

Doc. dr. sc. Vedran Zlatić\*  
Josip Lucijan Boban, mag. iur.\*\*  
Pavle Arbanas\*\*\*

## PROBLEMI PROVEDBE NAČELA JEDNAKOSTI U IZBORNOM PRAVU REPUBLIKE HRVATSKE

UDK / UDC: 342.722 : 342.8 (497.5)  
DOI: 10.31141/zrpf.2025.62.157.419  
*Pregledni znanstveni rad / Review paper*  
*Primljeno / Received: 22.7.2024.*

U ovom radu analiziraju se temeljna načela izbornog prava u demokratskim sustavima te njihova konkretna primjena u okviru izbornog sustava Republike Hrvatske. Riječ je o načelima slobodnog, tajnog, općeg, izravnog i jednakog izbornog prava koja su kao takva u Republici Hrvatskoj zajamčena Ustavom i izbornim zakonima. Ipak, poseban naglasak staviti će se na ostvarivanje načela jednakosti izbornog prava kada je u pitanju oblikovanje i ustrojavanje izbornog sustava koji bi trebao osigurati da se prilikom formiranja demokratski izabranih tijela reflektira stvarno izražena volja birača na izborima. U radu će se prikazati na koji način dizajniranje izbornog sustava na nacionalnom i lokalnom nivou Republike Hrvatske utječe na pretakanje volje biračkog tijela u konkretne izborne rezultate. Autori zaključuju kako se u Republici Hrvatskoj najveći izazovi odnosno različite manjkavosti glede osiguranja ostvarenja načela jednakosti biračkog prava svih građana pokazuju upravo kod parlamentarnih izbora, a sve zbog podjele državnog teritorija na 10 izbornih jedinica koje bi, s obzirom na to da daju jednak broj zastupnika u Hrvatskom saboru, nužno morale imati i podjednaki broj birača. Suprotno tome, analizirani omjeri broja vijećnika i različitog broja stanovnika pojedinih jedinica kod lokalnih izbora nisu rezultat kršenja načela jednakosti izbornog prava, već su posljedica pretjerane složenosti i fragmentiranosti sustava lokalne samouprave u RH.

**Ključne riječi:** *načela izbornog prava, načelo jednakosti izbornog prava, parlamentarni izbori, Ustavni sud, lokalni izbori*

### 1. UVOD

Tema vladavine prava jedna je od onih čija aktualnost zapravo, nikada, s vremenom ne gubi na značaju. To je samo po sebi razumljivo zbog same važnosti

---

\* Doc. dr. sc. Vedran Zlatić, Katedra za ustavno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, e-mail: vedran.zlatic@pravst.hr, ORCID ID: orcid.org/0000-0002-9297-5192

\*\* Josip Lucijan Boban, mag.iur., asistent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, e-mail: josip.lucijan.boban@pravst.hr, ORCID ID: orcid.org/0000-0003-3947-7378

\*\*\* Pavle Arbanas, redoviti student druge godine Integriranog prijediplomskog i diplomskog studija prava Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, e-mail: parbanas@student.pravst.hr

navedenog koncepta u suvremenim društvima zapadnih demokracija koje se ponovno suočavaju s velikim izazovima. Upravo je zato i važno govoriti o vladavini prava te podsjećati, same sebe i druge, da je u pitanju jedan od najvažnijih ciljeva kojima ima stremiti svako društvo koje želi biti slobodno i svaka država koja tu slobodu obećava (a istovremeno i jamči!), kako svim pojedincima, tako i društvu u cjelini. Poteškoće na tome putu ne smiju nas obeshrabriti, jer na njih jednostavno moramo računati i stoga moramo savladati vještinu kontinuiranog savladavanja istih. To je jedini mogući put prema naprijed.

Da je tomu tako, svjedoče nam i razmišljanja jednog od vodećih mislilaca 20. stoljeća Friedricha von Hayeka koji je još davno ustvrdio, u svom gotovo mitskom djelu „Politički ideal vladavine prava“, da vladavina prava i njezine najvažnije karakteristike predstavljaju ideale „u tome smislu da im se samo – kako se nadamo – primičemo sve bliže i bliže, premda ih vjerojatno nikada nećemo u potpunosti ostvariti.“<sup>1</sup> Međutim, kako Hayek ističe dalje, to ne znači da naša potraga za njima smije prestati, upravo suprotno, nužno je ideale vladavine prava čuvati živima u našim umovima i srcima te im se našim djelima nastaviti neumorno približavati, jer to je jedini način da se ne samo očuva dostignuti stupanj razvoja, nego i da se korača prema naprijed. U suprotnome, prijeti nam nazadovanje prema oblicima vlasti koje ovaj autor naziva „samovoljnim tiranijama“.<sup>2</sup>

Dakle, vladavina prava, u suštini, ne predstavlja ništa drugo nego stalnu potragu čovjeka za ostvarenjem slobode i jednakosti u društvu koje čine njemu po pravima i slobodama jednaki pojedinci. U ovom radu posebnu ćemo pozornost upraviti prema ostvarenju te jednakosti kada je posrijedi ustrojavanje i oblikovanje izbornih pravila putem kojih će se izborna volja građana pretočiti u formiranje demokratski izabраних tijela, nositelja državne vlasti. Upravo stoga, analizirat ćemo temeljna načela izbornog prava u demokratskim sustavima te vidjeti njihovu primjenu na području izbornog sustava Republike Hrvatske, a sukladno tome, prikazat ćemo i na koji način sam dizajn i konfiguriranje izbornog sustava utječe na pretakanje volje biračkog tijela u konkretne izborne rezultate.

## 2. NAČELA IZBORNOG PRAVA

Načela izbornog prava, čije poštovanje i provedba jamče demokratsku proceduru postavljanja nositelja državne vlasti, razvijala su se postupno kroz povijest. Njihova potpuna afirmacija i ozbiljenje, čak i u onim državama koje se pokatkada u literaturi nazivaju „starim demokracijama“, rezultat su napora na tome području tek u 20. stoljeću. Sve do tada, izorno pravo koje danas poimamo kao slobodno, opće, tajno,

---

<sup>1</sup> Hayek, F. (prijevod i predgovor Bačić, A.), *Politički ideal vladavine prava*, Školska knjiga, Zagreb 1994., str. 47.

<sup>2</sup> *Loc. cit.*

izravno i jednako zapravo u pravilu nije postojalo.<sup>3</sup> Sasvim sigurno, poštovanje i provedba navedenih pravila igraju odlučujuću ulogu u tome da se stvarna volja birača na kraju izbornog procesa ispravno i točno reflektira na rezultate koje će političke opcije postići na izborima, a posljedično tome i na formiranje samih tijela državne vlasti. U nastavku ove cjeline bit će nešto više riječi upravo o temeljnim načelima izbornog prava.

## 2.1. Načelo slobode izbora

Postojanje slobode izbora zapravo je temeljni preduvjet postojanja kompetitivnih izbora u kojima birač mora imati slobodu odabrati komu dati svoj glas između dviju ili više ponuđenih mu opcija. Stoga, ističe Nohlen, sloboda izbora zapravo je temeljni zahtjev samih izbora, jer bez nje izbora ne bi ni bilo.<sup>4</sup> Ovo načelo podrazumijeva „da je čin glasovanja oslobođen prinude i nedopuštenog pritiska“,<sup>5</sup> kao što je to još zaključio njemački Savezni ustavni sud u svojoj presudi *Öffentlichkeitsarbeit* iz 1976. godine.<sup>6</sup>

## 2.2. Načelo tajnog izbornog prava

Načelo tajnog izbornog prava podrazumijeva da je odluka birača na izborima o tome kome će dati svoj glas nepoznata drugima. Odnosno nitko od birača nema pravo tražiti da otkrije komu je dao svoj glas te je ovaj način glasovanja, ističe Nohlen, suprotan svim oblicima otvorenog ili javnog glasovanja (npr. glasovanje potpisom, rukom ili klicanjem).<sup>7</sup> Za ostvarenje ovog načela potrebno je prije održavanja samih izbora ispuniti određene tehničke preduvjete kao što su osiguranje anonimiziranih glasačkih listića, glasačke kutije, biračka mjesta i sl. Naravno, tek tajnost glasovanja osigurava biraču da bude u potpunosti slobodan odabrati, bez ikakve izvanjske prisile (izravne ili neizravne) kome će podariti svoje povjerenje na izborima te se u tome smislu ovo načelo tajnosti zapravo direktno nadopunjuje s

---

<sup>3</sup> Da je tomu tako, najbolje ilustrira činjenica da su u Švicarskoj, koju se danas sasvim sigurno općenito percipira kao jednu od država čiji demokratski uzusi mogu biti primjer drugima, žene pravo glasa dobile tek 1971. godine!, usp. Nohlen, D., *Izborna prava i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb 1992., str. 27. Više o razvoju izbornog prava žena vidi: Banaszak, L. A., *Why Movements Succeed or Fail – Opportunity, Culture, and the Struggle for Woman Suffrage*, Princeton University Press, 1996.; Rubio-Marin, R., *The Achievement of Female Suffrage in Europe: On Women's Citizenship*, International Journal of Constitutional Law, vol. 12, no. 1., 2014., str. 4-34.

<sup>4</sup> Nohlen, D., *op. cit.* u bilj. 3, str. 26.

<sup>5</sup> Presuda njemačkog Saveznog ustavnog suda BVerfGE 44, 125 – *Öffentlichkeitsarbeit*, par. 138. Citirano prema: *Loc. cit.*

<sup>6</sup> Presuda njemačkog Saveznog ustavnog suda BVerfGE 44, 125 – *Öffentlichkeitsarbeit*, dostupno na: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv044125.html> - 24. 5. 2024.

<sup>7</sup> Nohlen, D., *op. cit.* u bilj. 3, str. 26.

načelom slobode izbora. Članak 45. Ustava Republike Hrvatske propisuje, između ostalog, tajnost biračkog prava.<sup>8</sup>

### **2.3. Načelo općeg izbornog prava**

Ovo načelo zahtijeva da svi građani, neovisno o njihovoj nacionalnoj, religijskoj ili rasnoj pripadnosti, spolu, stupnju obrazovanja i sl., imaju pravo participirati na izborima po svom aktivnom i/ili pasivnom pravu glasa. Naravno, ovakvo shvaćanje produkt je najnovijeg povijesnog razvoja, jer su kroz povijest dominirali različiti oblici ograničenja izbornog prava građana s obzirom na njihov spol, obrazovanje, etnicitet, rasu itd.<sup>9</sup> Ustav Republike Hrvatske izrijekom priznaje u čl. 45. pravo svim hrvatskim državljanima s navršenih 18 godina života opće biračko pravo.

### **2.4. Načelo izravnog izbornog prava**

Načelo izravnog izbornog prava podrazumijeva da birači sami na izborima direktno biraju svoje predstavnike u tijelima vlasti. Izravni, neposredni izbori, naglašava Nohlen, stoje u suprotnosti s posrednim izborima koji predviđaju postojanje međugremija (izbornika) koji se postavljaju između birača i kandidata na izborima.<sup>10</sup> Ustav Republike Hrvatske u svome čl. 45. predviđa neposredno izborno pravo hrvatskih državljana.

### **2.5. Načelo jednakog izbornog prava**

Težina glasova svih birača na izborima mora imati jednaku težinu. Upravo je ovaj zahtjev za jednakom brojčanom vrijednošću glasova svih birača sadržan u načelu jednakog izbornog prava. Navedeno načelo iznimno je bitno imati na umu prigodom tehničke organizacije izbora, ponajprije kada je riječ o formiranju izbornih jedinica (okruga). Naime, kako napominje Nohlen, da bi se ispoštovalo načelo jednake brojčane vrijednosti glasova svih birača, mora se voditi računa o približno jednakom odnosu broja birača spram broja zastupnika koje oni biraju u svojim izbornim jedinicama. Prema Seifertu, princip jednakosti izbornog prava „danas je praktički najvažnije od svih načela izbornog prava“.<sup>11</sup> Naravno, načelo jednakosti biračkog prava predviđeno je i Ustavom RH i to u njegovu čl. 45. Napomenimo još i kako upravo ovo načelo odnosno njegova primjena u izbornoj praksi Republike Hrvatske, kako ćemo vidjeti, u najvećoj mjeri utječe na pravilno preslikavanje stvarnog raspoloženja i političkog svjetonazora među biračima na konačne rezultate

---

<sup>8</sup> Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14 – Odluka Ustavnog suda br. SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014. (dalje u tekstu: Ustav RH)

<sup>9</sup> Opširnije o tome vidi: Nohlen, D., *op. cit.* u bilj. 3., str. 25.

<sup>10</sup> *Ibid.*, str. 26.

<sup>11</sup> Seifert, K. H., *Bundeswahlrecht*, München 1976., str. 50, citirano prema: *Loc. cit.*

izbora. U nastavku ovog teksta opširnije ćemo govoriti o primjeni navedenog načela u izornoj praksi u Republici Hrvatskoj.

### **3. NAČELO JEDNAKOSTI IZBORNOG PRAVA U IZBORIMA NA NACIONALNOM NIVOU REPUBLIKE HRVATSKE**

U ovoj cjelini analizirat ćemo primjenu u praksi načela jednakosti izbornog prava kada su u pitanju izbori za predsjednika Republike Hrvatske, izbori za zastupnike u Europskom parlamentu iz Republike Hrvatske te, na koncu, kada su u pitanju izbori za zastupnike u Hrvatski sabor.

#### **3.1. Izbori predsjednika Republike Hrvatske**

Kada je u pitanju pravno reguliranje izbora putem kojih se bira predsjednik Republike Hrvatske, osnovne odrednice nalazimo u Ustavu RH. Pored već spomenutog članka 45. koji na općenit način regulira izorno pravo hrvatskih državljana, nadalje se u članku 95. Ustava RH navode temeljna načela za provedbu izbora šefa države u Republici Hrvatskoj (predsjednik se bira na temelju općih, jednakih, tajnih i neposrednih izbora) te osnovne tehničke upute za provedbu samih izbora (tražena većina za izbor predsjednika, rokovi za provedbu izbora i sl.).

Na zakonodavnoj razini imamo Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske<sup>12</sup> koji, naravno, detaljnije razrađuje ustavne odredbe i druge pojedinosti važne za izbor predsjednika države. Tim zakonom tako se još jednom navode i potvrđuju temeljna izborna načela postavljena Ustavom i to: načelo općeg izbornog prava svih hrvatskih državljana s navršених 18 godina života (čl. 1. ZOIPRH-a), načelo neposrednog izbora predsjednika države (čl. 1. ZOIPRH-a) te načelo slobode i tajnosti glasovanja na izborima (čl. 6. ZOIPRH-a).

Kada je u pitanju načelo jednake vrijednosti glasa svakog birača, ono se osigurava samom tehnikom izbora predsjednika države. Naime, cijela Republika Hrvatska predstavlja jednu izbornu jedinicu, a izabran će biti onaj kandidat koji osvoji većinu glasova svih birača koji su pristupili glasovanju. U slučaju da ni jedan od kandidata ne dobije navedenu većinu, izbor se ponavlja nakon 14 dana (drugi krug u koji ulaze dva kandidata koja su dobila najveći broj glasova u prvome krugu) te tada na izborima pobjeđuje onaj kandidat koji osvoji većinu glasova u drugome krugu. Dakle, s obzirom na to da cijela Republika Hrvatska u slučaju izbora predsjednika države predstavlja jednu izbornu jedinicu, onda je sasvim jasno da glas svakog birača jednako vrijedi. U tome smislu možemo istaknuti kako se ovdje preferencije biračkog tijela glede pojedinih kandidata izravno i s velikom preciznošću prenose na izborne rezultate.

---

<sup>12</sup> Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske, Narodne novine br. 22/92, 42/92, 71/97, 69/04, 99/04, 44/06, 24/11, 128/14 (dalje u tekstu: ZOIPRH).

### **3.2. Izbor članova u Europski parlament iz Republike Hrvatske**

Sličnu situaciju pronalazimo i kada su posrijedi izbori za Europski parlament. U već prethodno spomenutom čl. 45. Ustava RH jamči se svim hrvatskim državljanima s navršenih 18 godina života opće, slobodno, jednako i tajno biračko pravo na izborima i za Europski parlament. Temeljni zakonodavni propis kojim se regulira postupak izbora hrvatskih predstavnika u predstavničkom tijelu Europske unije jest Zakon o izboru članova u Europski parlament iz Republike Hrvatske.<sup>13</sup> Navedenim propisom ponovno se navode temeljna načela izbornog prava pa tako čl. 2. i 3. ZOIEU-a, između ostalog, određuju kako se zastupnici u Europski parlament biraju na temelju općeg, slobodnog, jednakog i tajnog biračkog prava.

Odredbom st. 1. čl. 4. ovoga Zakona propisuje se da aktivno biračko pravo na europskim izborima imaju svi hrvatski državljani koji imaju biračko pravo. Nadalje, sukladno odredbi čl. 146. Ustava RH u st. 2. čl. 4. ZOIEU-a jamči se i aktivno biračko pravo za državljane druge države članice Europske unije koji imaju prebivalište ili privremeni boravak u Republici Hrvatskoj sukladno pozitivnim propisima Republike Hrvatske. Uvjet za ostvarenje tog svog prava nalaže im da nadležnom tijelu koje vodi registar birača podnesu zahtjev za upis u registar birača najkasnije 30 dana prije dana izbora.<sup>14</sup>

Kada je posrijedi pitanje jednake vrijednosti glasova svih birača na izborima za Europski parlament, imamo situaciju koja je slična izborima za predsjednika Republike budući da teritorij cijele RH predstavlja jednu izbornu jedinicu sukladno odredbi st. 3. čl. 23. ZOIEU-a. Dakle, i ovdje sama činjenica da imamo samo jednu izbornu jedinicu dovodi do toga da svaki glas bilo kojeg birača jednako vrijedi kada se određuju konačni rezultati izbora za Europski parlament. Vrijedi još istaknuti i činjenicu da čl. 24. propisuje i mogućnost birača da na izbornoj listi zaokruže jednog od kandidata kojem daju svoj preferirani glas. Upravo mogućnost preferencijalnog glasovanja dodatno pomaže da se istinska volja birača iskazana na europskim izborima što vjernije preslika na konačne izborne rezultate.

### **3.3. Izbori zastupnika u Hrvatski sabor**

Što se tiče izbora zastupnika u Hrvatski sabor, koji je ujedno i najviše zakonodavno tijelo u Republici Hrvatskoj, oni se provode putem parlamentarnih izbora. Temeljna načela parlamentarnih izbora postavljena su čl. 45. i čl. 70. Ustava RH te čl. 3. i

---

<sup>13</sup> Zakon o izboru članova u Europski parlament iz Republike Hrvatske, Narodne novine br. 92/10, 23/13, 143/13 (dalje u tekstu: ZOIEU)

<sup>14</sup> Sukladno čl. 6. ZOIEU-a, državljani druge države članice Unije koji je ostvario u RH pravo glasovanja za Europski parlament, to pravo, na istim izborima, ne može ostvariti u matičnoj državi članici EU-a, ali ni u drugoj državi članici. Naravno, jednako tako ni državljani RH koji ostvari svoje biračko pravo u drugoj državi članici na istim izborima za Europski parlament ne može to svoje pravo ponovno konzumirati u RH.



čl. 4. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor<sup>15</sup> kojima se svim hrvatskim državljanima s navršenih 18 godina života jamči opće, slobodno, jednako i tajno biračko pravo. Stožerne karakteristike parlamentarnog izbornog sustava, kako prema ukinutom Zakonu o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora (Narodne novine br. 116/99), tako i prema novome Zakonu o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor (Narodne novine br. 114/23, 125/23) jesu: podjela teritorija RH na 10 izbornih jedinica u kojima se jamči maksimalno odstupanje u broju birača + - 5 %, s izbornim pragom od 5 % i u njima se bira po 14 zastupnika, zatim predviđene su i dvije posebne izborne jedinice namijenjene dijaspori i nacionalnim manjinama gdje se bira po 3 zastupnika iz prve te 8 iz potonje posebne izborne jedinice.<sup>16</sup> Međutim, posebnu pažnju zaokupilo je upravo dopušteno odstupanje broja birača u 10 općih izbornih jedinica koje je zbog (ne)predvidljivih demografskih promjena u RH dovelo do problema da je stvarna razlika bila znatno veća od dopuštenog odstupanja.<sup>17</sup> Iz te se činjenice gotovo samo od sebe postavlja pitanje jednakosti biračkog prava građana na parlamentarnim izborima te je bilo od velike važnosti čim prije riješiti uočene nedostatke.

Zbog navedenoga, Ustavni sud, uvidjevši predstojeći problem, najprije donosi 2010. godine Izvješće<sup>18</sup> u kojem utvrđuje postojanje nejednake težine biračkog glasa u izbornim jedinicama u RH sukladno tada predviđenim zakonodavnim rješenjima Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora.<sup>19</sup> Stoga u Izvješću Ustavni sud daje osvrt na pojavu neustavnosti u pogledu prevelikog odstupanja broja birača u izbornim jedinicama te zbog prirode navedenog izbornog zakona nalaže Saboru da donese potrebne promjene kako bi se ispoštovao ustavni imperativ jednakog biračkog prava svih državljana, predviđen čl. 45. Ustava. Isto tako, Ustavni sud ukazuje i na nepostojanje propisanih pravila o posebnom postupku i tijelima nadležnima za neprekidno praćenje i izvještavanje ostalih nadležnih tijela za usklađivanje „općih“ izbornih jedinica te Ustavni sud ističe nužnost promjene i potrebu osnivanja nadležnih tijela koja bi provodila postupak delimitacije.<sup>20</sup> Unatoč tome što je Hrvatskom saboru bio određen krajnji rok (11. ožujka 2012.) do kojeg bi se trebalo korigirati navedeno zakonodavstvo,

---

<sup>15</sup> Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine br. 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 66/15, 104/15, 98/19 (dalje u tekstu: ZOIZHS).

<sup>16</sup> O temeljnim karakteristikama izbornog sustava za izbor zastupnika u Hrvatski sabor vidi: Podolnjak, R., *Izborni sustav za izbor zastupnika u Hrvatski sabor – de lege ferenda*, Informator, Vol. 56, br. 5670-5671, Zagreb 2008., str. 17.

<sup>17</sup> Još nakon parlamentarnih izbora održanih 2011. godine Podolnjak je ustvrdio kako „nije ostvareno načelo pravednog političkog predstavljanja svih dijelova biračkog tijela“, vidi: Podolnjak, R., Što treba mijenjati u hrvatskom izbornom zakonodavstvu, Novi informator, br. 6053, Zagreb 2012., str. 2.

<sup>18</sup> Izvješće Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-X6472/2010 od dana 8. prosinca 2010. godine 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 (Narodne novine broj 116/99.) – Narodne novine br. 142/10.

<sup>19</sup> Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora, Narodne novine br. 116/99, 24/23 (dalje u tekstu: ZOIJ/99).

<sup>20</sup> Delimitacija je postupak za određivanje i usklađivanje područja i granica izbornih jedinica.

Sabor je ostao inertan te krajnje pasivan čak do te mjere da se moglo postaviti pitanje je li ovaj problem bio u potpunosti zanemaren. Upravo iz tih razloga, Ustavni je sud ponovno reagirao, ali ovaj put znatno odlučnije te je svojom Odlukom od 7. veljače 2023. godine ukinuo sporni ZOIJ/99.<sup>21</sup>

Dakle, Ustavni sud, suočen s neprolaznim problemom, konačno ukida stari Zakon o izbornim jedinicama iz 1999. te ponovno određuje rok Hrvatskom saboru da donese novi zakon u kojem će se odrediti i urediti izborne jedinice sukladno s demografskim promjenama, a sve kako bi se zadovoljila mjera dopuštenog odstupanja i time vratila jednaka težina biračkog glasa svih državljana na parlamentarnim izborima. Također, kako bi se u budućnosti izbjeglo ponavljanje ovakve situacije, obvezana su tijela državne uprave u čijem je djelokrugu izborni sustav i registar birača da prate kretanje broja birača u izbornim jedinicama te da o tome obvezno tromjesečno izvješćuju Vladu RH te da u slučaju odstupanja mjere od  $\pm 5\%$ , bez odgode obavještavaju iste. Hrvatski je sabor konačno krajem rujna 2023. godine donio novi Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor<sup>22</sup> čime je, barem na formalnoj razini ispunjeno traženje Ustavnog suda kada je posrijedi promjena izbornog zakonodavstva RH u cilju ostvarenja Ustavom zajamčenog jednakog prava glasa svih državljana na izborima za Hrvatski sabor.<sup>23</sup>

#### **4. NAČELA IZBORNOG PRAVA U LOKALNIM IZBORIMA REPUBLIKE HRVATSKE**

Pod lokalnim izborima podrazumijevamo izbore članova predstavničkih tijela jedinica lokalne (općinskih i gradskih vijeća) i područne (regionalne) samouprave (županijskih skupština i Gradske skupštine Grada Zagreba),<sup>24</sup> kao i izbore općinskih načelnika, gradonačelnika i župana te njihovih zamjenika u onim jedinicama u

---

<sup>21</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4089/2020 i dr. od 7. veljače 2023. i šest izdvojenih mišljenja sudaca, Narodne novine br. 24/23.

<sup>22</sup> Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine br. 114/23, 125/23 (dalje u tekstu: ZOIJ/23).

<sup>23</sup> Vrijedi napomenuti kako su i rješenja predviđena u novom ZOIJ/23 ponovno bila popraćena različitim kritikama, a sve je kulminiralo podnošenjem zahtjeva i prijedloga za ocjenu ustavnosti navedenog zakona. Na koncu je Ustavni sud zahtjeve i prijedloge podnositelja utvrdio neutemeljenima u Odluci i Rješenju Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4116/2023 i dr. od 6. veljače 2024. i pet izdvojenih mišljenja sudaca, Narodne novine br. 20/24.

<sup>24</sup> Prema čl. 129. Ustava RH, jedinice lokalne samouprave općine su i gradovi, dok su jedinice područne (regionalne) samouprave županije. Ustav također predviđa da se glavnom gradu Zagrebu zakonom može utvrditi položaj županije, što je i učinjeno Zakonom o Gradu Zagrebu (Narodne novine br. 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20 – dalje u tekstu: ZGZ). Danas u Republici Hrvatskoj sveukupno imamo 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a od toga 555 jedinica lokalne samouprave, i to u vidu 428 općina i 127 gradova te 20 županija kao jedinica područne (regionalne) samouprave i Grad Zagreb kao glavni grad.



kojima se zamjenici biraju sukladno odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.<sup>25</sup>

Kao i do sada, osnovne odrednice pravnog reguliranja lokalnih izbora nalazimo u samom Ustavu RH koji u svome čl. 128. jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu samoupravu), a to ustavno pravo ostvaruje se preko lokalnih i regionalnih (područnih) predstavničkih tijela sastavljenih od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava. Ovakva ustavna garancija prava na lokalnu samoupravu u cijelosti odgovara onoj iz Europske povelje o lokalnoj samoupravi iz 1985. kao međunarodnopravnom ugovoru Vijeća Europe, koja u svojoj odredbi čl. 3. st. 2. također propisuje kako će se pravo na lokalnu samoupravu provoditi preko vijeća ili skupština sastavljenih od članova izabranih na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasovanjem na temelju općeg i jednakog biračkog prava. Povelja također predviđa da navedena vijeća ili skupštine mogu imati izvršna tijela koja su im odgovorna, dok je zanimljivo za istaknuti da hrvatski ustavotvorac ne navodi izvršna tijela. Hrvatska je navedenu Povelju konačno u cijelosti ratificirala 2008. pa sukladno Ustavu ista također čini dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske i to s nadzakonskom pravnom snagom.<sup>26</sup>

U kontekstu načela izbornog prava kod lokalnih izbora, vrlo je važno spomenuti i Konvenciju Vijeća Europe o sudjelovanju stranaca u javnom životu na lokalnoj razini iz 1992. (koja je stupila na snagu 1. svibnja 1997.)<sup>27</sup> koja u svom čl. 6. obvezuje države ugovornice da stranim državljanima – rezidentima osiguraju aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima, pod uvjetom da isti ispunjavaju sve zakonske uvjete koji se odnose na domaće državljane te imaju zakonito i uobičajeno boravište u državi domaćinu najmanje u trajanju od 5 godina.<sup>28</sup> Međutim, svaka država prilikom ratifikacije može izjaviti kako će gore navedeno pravo stranih državljana ograničiti samo na aktivno biračko pravo na lokalnim izborima, odnosno drugim riječima samo na pravo glasa, a ne i na pravo da se isti kandidiraju i da budu birani na izborima. Hrvatska nije ratificirala navedenu Konvenciju, ali je zato Promjenom Ustava Republike Hrvatske<sup>29</sup> od 16. lipnja 2010. godine u čl. 128. Ustava RH iza st. 3. dodan st. 4. koji svim građanima Europske unije jamči u Republici Hrvatskoj ostvarenje prava na samoupravu koje se, kako smo ranije istaknuli, ostvaruje putem slobodnih i tajnih izbora za lokalna i regionalna (područna) predstavnička tijela na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava. Navedena ustavna

---

<sup>25</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 – pročišćeni tekst, 137/15 – ispravak, 123/17, 98/19, 144/20 (dalje u tekstu: ZLP(R)S).

<sup>26</sup> Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Narodne novine – Međunarodni ugovor br. 14/97, 4/08 (dalje u tekstu: ZPEPLS).

<sup>27</sup> Konvencija o sudjelovanju stranaca u javnom životu na lokalnoj razini (*Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*), 1992., <https://rm.coe.int/168007bd26> (pristup: 29. svibnja 2024.).

<sup>28</sup> Svaka država ugovornica može sukladno čl. 7. Konvencije, kao uvjet odrediti i bilo koje kraće vremensko razdoblje potrebnog boravka stranih državljana u državi domaćinu.

<sup>29</sup> Promjena Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine br. 76/10.

odredba stupila je na snagu 1. srpnja 2013., odnosno danom pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. S navedenim datumom stupio je na snagu i Zakon o pravu državljana drugih država članica Europske unije u izborima za predstavnička tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave<sup>30</sup> iz 2010., koji u svom čl. 2. navedenim državljanima koji imaju prebivalište ili privremeni boravak u jedinici u kojoj se provode izbori osigurava pravo birati članove predstavničkog tijela te jedinice i pravo kandidirati se za člana predstavničkog tijela te jedinice. Dakle, građanima EU-a omogućeno je i aktivno i pasivno biračko pravo, ali treba naglasiti kako je pri tome riječ samo o izborima za lokalna predstavnička tijela, što znači da isti nemaju pravo glasa, niti se mogu kandidirati i biti birani na izborima za lokalne izvršne čelnike.<sup>31</sup>

Na zakonodavnoj razini svakako je najvažniji Zakon o lokalnim izborima iz 2012.<sup>32</sup> koji detaljno regulira pojedinosti lokalnih izbora. Do stupanja na snagu tog zakona dana 29. prosinca 2012., izbori za predstavnička i izvršna tijela jedinica bila su regulirana dvama odvojenim zakonima i to Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave<sup>33</sup> i Zakonom o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba.<sup>34</sup> Donošenjem Zakona o lokalnim izborima konačno je prihvaćena kritika i usvojeno mišljenje znanstvene zajednice i stručnih eksperata koji su naglašavali kako je u svim drugim zemljama pravilo izbornog zakonodavstva da se lokalni izborni postupak propisuje jedinstvenim izbornim zakonom, bez obzira na eventualnu odvojenost izbora za izvršna i predstavnička tijela jedinica.<sup>35</sup>

Prema navedenom Zakonu u Republici Hrvatskoj na lokalnim izborima i aktivno i pasivno biračko pravo imaju svi hrvatski državljani s navršених 18 godina života, međutim biračko se pravo pri tome veže uz prebivalište na području jedinice za

---

<sup>30</sup> Zakon o pravu državljana drugih država članica Europske unije u izborima za predstavnička tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine br. 92/10.

<sup>31</sup> Koprić, I.; Vukojičić Tomić, T., *Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika – stanje i prijepori*, u: Koprić, I., *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj: zbornik radova*, Institut za javnu upravu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2013., str. 162.

<sup>32</sup> Zakon o lokalnim izborima, Narodne novine br. 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20, 37/21 (dalje u tekstu: ZLI).

<sup>33</sup> Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine, br. 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05, 44/05, 109/07.

<sup>34</sup> Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, Narodne novine, br. 109/07, 125/08, 24/11, 150/11.

<sup>35</sup> Vidi npr. Podolnjak, R., *Kritički osvrt na Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (1. dio)*, Informator (Zagreb), 56 (5637), prilog „Us“, 2008., str. 7.

čije se predstavničko i izvršno tijelo provode izbori (čl. 2. i 3. ZLI-ja).<sup>36</sup> Pored navedenog načela općeg biračkog prava, također smo već ranije istaknuli kako je isto prošireno i na aktivno i na pasivno biračko pravo državljana drugih država članica Europske unije, i to samo kako smo vidjeli na izborima za članove predstavničkih (ne i izvršnih) tijela jedinice (naravno, ponovno uz uvjet da imaju prebivalište ili prijavljeni boravak u jedinici u kojoj se provode izbori).<sup>37</sup>

Kao ograničenje pasivnog biračkog prava na lokalnim izborima, u čl. 13. Zakona predviđena je zabrana kandidiranja policijskim službenicima, djelatnim vojnim osobama, službenicima i namještenicima u Oružanim snagama RH, ali i svim osobama koje su se ogriježile o pravni poredak te su pravomoćnom sudskom presudom osuđene za kazneno djelo na kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest mjeseci<sup>38</sup> (bez obzira na to je li im kazna zamijenjena radom za opće dobro ili uvjetnom osudom).<sup>39</sup> Isto tako, Zakon propisuje u čl. 14. zabranu višestrukog kandidiranja u smislu da se nitko ne može istovremeno kandidirati za općinskog načelnika, odnosno gradonačelnika i za župana (navedeno se primjenjuje i na zamjenike).

Zakonom se nadalje potvrđuju Ustavom postavljena temeljna izborna načela pa se tako jamči i načelo slobode izbora te načelo tajnosti glasovanja na izborima.

<sup>36</sup> Do 24. prosinca 2020. u hrvatskom izbornom zakonodavstvu postojalo je vremensko razdoblje prebivanja kao uvjet pasivnog biračkog prava. Naime, za općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i njihovog zamjenika kao uvjet za ostvarivanje pasivnog biračkog prava (pravo biti biran) bilo je predviđeno prijavljeno prebivalište na dan raspisivanja izbora u trajanju od najmanje 6 mjeseci na području jedinice u kojoj se provode izbori. Zakonima o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnim izborima iz 2020. i 2021. (Narodne novine br. 144/20 i 37/21) navedene odredbe postale su suvišne i kao takve brisane iz razloga što je zakonodavac propisao da će u slučaju odjave prebivališta s područja jedinice, izvršnom čelniku i njegovu zamjeniku mandat prestati po sili zakona s danom odjave prebivališta. V. Martinović, T., *Novine u Zakonu o lokalnim izborima*, 6. 5. 2021., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/novine-u-zakonu-o-lokalnim-izborima-45462> (pristup 30. 5. 2024.).

<sup>37</sup> Čl. 2. st. 3. i čl. 3. st. 3. ZLI-a.

<sup>38</sup> Ustavni sud Republike Hrvatske u svom rješenju U-I-246/2017. i dr. od 4. travnja 2017., odlučujući o prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom čl. 1. st. 2. Zakona o dopunama Zakona o lokalnim izborima (Narodne novine br. 121/16) citira zaključke Venecijanske komisije (Komisije za demokraciju putem prava) iz Preliminarnog izvješća o isključenju počinitelja kaznenih djela iz parlamenta (*engl. Preliminary Report on Exclusion of Offenders from Parliament*, mišljenje br. 807/2015, CDL-AD(2015)019, Strasbourg, 30. lipnja 2015.) u kojem se ističe kako je pravna nemogućnost da se bude biran (*ineligibility*) ograničenje prava na slobodne izbore: stoga da se navedeno mora temeljiti na jasnim zakonskim normama, težiti legitimnom cilju i poštovati načelo razmjernosti. Ustavni je sud u tom rješenju ocijenio da osporena zabrana kandidiranja na lokalnim izborima osobama koje su počinile kaznena djela i koje su pravomoćnom sudskom odlukom osuđene (uključujući tu i uvjetnu osudu) na kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest mjeseci, zadovoljava ustavne i europske pravne standarde, iz razloga što je: - propisana zakonom; - ima legitiman cilj u vidu izbjegavanja aktivne uloge osuđenih osoba iz javnog života i sudjelovanja u politici kao zalog vraćanja povjerenja građana u obnašatelje javnih dužnosti u zaštitu pravnog poretka i ostvarenja demokracije; - razmjerna je - jer se odnosi na širok krug počinitelja; - vremenski je (iako nije izrijekom propisano) ograničena, jer na temelju Zakona o pravnim posljedicama osude, kaznenoj evidenciji i rehabilitaciji (Narodne novine broj 143/12, 105/15, 32/17, 53/22) traje do nastupa rehabilitacije. Dakle, utvrdio je da je osporena odredba razmjerna legitimnom cilju koji se njome nastoji postići (članak 16. Ustava).

<sup>39</sup> Navedena zabrana ne odnosi se na osobe koje su pravomoćno osuđene za kaznena djela počinjena iz nehaja i ako im je kazna zatvora zamijenjena radom za opće dobro ili uvjetnom osudom (čl. 13. st. 3. ZLI-ja).

Tako je u čl. 4. propisano da se jamči sloboda opredjeljenja birača i tajnost njihova glasanja. Također, zabranjeno je zahtijevati izjašnjenje birača o njegovu glasačkom opredjeljenju, ali je biraču dopušteno da on slobodno objavi svoje glasačko opredjeljenje. Naravno, kao ključni, a možda i sastavni dio načela slobode izbora, Zakonom je jasno predviđeno da nitko zbog glasanja ili zbog toga što nije glasovao ne može biti pozvan na odgovornost. Za potrebe ostvarenja i osiguranja načela tajnosti, zakonodavac uređuje i određene tehničke detalje pa se tako npr. na svakom biračkom mjestu mora prostorija za glasanje opremiti i urediti tako da nitko u prostoriji ne može vidjeti kako birač popunjava glasački listić. Isto tako, glasački listići ne smiju biti složeni po serijskim brojevima, već pomiješani i postavljeni stranom prema dolje tako da se ne vidi serijski broj listića (čl. 70 ZLI-ja).

Razrađujući ustavne odredbe, Zakon u čl. 2. st. 4. još jednom ponavlja i potvrđuje načelo neposrednog (izravnog) izbornog prava hrvatskih državljana i državljana drugih država članica EU-a, određujući da se biračko pravo ostvaruje na neposrednim izborima (tajnim glasanjem). Pored toga, Zakon u već spomenutom čl. 4., koji regulira slobode i prava u ostvarivanju biračkog prava, ističe da nitko ne može glasovati u ime druge osobe te da na istim izborima birač može glasovati samo jedanput.

Kod lokalnih izbora, kao zanimljivost još se može istaknuti da je zakonodavac točno odredio vrijeme održavanja redovnih izbora. Tako Vlada RH raspisuje redovne lokalne izbore koji se održavaju svake četvrte godine i to treće nedjelje u svibnju. Pri tome je vrlo važno naglasiti kako su u Hrvatskoj redovni izbori za lokalna predstavnička i izvršna tijela sinkronizirani.<sup>40</sup> Drugim riječima, redovni izbori za članove predstavničkih tijela jedinica te izbori za općinskog načelnika, gradonačelnika i župana (te njihove zamjenike) održavaju se istodobno (čl. 7. st. 1. ZLI-ja).<sup>41</sup>

#### **4.1. Načelo jednakosti izbornog prava u izborima članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica**

Zakon u čl. 75. još jednom navodi da se članovi predstavničkih tijela lokalnih jedinica biraju na neposrednim izborima tajnim glasanjem, a glede načina izbora, odnosno tipa lokalnog izbornog sustava, u čl. 76. određuje da se isti biraju razmjernim (proporcionalnim) izbornim sustavom i to na način da cijelo područje jedinice čini jednu izbornu jedinicu.<sup>42</sup> Na temelju kandidacijskih lista, birači koji pristupe glasanju biraju sve članove predstavničkog tijela jedinice. Pravo na sudjelovanje u diobi mjesta u predstavničkom tijelu jedinice imaju one kandidacijske liste koje su

---

<sup>40</sup> Podolnjak, R., *Institutional Reform of the Croatian Local Government: From Cabinets to Directly Elected Mayors and County Governors*, Politička misao, Vol. 47, No. 5, 2010., str. 125.

<sup>41</sup> Napomena: za potrebe ovog rada neće biti obrađena zastupljenost nacionalnih manjina u predstavničkom i izvršnom tijelu jedinice sukladno Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine br. 155/02, 47/10, 80/10, 93/11, 93/11.

<sup>42</sup> Područja jedinica određena su Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine br. 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15).

na izborima dobile najmanje 5 % važećih glasova birača. Preračunavanje glasova u mandate odnosno dioba vijećničkih mandata obavlja se kao i kod izbora zastupnika u Hrvatski sabor i u Europski parlament D'Hondtovom metodom (čl. 84. Zakona).<sup>43</sup>

Pravo predlagati kandidacijske liste imaju političke stranke i birači, s time da kada birači predlažu kandidacijske liste, predlaganje je uvjetovano brojem prikupljenih potpisa birača te lokalne jedinice, dok političke stranke to nisu dužne činiti. Potreban broj prikupljenih potpisa ovisi o veličini jedinice te se kreće od 25 u jedinicama do 350 stanovnika, do maksimalnih 2500 potpisa u jedinicama većima od 500.000 stanovnika.<sup>44</sup> Predlagatelji kandidacijskih lista obvezni su poštovati načelo ravnopravnosti spolova i voditi računa o uravnoteženoj zastupljenosti žena i muškaraca na izbornim listama,<sup>45</sup> sukladno Zakonu o ravnopravnosti spolova.<sup>46</sup>

Glasovanje se obavlja osobno glasačkim listićem na biračkom mjestu, tako da se isti popunjava na način da se zaokruži redni broj ispred naziva kandidacijske liste. Vrlo je važno istaknuti da birači glasuju samo za stranačke odnosno nezavisne liste kandidata (kandidacijske liste) navedene na glasačkom listiću po načelu glasanja jednim glasom (čl. 82. Zakona). Drugim riječima, zbog zatvorenih i blokiranih lista birači na lokalnim izborima ne mogu izraziti svoje preferencije prema određenom kandidatu, kao što je to slučaj kod izbora zastupnika u Hrvatski sabor i Europski parlament. Navedeno pravo preferencijalnog glasovanja posebno je važno upravo u malim lokalnim zajednicama, koje prevladavaju u Hrvatskoj. Zbog toga se u literaturi ističe kako bi na lokalnim izborima nasuprot zatvorenih stranačkih lista, u Hrvatskoj bilo znatno primjerenije uvođenje personaliziranih izbora uz primjenu otvorenih lista s kandidatima za koje bi birači mogli glasati prema svojim preferencijama.<sup>47</sup>

Broj članova predstavničkog tijela jedinice utvrđen je čl. 28. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Naime, isti ovisi o broju stanovnika u jedinici pa je tako najmanji broj vijećnika u jedinicama sa do 1000 stanovnika u kojima je broj vijećnika 7, a najveći je predviđeni broj vijećnika 47 u jedinicama s više od 300.000 stanovnika. Već je iz navedenoga jednostavno zaključiti da jedan vijećnik dolazi na puno manje stanovnika odnosno birača u općinama nego što je to slučaj u gradovima. Drugim riječima, ruralno je stanovništvo u općinama nadpredstavljeno naspram urbanog stanovništva u gradovima, a posebice onima najvećima koje

---

<sup>43</sup> Smerdel, B.; Sokol, S., *Ustavno pravo, Četvrto neizmijenjeno izdanje*, Narodne novine d.d., Zagreb, srpanj 2009., str. 287.

<sup>44</sup> Koprić, I.; Marčetić, G.; Musa, A.; Đulabić, V.; Lalić Novak, G., *Upravna znanost, Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava, Zagreb 2021., str. 321.

<sup>45</sup> Osjetna neuravnoteženost jednog spola postoji ako je zastupljenost jednog spola manja od 40 %.

<sup>46</sup> Čl. 15. Zakona o ravnopravnosti spolova, Narodne novine br. 82/08, 69/17.

<sup>47</sup> Koprić, I., *et. al. op. cit.* u bilj. 31, str. 160-161. V. više o primjeni otvorenih lista s preferencijalnim glasovanjem u različitim zemljama u: Omejec, J., *On Electoral Systems for Local Representative Bodies*, u: Koprić, I., (ed.) *Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia*, Faculty of Law and Croatian Law Centre, Zagreb, 2003., str. 265-290; Kasapović, M., *Lokalno izborno pravo u Hrvatskoj u komparativnoj perspektivi*, u: Petrak, Z., Kasapović, M.; Lalić, D., *Lokalna politika u Hrvatskoj – tri studije*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2004., str. 77.

ćemo upravo uzeti za primjer navedenih omjera.<sup>48</sup> Tako će na sljedećim redovnim lokalnim izborima 2025., uzimajući u obzir konačne rezultate Popisa stanovništva iz 2021., u malim jedinicama i dalje jedan općinski vijećnik dolaziti na maksimalnih 143 stanovnika, dok će jedan član Gradske skupštine u Zagrebu dolaziti na 16.322 stanovnika, a gradski vijećnik u Splitu na 5180, u Rijeci na 3483 te u Osijeku na 3567 stanovnika.<sup>49</sup> U odnosu na županije, za primjer možemo uzeti najmanju Ličko-senjsku sa 42.748 stanovnika te najveću Splitsko-dalmatinsku sa 423.407 stanovnika (omjer 1:10), pa će u onoj najmanjoj jedan član županijske skupštine dolaziti na 1583, a u najvećoj na 9009 stanovnika.

Bez obzira na ovakve brojke i omjere kod izbora članova predstavničkih tijela jedinica, ne možemo govoriti o kršenju načela jednakosti izbornog prava, odnosno o nejednakoj težini biračkog glasa u različitim jedinicama, upravo iz razloga što svako područje jedinice čini jednu zasebnu i samostalnu izbornu jedinicu. Ustavno načelo jednakosti biračkog prava u cijelosti je zadovoljeno jer je ispunjen zahtjev, odnosno mogućnost svakoga birača koji sudjeluje na izborima da na jednak način utječe na rezultate izbora (jedan birač – jedan glas).

Analizirani podaci nisu rezultat kršenja načela jednakosti izbornog prava, već su posljedica pretjerane složenosti i fragmentiranosti sustava lokalne i regionalne samouprave u RH, koji je obilježen brojnim teritorijalnim i demografskim neuravnoteženostima te se isti ne mogu riješiti izmjenama lokalnog izbornog zakonodavstva već predstavljaju problem koji je potrebno riješiti konsolidacijom i reformom sustava o kojoj se raspravlja i zaziva više desetljeća.<sup>50</sup>

## **4.2. Načelo jednakosti izbornog prava kod izbora općinskih načelnika, gradonačelnika i župana**

Idući redovni lokalni izbori koji će se održati u svibnju 2025. bit će peti izbori po redu na kojima će izvršni čelnici u jedinicama biti direktno (neposredno) birani

---

<sup>48</sup> Koprić *et al.*, *op. cit.* u bilj. 44, str. 320.

<sup>49</sup> Podaci su dobiveni sukladno konačnim rezultatima Popisa stanovništva, kućanstava i stanova u Republici Hrvatskoj 2021., Državnog zavoda za statistiku od 22. rujna 2022., dostupni na [https://podaci.dzs.hr/media/td3jvrbu/popis\\_2021-stanovnistvo\\_po\\_gradovima\\_opcinama.xlsx](https://podaci.dzs.hr/media/td3jvrbu/popis_2021-stanovnistvo_po_gradovima_opcinama.xlsx) (pristup 2. 6. 2024.) prema kojima Grad Zagreb ima 767.131 stanovnika (47 članova Gradske skupštine), Split 160.577 (31 gradski vijećnik), Rijeka 107.964 (31 gradski vijećnik) te Osijek 96.313 (s napomenom da će u Osijeku zbog pada broja stanovnika ispod 100.000, sukladno čl. 28. ZLP(R)S-a, na redovnim lokalnim izborima 2025. biti birano 27 gradskih vijećnika, a ne više 31 član kako je to bilo na prošlim izborima 2021. godine). Posebno se napominje da kod broja članova predstavničkog tijela navedenih jedinica nisu uzeti u obzir eventualni predstavnici nacionalnih manjina u jedinicama koji ostvaruju pravo na zastupljenost sukladno Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina.

<sup>50</sup> Vidi npr. Koprić, I., *Daljnji koraci u reformi hrvatske lokalne i regionalne samouprave*, u: Arbutina, H.; Rogić Lugarić, T.; (ur.), *Spomenica prof. dr. sc. Juri Šimoviću*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2017., str. 341-372.



od strane građana. Naime, od lokalnih izbora 2009. pa do danas,<sup>51</sup> kao relativno noviji model lokalnog političkog sustava koji se počeo primjenjivati u hrvatskim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, uveden je tzv. lokalni predsjednički sustav (sustav neposredno biranog načelnika).<sup>52</sup> Tako se, sukladno čl. 88. Zakona o lokalnim izborima, općinski načelnici, gradonačelnici i župani biraju većinskim izbornim sustavom u kojem cijelo područje jedinice čini jednu izbornu jedinicu. Prema tom modelu, građani dvokružnim izborima izravno (neposredno) biraju izvršne čelnike na mandat od četiri godine. Naime, isti se biraju većinom glasova birača koji su pristupili glasovanju te će u prvom krugu glasovanja za izvršnog čelnika biti izabran kandidat koji je na izborima dobio više od 50 % glasova birača koji su glasovali.<sup>53</sup> Ako ni jedan od kandidata za načelnika ne osvoji više od 50 % glasova u prvom krugu, održat će se nakon 14 dana drugi krug glasovanja u koji ulaze dva kandidata s najvećim brojem glasova u prvom krugu. U drugom krugu pobjeđuje kandidat koji je osvojio veći broj glasova birača koji su glasovali (čl. 94., 95. i 97. ZLI-ja).

I ovdje su ovlašteni predlagatelji kandidata birači i političke stranke, s time da je pravovaljanost, kako kandidatura prijedloga grupe birača, tako i stranačkih kandidatura, uvjetovana brojem prikupljenih potpisa birača jedinice, koji broj se ovisno o veličini jedinice kreće od 35 potpisa u jedinicama do 350 stanovnika, do maksimalnih 5000 potpisa u jedinicama s više od 500.000 stanovnika (Grad Zagreb).

Što se tiče načela jednake vrijednosti biračkog glasa kod izbora lokalnih načelnika, ono je, kao i kod izbora predsjednika države, osigurano samim načinom izbora te činjenicom da cijelo područje svake jedinice čini zasebnu i samostalnu, jednu izbornu jedinicu. Tako svaki glas birača u njegovoj jedinici ima jednaku težinu, a istaknimo kako i ovdje preferencije birača glede pojedinih načelničkih kandidata dolaze jasno i precizno do izražaja, a samim time potom bivaju izravno prenesene i na rezultate izbora.

---

<sup>51</sup> Od 1993. do 2009. u jedinicama su izvršnu ulogu obavljala poglavarstva kao kolegijalna tijela na čijem čelu je bio općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan kao predsjednik poglavarstva. Pojedinačne izvršne dužnosnike apsolutnom su većinom glasova birala predstavnička tijela jedinica iz redova svojih članova, a potom su istom većinom na prijedlog izvršnog čelnika birala i ostale članove poglavarstva. Koprić *et.al.*, *op. cit.* u bilj. 44, str. 325.

„Time je na lokalnoj razini između predstavničke i izvršne funkcije bila uspostavljena ravnoteža usporediva sa sustavom parlamentarne vlade na središnjoj državnoj razini“. Ivanišević, S., *Demokratizacija odlučivanja i stabilnost izvršne vlasti u Gradu Zagrebu – rezultati istraživanja*, Hrvatska javna uprava, 7 (2), 2007., str. 379.

<sup>52</sup> Podolnjak, R., *op. cit.* u bilj. 35, str. 4.

<sup>53</sup> Iznimno, ako se kandidirao samo jedan ili samo dva kandidata, za izvršnog čelnika bit će izabran odmah u prvom krugu onaj kandidat koji dobije najveći broj glasova na izborima.

## 5. ZAKLJUČAK

Povijest demokratskih izbora u Republici Hrvatskoj počinje tek početkom 90-ih godina prošloga stoljeća. Stoga i Republiku Hrvatsku kao i druge tranzicijske zemlje još uvijek ubrajamo u „mlade demokracije“. Naravno, tijekom vremena potrebno je aktivno raditi na sazrijevanju osnovnih postulata vladavine prava i demokratskog ustrojstva društva, a jedan od stožernih postulata upravo su demokratski izbori na kojima će građani svojom slobodnom voljom samostalno odlučivati o nositeljima najvažnijih državnih funkcija u određenom mandatnom razdoblju. Naravno, izazovi s kojima se susrećemo u tome procesu brojni su, gotovo svakodnevni i javljaju se na svim razinama te moraju biti predmetom kontinuiranog znanstvenog istraživanja i ne mogu biti riješeni u kratkome vremenu,<sup>54</sup> ali u Republici Hrvatskoj pokazalo se da su upravo parlamentarni izbori u proteklom vremenu bili najranjiviji na različite manjkavosti.

To je, ponajprije zbog, kako smo već u tekstu i pokazali, same tehnike provedbe parlamentarnih izbora, odnosno, sasvim konkretno, ponajprije zbog podjele cijelog teritorija države na 10 „općih“ izbornih jedinica, te još dodatne dvije izborne jedinice predviđene za izbor predstavnika dijaspore te nacionalnih manjina. S obzirom na to da 10 „općih“ izbornih jedinica daje jednak broj zastupnika u Hrvatskom saboru, to bi značilo da u njima, u cilju ostvarenja jednakog biračkog prava svih građana, nužno mora biti i podjednak broj birača. Naravno, vidjeli smo da pozitivno hrvatsko izborno zakonodavstvo vodi računa o tome, ali isto tako trebamo biti svjesni da demografska kretanja podrazumijevaju da će navedeni izazov osiguranja podjednakog broja birača u svim izbornim jedinicama itekako zahtijevati kontinuirano praćenje demografskih trendova te usklađivanje izbornih jedinica s njima.

Dakle, osiguranje jednakog biračkog prava svih građana Republike Hrvatske zahtijeva ulaganje konstantnog truda na optimiziranje postojećeg sustava i njegovu pravilnu provedbu u praksi. Iz svega ovoga proizlazi kako u hrvatskom izbornom sustavu postoje ozbiljni izazovi s kojima se moramo suočiti i koje moramo nastaviti rješavati. Međutim, u svemu tome mjesta za pesimizam, a kamoli defetizam nema, jer prisjetimo se samo: put k ostvarenju ideala vladavine prava ne predstavlja ništa drugo nego konstantni napor i stremljenje prema ostvarenju zacrtanih ciljeva i vrijednosti. Na tome putu, ma kako se ponekad izazovi činili nepremostivima, ne smijemo posustati jer bi to dovelo u pitanje ne samo daljnji napredak, nego i očuvanje dostignutog stupnja razvoja. A upravo permanentni progres prema boljem

---

<sup>54</sup> Primjerice, jedan od stožernih problema svakako je velika pasivnost i nezainteresiranost hrvatskih građana za sudjelovanje u izbornom procesu, pri čemu možemo kao ilustrativan primjer navesti zadnje izbore za Europski parlament na koje je u Republici Hrvatskoj izašlo samo 21,35 % birača po čemu je Republika Hrvatska postala „neslavni“ rekorder u cijeloj Uniji, ali uzroci navedenog problema kao i prijedlozi za njegovo rješavanje premašuju granice ovoga rada te upravo stoga predstavljaju zanimljivu temu za neka buduća znanstvena istraživanja. Usp: Priopćenje Državnog izbornog povjerenstva o rezultatima izbora članova u Europski parlament iz Republike Hrvatske provedenih 9. lipnja 2024. godine, dostupno na: [https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/2024/Izbori\\_za\\_EU\\_parlament/EU%20parlament%202024.%20Rezultati%20izbora.pdf](https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/2024/Izbori_za_EU_parlament/EU%20parlament%202024.%20Rezultati%20izbora.pdf) (pristup 13. 6. 2024.).

i savršenijem i leži u samoj biti vladavine prava u kojoj je demokracija jedno od stožernih utemeljujućih načela, a njezino ozbiljenje jedan od najvažnijih zadataka.

## LITERATURA

### Knjige i članci

1. Banaszak, L. A., *Why Movements Succeed or Fail – Opportunity, Culture, and the Struggle for Woman Suffrage*, Princeton University Press, 1996.
2. Hayek, F. (prijevod i predgovor Bačić, A.), *Politički ideal vladavine prava*, Školska knjiga, Zagreb 1994.
3. Ivanišević, S., *Demokratizacija odlučivanja i stabilnost izvršne vlasti u Gradu Zagrebu – rezultati istraživanja*, Hrvatska javna uprava, 7 (2), Zagreb 2007., str. 377-393.
4. Kasapović, M., *Lokalno izborno pravo u Hrvatskoj u komparativnoj perspektivi*, u: Petrak, Z.; Kasapović, M.; Lalić, D., *Lokalna politika u Hrvatskoj – tri studije*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2004.
5. Koprić, I., *Daljnji koraci u reformi hrvatske lokalne i regionalne samouprave*, u: Arbutina, H.; Rogić Lugarić, T.; (ur.), *Spomenica prof. dr. sc. Juri Šimoviću*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2017., str. 341-372.
6. Koprić, I.; Marčetić, G.; Musa, A.; Đulabić, V.; Lalić Novak, G., *Upravna znanost, Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava, Zagreb 2021.
7. Koprić, I.; Vukojičić Tomić, T., *Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika – stanje i prijepori*, u: Koprić, I., *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj: zbornik radova*, Institut za javnu upravu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2013., str. 155-188.
8. Nohlen, D., *Izborna prava i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb 1992.
9. Omejec, J., *On Electoral Systems for Local Representative Bodies*, u: Koprić, I., (ed.) *Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia*, Faculty of Law and Croatian Law Centre, Zagreb 2003., str. 265-290.
10. Podolnjak, R., *Institutional Reform of the Croatian Local Government: From Cabinets to Directly Elected Mayors and County Governors*, Politička misao, Vol. 47, No. 5, 2010., str. 117-143.
11. Podolnjak, R., *Izborni sustav za izbor zastupnika u Hrvatski sabor – de lege ferenda*, Informator, Vol. 56, br. 5670-5671, Zagreb 2008., str. 17-18.
12. Podolnjak, R., *Kritički osvrt na Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (I. dio)*, Informator (Zagreb), 56 (5637), prilog „Us“, 2008., str. 4-8.
13. Podolnjak, R., *Što treba mijenjati u hrvatskom izbornom zakonodavstvu*, Novi informator, br. 6053, Zagreb, 2012., str. 1-8.

14. Rubio-Marin, R., *The Achievement of Female Suffrage in Europe: On Women's Citizenship, International Journal of Constitutional Law*, vol. 12, no. 1, 2014., str. 4-34.
15. Seifert, K. H., *Bundeswahlrecht*, München 1976.
16. Smerdel, B.; Sokol, S., *Ustavno pravo, Četvrto neizmijenjeno izdanje*, Narodne novine d.d., Zagreb, srpanj 2009.

### **Pravni propisi**

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14 – Odluka Ustavnog suda br. SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014.
2. Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne novine br. 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20.
3. Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, Narodne novine br. 109/07, 125/08, 24/11, 150/11.
4. Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine br. 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 66/15, 104/15, 98/19.
5. Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine br. 114/23, 125/23.
6. Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora, Narodne novine br. 116/99, 24/23.
7. Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine, br. 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05, 44/05, 109/07.
8. Zakon o izboru članova u Europski parlament iz Republike Hrvatske, Narodne novine br. 92/10, 23/13, 143/13.
9. Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske, Narodne novine br. 22/92, 42/92, 71/97, 69/04, 99/04, 44/06, 24/11, 128/14.
10. Zakon o lokalnim izborima, Narodne novine br. 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20, 37/21.
11. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 – pročišćeni tekst, 137/15 – ispravak, 123/17, 98/19, 144/20.
12. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine br. 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15.
13. Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Narodne novine – Međunarodni ugovor br. 14/97, 4/08.
14. Zakon o pravu državljana drugih država članica Europske unije u izborima za predstavnička tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine br. 92/10.
15. Zakon o ravnopravnosti spolova, Narodne novine br. 82/08, 69/17.

## Sudska praksa

1. Izvješće Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-X6472/2010 od dana 8. prosinca 2010. godine 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 („Narodne novine“ broj 116/99.) – Narodne novine br. 142/10.
2. Presuda njemačkog Saveznog ustavnog suda BVerfGE 44, 125 – Öffentlichkeitsarbeit.
3. Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka broj: U-I-4089/2020 i dr. od 7. veljače 2023. i šest izdvojenih mišljenja sudaca, Narodne novine br. 24/23.
4. Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka i Rješenje broj: U-I-4116/2023 i dr. od 6. veljače 2024. i pet izdvojenih mišljenja sudaca, Narodne novine br. 20/24.
5. Ustavni sud Republike Hrvatske, Rješenje broj: U-I-246/2017. i dr. od 4. travnja 2017., Narodne novine br. 35/17.
6. Mrežni izvori
7. Konvencija o sudjelovanju stranaca u javnom životu na lokalnoj razini (*Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*), 1992., dostupno na: <https://rm.coe.int/168007bd26>
8. Martinović, T., *Novine u Zakonu o lokalnim izborima*, od 6. 5. 2021., dostupno na:
9. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/novine-u-zakonu-o-lokalnim-izborima-45462>
10. Popis stanovništva, kućanstava i stanova u Republici Hrvatskoj 2021., Državnog zavoda za statistiku od 22. rujna 2022., dostupno na:
11. [https://podaci.dzs.hr/media/td3jvrbu/popis\\_2021-stanovnistvo\\_po\\_gradovima\\_opcinama.xlsx](https://podaci.dzs.hr/media/td3jvrbu/popis_2021-stanovnistvo_po_gradovima_opcinama.xlsx)
12. Priopćenje Državnog izbornog povjerenstva o rezultatima izbora članova u Europski parlament iz Republike Hrvatske provedenih 9. lipnja 2024. godine, dostupno na: [https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/2024/Izbori\\_za\\_EU\\_parlament/EU%20parlament%202024.%20Rezultati%20izbora.pdf](https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/2024/Izbori_za_EU_parlament/EU%20parlament%202024.%20Rezultati%20izbora.pdf) (pristup 13. 6. 2024.).

## PROBLEMS IN THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF EQUALITY IN THE ELECTORAL LAW OF THE REPUBLIC OF CROATIA

In this paper the fundamental principles of electoral law in democratic systems and their concrete application within the Republic of Croatia are analyzed. Croatian electoral legislation is based on the free, general, equal, direct, and confidential right to vote for all Croatian citizens over the age of 18. Nevertheless, special emphasis is placed on the achievement of the principle of equality of the electoral vote when it comes to the design and organization of the electoral system. This should ensure that the actual expressed will of the voters in the elections is reflected in the formation of democratically elected bodies. Therefore, how the design of the electoral system at the national and

local level of the Republic of Croatia affects the transfer of the will of the electorate into concrete election results is demonstrated. Finally, the authors of this paper conclude that, in the Republic of Croatia, the biggest challenges in terms of ensuring achievement of the principle of equality of the electoral vote for all citizens are manifested precisely in parliamentary elections. This is so because of the division of the state territory into 10 electoral districts, which, given that they provide an equal number of representatives in the Croatia parliament, should have an equal number of voters. On the other hand, the analyzed ratios of the number of councilors and the different numbers of inhabitants of individual local government units in local elections are not the result of a violation of the principle of equality of the electoral vote, but rather a consequence of the excessive complexity and fragmentation of the local self-government system in the Republic of Croatia

**Key words:** *principles of electoral law, principle of equality of the electoral vote, parliamentary elections, Constitutional Court, local elections*