37.402+37.402/2$ )<sup>38</sup>, dodijelio bi se još jedan mandat. Ovim se prijedlogom želi potaknuti uključivanje hrvatskog naroda izvan Hrvatske u gospodarska, društvena i politička zbivanja u Republici Hrvatskoj, a samim time i uključivanje velikog broja hrvatskih državljana u inozemstvu, koji bi svojim sposobnostima i mogućnostima pomogli gospodarskoj, demografskoj i ukupnoj revitalizaciji Hrvatske. Korekcije vezane za hrvatsko iseljništvo nužne su zbog velike apsolutne recentne emigracije mladog i obrazovanog stanovništva.

<sup>36</sup> M. KASAPOVIĆ, „Tko i kako predstavlja 'dijasporu'?, 15-19.

<sup>37</sup> R. PODOLNJAK, „Dijaspora i izbori za Hrvatski sabor“, 33-52.

<sup>38</sup> Za dva mandata u RH potrebna su 74.804 glasa.

### VIII. izborna jedinica

Osmu izbornu jedinicu činili bi pripadnici etničkih autohtonih manjina u Republici Hrvatskoj, koji biraju zastupnike u Hrvatski sabor u jednoj izbornoj jedinici koju čini područje cijele države. Prema današnjoj bipolarnoj podjeli na dvije koalicije u Republici Hrvatskoj, velika je mogućnost ovisnosti parlamentarne većine o priklanjanju zastupnika manjina. Zastupnici manjina prvenstveno su birani zbog zaštite položaja i interesa pripadnika etničkih manjina, a ne zbog priklanjanja jednoj ili drugoj političkoj opciji, ili pak zbog političkog usmjeravanja Hrvatske. Ponavljamo: objektivno, prema postojećem modelu, postoji mogućnost po kojoj zastupnik s osvojenih npr. samo 300 glasova, može odlučiti o parlamentarnoj većini.<sup>39</sup>

Prema novom prijedlogu zastupnici etničkih manjina sudjelovali bi u Hrvatskom saboru u izradi onih zakona koji se odnose na njihov položaj i zaštitu, a podržavali bi Vladu (ili ostali u oporbi) koja će bez njihove potpore osigurati parlamentarnu većinu.<sup>40</sup> Također, predlaže se i novi sustav raspodjele mandata: srpska etnička manjina imala bi 2 zastupnika; bošnjačka, albanska, romska, crnogorska i makedonska jednog; talijanska, mađarska, slovenska, češka, slovačka jednog, a skupina ostalih manjina jednog. Svaka navedena etnička jedinica imala bi pravo na jedan mandat. Ovi će prijedlozi biti teško ostvareni bez referenduma, zbog velikih zahtjeva manjinskih zastupnika (dvostruko prava glasa, sudjelovanje u Vladi, potrebe ustavnih promjena...) i njihovog položaja koji ima velik utjecaj u formiranju hrvatske Vlade. Ovakve promjene vjerojatno bi zahtijevale i mijenjanje Ustavnog zakona, zbog čega je potrebno veliko suglasje i niz političkih pregovora i dogovora. Priloženi prijedlog derivira iz osnovnih demografskih pokazatelja kao logička osnova podjele mandata.

Tablica 8. Stanovništvo prema narodnosti u Popisu stanovništva 2011. godine.  
Izvor: Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011. godine, Stanovništvo po naseljima, Stanovništvo prema starosti i spolu po naseljima, Zagreb.

Etnička manjina	Broj stanovnika
srpska	186 633
bošnjačka	31 479
talijanska	17 807
albanska	17 513
romska	16 975
mađarska	14 048
slovenska	10 507
češka	9 641
slovačka	4 753
crnogorska	4 517
makedonska	4 138
prva skupina e.m. <sup>41</sup>	8 839

<sup>39</sup> R. PODOLNJAK, »Hrvatsko izborno zakonodavstvo«, 305-343.

<sup>40</sup> Manjinski zastupnici u RH dosad su podržavali vlade lijeve i desne političke opcije.

M. Žugaj, S. Šterc: *Hrvatske izborne jedinice — postojeći nesklad i buduće promjene*

**Tablica 9.** Prijedlog broja zastupnika etničkih manjina. Izvor: Autori.

Etnička manjina	Broj mandata
srpska	2
bošnjačka, albanska, romska, crnogorska, makedonska	1
talijanska, mađarska, slovenska, češka, slovačka	1
skupina etničkih manjina <sup>42</sup>	1
UKUPNO	5

## ZAKLJUČAK

Izbori i izborni sustavi ključni su činitelji izgradnje demokratskog okvira svih modernih država, inače nezamislivih bez izbora i izbornih nadmetanja društvenih i političkih snaga za političku vlast, a slobodni i kompetitivni izbor temeljna je značajka demokratskih društava. Zato je glasovanje, kao izborni čin političke participacije i sudjelovanja stanovništva s biračkim pravom, neophodan postupak u određivanju demokratskog sustava vladanja.<sup>43</sup> Na parlamentarne izbore u Hrvatskoj 2015. godine odazvalo se 60 % birača, a 2016. samo 52,5 %, pa se novim i poboljšanim sustavom želi potaknuti veći izlazak građana na izbore, iako to u pravilu najviše ovisi o političkoj klimi i ponudi u državi. Novim prijedlogom uvođenja stranačkih lista biračima bi se omogućila veća participativnost, jer su izborna pravila itekako bitna u izboru pobjednika i gubitnika i jasno je kako politička stranka s istim brojem glasova može u jednom izbornom sustavu pobijediti, a u drugom izgubiti. Zato je izborna participacija pouzdan pokazatelj legitimnosti političkih institucija, a napose povjerenja u politički sustav i stranke koje su se oduvijek smatrale najodgovornijima za političku mobilizaciju građana.<sup>44</sup> Onemogućavanje izborne kombinatorike moglo bi se postići konstitucionalizacijom izbornog sustava, na način ugrađivanja temeljnih načela izbornog sustava u ustavni tekst.<sup>45</sup> Smatramo to nužnim jer su promjena i usmjeravanje izbornog sustava u takvim uvjetima mogući samo 2/3 odlukom. Priloženi prijedlog novog izbornog modela zasnovan je i na regionalizaciji Hrvatske i na demografskim parametrima, kao osnovnoj nužnosti za provođenje reforme. Time bi se ispravile postojeće nepravilnosti i omogućila uspostava trajnog i stabilnog sustava unutar kojeg bi se za svake izbore, po potrebi, izmijenio jedino broj mandata pojedine izborne jedinice, u slučaju kada bi to bilo potrebno zbog in-

<sup>41</sup> Prva skupina etničkih manjina: austrijska, bugarska, njemačka, poljska, rumunjska, rusinska, ruska, turska, ukrajinska, vlaška i židovska.

<sup>42</sup> Skupina etničkih manjina: austrijska, bugarska, njemačka, poljska, rumunjska, rusinska, ruska, turska, ukrajinska, vlaška i židovska.

<sup>43</sup> Štefica DEREN-ANTOLJAK, »Izbori i izborni sustavi«, *Društvena istraživanja* 2 (1992), 215-230.

<sup>44</sup> Goran ČULAR, »Političko predstavništvo u Hrvatskoj: predstoji li korjenita promjena stranačkog sustava?« *Političke analize*, 13 (2013), 3-11.

<sup>45</sup> R. PODOLNJAK, »Dijaspora i izbori za Hrvatski sabor«, 33-52.

tenzivnih demografskih promjena. Nastavi li se intenziviranje negativnih demografskih trendova, zadržavanje sadašnjih izbornih jedinica bilo bi nezamislivo i pogubno za demokratski uređenu državu. Smatramo kako bi izradu i praćenje novog izbornog zakona trebalo povjeriti radnoj skupini u koju bi se uključili predstavnici institucija, akademske zajednice, demografa, sociologa, matematičara, pravnika, politologa i geografa.

### Opći zaključci

Sukladno razmotrenom, moguće je izdvojiti nekoliko osnovnih zaključaka, relevantnih za priložene prijedloge i moguće usvajanje ili pokretanje novog izbornog modela, zasnovanog na ključnim demografskim parametrima i trendovima koji odražavaju stvarno stanje biračke populacije u Hrvatskoj.

1. Predlaže se reforma hrvatskog izbornog sustava sa 6 izbornih jedinica, plus dvije zasebne izborne jedinice koje se odnose na državljane koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj te etničke manjine. Svaka od 6 izbornih jedinica imala bi različit broj zastupnika, ovisno o broju birača u pojedinoj jedinici.

2. Broj zastupnika smanjio bi se sa 151 na 109 ili, ovisno o izlaznosti, na 114, što bi povećalo izbornu kompetitivnost, djelotvornost vlasti, izravniju zastupljenost i demokratičnost izbora, a sve u funkciji razvoja Hrvatske. Pritom su preferencijalni glasovi za svakog zastupnika nužnost neposrednijeg izbora, umjesto isključivo stranačkog.

3. Najbolji preferencijalni izborni rezultat dobio bi jedan saborski mandat izvan stranačkih lista.

4. Prohibitivna klauzula ostala bi na 5 posto jer je bitno održati manju fragmentiranost parlamenta i stabilnost vlade. Prohibitivna klauzula od 5 posto potiče male stranke na nužno okrupnjavanje ili koaliranje sa strankama srodne političke opcije. Međutim, ovakva klauzula utječe na stabiliziranje Hrvatskog sabora i same izvršne vlasti koja proizlazi iz njega i osnovni je razlog nesklonosti mijenjanju prohibitivne klauzule. Ipak, moguće je smanjenje klauzule na 3 ili 4 posto u funkciji veće razmjernosti izbornog sustava.

5. Uvođenje listovnih saveza mogla bi biti još jedna novost u izbornom zakonodavstvu, iako nam suvremena politička stvarnost potvrđuje potrebu samo postizbornog koaliranja. Prema M. Kasapović takav sustav saveza provodi se u Italiji.<sup>46</sup> Više stranaka čini listovni savez, a birači mogu glasovati za pojedinu stranku unutar tog saveza. Broj glasova za sve stranke čini ukupan broj listovnog saveza i temelj je interne raspodjele mandata, ili pak samo postizborni savez, kao odgovor na poništavanje ulaska u Hrvatski sabor marginalnim strankama (interesnim skupinama) pomoću glasača drugih, jačih političkih stranaka.

6. D'Hondtovu metodu potrebno je zamijeniti proporcionalnijom Saint-Laguë metodom.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> R. PODOLNJAK, „Što treba mijenjati u hrvatskom izbornom sustavu?“, 7-10.

7. Za hrvatske državljane bez prebivališta u Republici Hrvatskoj formirale bi se četiri izborne jedinice: 1. BiH; 2. Europa bez BiH; 3. obje Amerike i 4. ostali dio svijeta bez Europe i Amerikâ. Svaka bi jedinica imala pravo na jedan mandat, a prelaskom 56.505 birača, izašlih na izbore, dobila bi dodatni mandat.

8. Zastupnici etničkih manjina sudjelovali bi u Hrvatskom saboru na izradi zakonâ koji se odnose na njihov položaj i zaštitu, a podržavali bi (ili bi ostali u oporbi), onu vladu koja i bez njihove potpore može osigurati parlamentarnu većinu.

9. Predlaže se osnivanje radne skupine koja bi uključivala predstavnike institucija, akademske zajednice, demografa, sociologa, matematičara, pravnika, politologa, geografa i ostalih relevantnih granskih stručnjaka, a njezin bi osnovni zadatak bio praćenje promjene broja birača po jedinicama i predlaganje potrebnih promjena u brojevima mandata po izbornim jedinicama.

### Osvrt na hipoteze

**H1** — Potvrđeno je kako izborni sustav pokazuje ozbiljne znakove prostorne disfunkcionalnosti jer prostorni obuhvat izbornih jedinica uglavnom ne prati administrativno-teritorijalni ustroj, niti promjenu broja stanovnika koja je utjecala na velike razlike između broja birača u izbornim jedinicama, a to dovodi do nejednake težine glasa. Glavni funkcionalni cilj svih razmjernih sustava je reprezentativnost, a reprezentativnost u hrvatskom izbornom sustavu najviše smanjuje D'Hondtova metoda.<sup>48</sup>

**H2** — Temeljni je problem, uočen u svim izbornim jedinicama u okviru teritorija Republike Hrvatske, izražena neravnoteža broja birača različitih izbornih jedinica u kojima se bira identičan broj zastupnika. Osim toga, izborne jedinice ne prate administrativno-teritorijalno podjelu Republike Hrvatske, a najbolji primjer za to je raspodjela izbornih jedinica Grada Zagreba i Zagrebačke županije koji su podijeljeni u četiri izborne jedinice. Time se potvrđuje kako administrativno-teritorijalna podjela izbornih jedinica ne predstavlja smislenu i funkcionalnu teritorijalnu cjelinu koja bi adekvatno reprezentirala volju birača određenog teritorija Republike Hrvatske.

<sup>47</sup> Nazvana je po francuskom matematičaru Andreu Sainte-Laguëu, a bazira se na nizu djelitelja 1, 3, 5, 7, ...  $n$ , gdje  $n$  predstavlja broj zastupnika koji se biraju u određenoj izbornoj jedinici, a producira bitno proporcionalnije izborne rezultate koji u znatnoj mjeri reflektiraju broj glasova koji pripada određenom političkom akteru. Uz Sainte-Laguëovu metodu postoji i modificirana Sainte-Laguëova metoda prema kojoj se glasovi stranaka dijele također neparnim nizom djelitelja, samo što je početni djelitelj 1 zamijenjen s djeliteljem 1,4. Naime, «tom se zamjenom nastojala ublažiti prednost koju čisti Sainte-Laguëov postupak donosi malim strankama u korist stranaka srednje veličine». Sainte-Laguëova i modificirana Sainte-Laguëova metoda svrstavaju se u one koje se najviše približavaju idealnoj razmjernosti. Više u Matej SEVER, «Koliko je kriv Victor D'Hondt: analiza i simulacija izbornih rezultata 2015. i 2016. godine», *Političke analize* 27 (2016), 16-21.

<sup>48</sup> M. KASAPOVIĆ, «Drugi kritični izbori u Hrvatskoj — slom jednog modela vladanja», *Političke analize*, 8 (2011), 3-9.

**H3** — D'Hondtova metoda u osnovi favorizira veće političke stranke, kako bi se u parlamentu postigla stabilnija većina, a sukladno tome i stabilnija i djelotvornija vlada, iako u praksi nije tako. Pogotovo hrvatskoj. Ipak, u nastojanju korigiranja devijacija koje uzrokuju pojedine metode te nastojanju pravednijih podjela mandata i racionalizacije korištenja svih dobivenih glasova za određenu stranku, u nekim se političkim sustavima primjenjuju i druge metode. Danska, Norveška i Švedska koriste Sainte-Laguëovu metodu koja favorizira srednje i manje političke stranke, a producira bitno proporcionalnije izborne rezultate koji u znatnoj mjeri reflektiraju broj glasova koji pripada određenom političkom akteru. K. Benoît je izračunao kako je Sainte-Laguëova metoda najproporcionalnija.<sup>49</sup>

**H4** — Sustav zaštite manjinskih političkih prava zasnovan je na paradoksu: kako bi se osiguralo ostvarivanje duha ravnopravnosti manjine s većinom, nužno je pribjeći nejednakom tretiranju većinske i manjinske populacije.<sup>50</sup> Analizom je utvrđeno kako hrvatski izborni sustav u nekoliko slučajeva pozitivno diskriminira manjinske zastupnike u odnosu na ostale zastupnike. »Ustav RH prema odredbi članka 15. st. 3. ne dopušta da se pripadnicima samo nekih, ali ne svih, nacionalnih manjina osigura pored općeg biračkog prava i pravo biranja njihovih zastupnika u Hrvatski sabor.<sup>51</sup> Ponovimo: Srpska nacionalna manjina ima pravo birati najmanje tri zastupnika koji se biraju na temelju općeg biračkog prava na stranačkim listama te manjine, ili listama koje predlažu birači te manjine. Ovo rješenje protivno je hrvatskom Ustavu (čl. 14. st. 2) jer pojedini kandidati za zastupnike nisu zakonski u jednakom položaju. Osim nejednakog prava glasa, postoji mogućnost da zastupnik nacionalne manjine, koji je izabran od strane 300 birača, odlučuje o mandataru.

**H5** — Suвременa hrvatska dijaspora je naše bogatstvo, iako u Hrvatskoj prevladava shvaćanje dijaspore kao imaginarne zajednice svih Hrvata i njihovih potomaka u svijetu, neovisno o odnosu prema izvornome hrvatskom identitetu, vezanosti za domovinu, povezanosti s drugim skupinama istoga etničkog podrijetla itd. Glasovanje u inozemstvu u prvi plan stavlja problem izbornog sustava, zbog tehničkog provođenja procesa glasovanja. Zadnjim promjenama Ustava zainteresiranost dijaspore za parlamentarne izborne je u drastičnom padu; stoga se predlažu 4 izborne jedinice čiji bi predstavnici bolje prezentirali probleme Hrvata izvan Republike Hrvatske. Ovim prijedlogom se želi potaknuti uključivanje hrvatske dijaspore u aktualna zbivanja u Republici Hrvatskoj, a samim time i uključivanje velikog broja hrvatskih državljana u inozemstvu, koji bi svojim kompetencijama i mogućnostima pomogli, među ostalim, u daljnjem razvoju i gospodarskom oporavku države.

<sup>49</sup> Kenneth BENOIT, »Which Electoral Formula is the Most Proportional? A New Look with the Evidence«, *Political Analysis* 4 (2000), 381-388.

<sup>50</sup> Davor GJENERO, »Dileme pri ostvarivanju zaštite prava nacionalnih manjina u izbornom sustavu RH«, *Izbori zastupnika u Hrvatski sabor i referendum*, Jakša Barbić, ur., Zagreb, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2011., 53-64.

<sup>51</sup> R. PODOLNJAK, »Dijaspora i izbori za Hrvatski sabor«, 33-52.



M. Žugaj, S. Šterc: *Hrvatske izborne jedinice — postojeći nesklad i buduće promjene*

Matteo Žugaj, Stjepan Šterc  
**Croatian Electoral Constituencies:  
The Present Unequal Weight of Votes and Future Changes**

In 1999, by a consensus of the relevant political parties, the current electoral system in Croatia was adopted, based upon a proposal submitted by a group of experts. During the ensuing years, the electoral constituencies have neither been altered to reflect changes in the numbers of inhabitants and voters, nor have the basic demographic indices and trends been taken into account, which has led to unequal numbers of voters in constituencies and inequalities in the specific weight of an electoral vote. The writing of this paper was prompted by the objective need for electoral reforms and corrections of the electoral constituencies in accordance with the demographic changes in Croatia, taking account of the present electoral system and its spatial-demographic framework. On the basis of the results obtained and patterns analyzed, a more objective and neutral structuring of new electoral constituencies in accordance with the actual administrative-territorial and demographic framework is proposed.

Key words: *Croatia, Croatian electoral system, elections, electoral constituencies, political geography*