

UVOD U IZBORNE SUSTAVE: RAZGOVOR S AUTOROM

Razgovor
Prihvaćeno: 29. 11. 2025.

Napomena uredništva: Ovo je transkript tribine koja je održana tijekom konferencije „Hrvatski politološki razgovori“, 6. studenoga 2025. godine. Tribina je bila posvećena knjizi Višeslava Raosa *Uvod u izorne sustave: Povijest, tipologija i ključni primjeri* (TIM press, 2025.). Sudjelovali su Zdenka Krilčić, Goran Čular, Ivan Obadić i Višeslav Raos.

Zdenka Krilčić:

Dobar dan svima. Dobrodošli na predavljanje knjige *Uvod u izborne sustave* profesora Višeslava Raosa. Ja sam Zdenka Krilčić iz TIM Pressa. Razgovarat će profesor Goran Čular s Fakulteta političkih znanosti, docent Ivan Obadić s Pravnog fakulteta u Zagrebu i naravno autor Višeslav Raos, s Fakulteta političkih znanosti. Pa krenimo s autorom, kako je bilo pisati ovakvo opsežno djelo? Kako je ono koncipirano?

Višeslav Raos:

Ja već dosta dugo predajem izborne sustave. Prvo, uz pomoć profesorice Mirjane Kasapović, koja je razvila istraživanje izbornih sustava na ovom fakultetu i u Hrvatskoj. To sam radio uz nju i uz današnjeg dekana Nikić Čakara. U nekom trenutku sam shvatio da nam treba baš ovakva knjiga. Potaknula me profesorica Kasapović, koja je recenzentica ove knjige, uz profesora Čulara. Kada je došlo vrijeme za slobodnu studijsku godinu, rekao sam si da ako sada to ne napravim, neću nikada. Ta slobodna studijska godina je bila 2023./2024., dolazila je super-izborna godina. Mislio sam da će to izaći tada i da će to biti odlično. Nažalost, kao što zna Dijana Bahtijari, glavna urednica u TIM Pressu, ja sam probio rok, oduljilo se pisanje. Taj je rukopis imao oko 100 kartica više nego što sada ima.

Goran Čular:

Dvije greške u jednom.

Višeslav Raos:

Da. Šteta da se baci. To je pospremljeno za neku buduću knjigu. Ljudi koji me znaju, znaju da ja nisam škrt na riječima ni na pisanim riječima. Volim se raspisati i raspričati. Na kraju smo ipak došli do neke forme koja je zgodna. Zamišljeno je da knjiga bude udžbenik, ali može biti i priručnik, možda nekome samo neki segment odgovara. Fokus je na čak 16 zemalja, odnosno slučajeva koji trebaju pokriti određene tipove i podtipove izbornih sustava. I to unutar tri velike obitelji, dakle, većinski, razmjerni i kombinirani izborni sustavi.

Ali ima i dio koji se baš ne sreće u udžbenicima ove vrste, a to je povijesni uvod koji se tiče toga kako smo uopće došli do toga da biramo naše političke predstavnike i naše obnašatelje dužnosti, kako se razvijao koncept biračkog prava i kako je tekla demokratizacija, ta duga povijesna borba za opće prava glasa.

Pronaći ćete tamo svašta od antičke Grčke, Rima, biblije, Firenze, Dantea. Ima za svakog po nešto. Iako je i dalje uokvireno u komparativnu politiku. I dalje je dosta suho, za one koji ne vole taj pristup. Možda će nekima biti odbojno. Ali sve u svemu, mislim da je knjiga pitka, pogotovo nakon kvalitetnih i korisnih komentara i profesora Čulara i profesorice Kasapović. To je knjiga za svaki dan jer ima 365 stranica. Toliko o samom procesu nastajanja.

Zdenka Krilčić:

Hvala. Profesore Obadić, s obzirom da smo mlada demokracija, možete li istaknuti važnost ove knjige za izbore u Republici Hrvatskoj?

Ivan Obadić:

Hvala na pozivu. Višeslav i ja već dulje vrijeme surađujemo. Prvo smo organizirali konferenciju u sklopu centra Mika Tripalo u okviru koje smo se bavili pitanjem političke odgovornosti nositelja izvršne vlasti. Zatim, 2023. godine smo organizirali konferenciju o izbornim sustavima u kontekstu donošenja zakona o izbornim jedinicama. I ja sam tada također primijetio da nam je nedostajala ovakva knjiga. Ona obuhvaća veliki broj pitanja koja se i danas kod nas živo diskutiraju. Znamo da naš izborni sustav ima cijeli niz izazova koji bi se morali razriješiti. Meni je izuzetno drago što knjiga pruža komparativni pristup, da vidimo kako su određena pitanja riješena u drugim izbornim sustavima. To nije samo dobra podloga za studente da dobiju odgovarajuća znanja, nego nam daje dobar temelj kada raspravljamo o mogućim reformama našeg izbornog sustava. Pa možemo vidjeti kako su ta pitanja riješena u drugim sustavima.

Sada dolazimo do razloga mog bavljenja ovom temom. Mene je osobno zasmotala situacija koja se u više navrata ponavljala, pa i u mom rodnom gradu. Ja sam inače iz Varaždina. U Varaždinu je duže vrijeme dužnost gradonačelnika obnašao Ivan Čehok, koji je više puta bio izabran na tu funkciju, a protiv kojeg su se u međuvremenu pokrenula tri kaznena postupka. Tri kaznena postupka, zbog čega? Zbog toga što je zlopotrijebio položaj i ovlasti gradonačelnika jer je sklopio više ugovora obilježenih koruptivnim elementima kojima je financijski naštetio gradu. Njegov reizbor za gradonačelnika, nakon što su ti postupci pokrenuti, izazvao je stoga niz ozbiljnih pitanja i dilema. Jer on je 2017. godine izabran za gradonačelnika kao osoba protiv koji se vode tri kaznena postupka, a u isto vrijeme od strane grada je upravo radi tih kaznenih postupaka pokrenuto više parničnih postupaka protiv tvrtki s kojim je on u ime grada sklopio sporne sporazume. I tako se on kao gradonačelnik našao u položaju u kojem je bio ovlašten i obavezan da usmjerava i zastupa grad u vođenju tih sporova.

Radi se o eklatantnom sukobu interesa. I postavio sam si pitanje kako je moguće da imamo gradonačelnika koji je u takvom sukobu interesa, te kako se uopće mogao kandidirati za tu poziciju? Jer, ako želite biti čistačica u gradskoj upravi, morate pokazati potvrdu da se protiv vas ne vodi kazneni postupak i da niste osuđeni, a za gradonačelnika nema nikakvog ograničenja. I moram istaknuti, ovdje se ne radi o malim novcima. Ovdje se radilo ako se ne varam o iznosu preko 200 milijuna kuna. On je po mojem uvjerenju utjecao na te postupke kako bi poboljšao svoj pravni položaj u kaznenim postupcima koji su se vodili protiv njega. Tog smo se pitanja dotaknuli 2021. godine na konferenciji. To je bio moj motiv da uđem u ovu temu, a Višeslav i o ovim pitanjima piše u svojoj knjizi i daje nam komparativan pregled, te je zato smatram izuzetno bitnom i za hrvatski kontekst.

Zdenka Krilčić:

Profesore Čular, koja je ciljana publika za naslove ovog tipa?

Goran Čular:

Evo, mi ovdje. Ja ću vam odgovoriti na to pitanje, ali moram prvo reći nešto drugo. Višeslav je spomenuo da sam bio recenzent ove knjige. Ovo je moje drugo predstavljanje ove knjige. Imali smo ovo proljeće u Nacionalnoj sveučilišnoj knjižnici prvo predstavljanje. Ja sam, kao veteran, pripremo sinopsis svog izlaganja i tada i sada. Ali nisam mogao tada to iskoristiti, a izgleda neću moći ni sada. Izgleda da se promijenio način na koji se rade predstavljanja knjiga. Ali neka, drago mi je.

Meni je, naravno, drago da sam pozvan i što sam u ovoj ulozi. Zbog dvije stvari. Jedno je zbog knjige, a drugo zbog autora. Zašto zbog knjige? Zato što je to stvarno jedan udžbenik u pravom, klasičnom smislu te riječi. On je nastao, ja bih rekao, čak i usprkos današnjem vremenu. Čini nam se da nam udžbenici ne trebaju više. Imamo internet, imamo Chat GPT, razne druge načine da se dođe do informacija. Šta će nam ti debeli udžbenici? S druge strane, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu nikad nije imao izraženu tradiciju pisanja udžbenika. To su naši stari profesori filozofske orijentacije većinom objašnjavali time da ne treba učiti preko udžbenika, nego treba čitati autore, njihove knjige. I usprkos i jednom, i drugom, Višeslav je uspio napraviti udžbenik u najboljem smislu te riječi.

On je namijenjen onima koji će ga morati čitati, to su njegovi studenti. Bit će jako dobar i za nastavnike „Politike i gospodarstva” u srednjim školama. Knjiga se može čitati i kao priručnik, ne morate ga čitati od korica do korica, već samo kada vam treba neka konkretna informacija. Bit će koristan i za naše hrvatske rasprave. Uvijek se vraćaju ti izborni sustavi i izborni modeli pa se o tome u javnosti diskutira. Naravno, svatko ima pravo na svoje stavove, i političari i drugi. Ali često se vidi da ljudima nedostaju temeljne informacije ili kategorije. Općoj javnosti i političkoj klasi koja sudjeluje u tim raspravama, ova će knjiga dobro doći. Ja mislim da je Višeslav najviše uživao u tom prvom povijesnom djelu. Mislim da si to najviše skraćivao nakon sugestija recenzenata. I vidi se da on sa žarom prolazi kroz Grčku, kroz Rim, objašnjavajući kako su izgledali ti izbori i kako je došlo do toga da mi biramo svoje vlastodršce, a nekada su ih birali ždrijebom, odnosno slučajnošću. Mislim da je to ciljana publika.

Zdenka Krilčić:

Pitanje za Višeslava, spomenuli ste da je 2024. godina bila super-izborna godina. U knjizi opisujete razne izborne sustave. Kako biste ukratko opisali današnji izborni sustav u Hrvatskoj? Koje su njegove prednosti i njegove mane?

Višeslav Raos:

Ne postoji savršeni izborni sustav. On je uvijek plod nekog povijesnog konteksta, nekog kompromisa između snaga u parlamentu, da nitko nije mogao prevladati. U nekim slučajevima, izborni sustav je rezultat sukoba parlamenta i predsjednika. Naš izborni sustav je bio plod situacije iz devedesetih godina. Tadašnja opozicija, zajedno s dobrim dijelom akademske zajednice, civilnog društva i uz potporu inozemnog civilnog društva i veleposlanstava je gurala prema više reprezentativnosti. I to je malo po malo išlo prema razmjernom listovnom sustavu. Podsjetit ću, 1992. godine je postojao kombinirani izborni sustav, 1995. godine također, ali je udio većinskih mandata smanjen. Dakle, događala se neka vrsta progresije prema razmjer-

nom sustavu. Naravno, nisu bili uvaženi svi prijedlozi radne skupine, koja je bila s Pravnog fakulteta i s Fakulteta političkih znanosti, a krajnji oblik se formirao u Saboru. Vladimir Šeks i Mato Arlović su to uobličili na temelju prijedloga kojeg je dala radna skupina. U toj radnoj skupini su bili profesori Ivan Grdešić, Mirjana Kasapović, Branko Smerdel i Smiljko Sokol.

Taj izborni sustav ima neke anomalije, ali to nisu naše specifičnosti. To ćete naći i u drugim zemljama. Ljudi često znaju reći: „Joj, samo mi imamo zajamčena mjesta za nacionalne manjine.“ Onda pogledate Sloveniju, oni također to imaju. Onda kažu: „Samo kod nas se parlamentarna većina tvori uz pomoć tih zastupnika.“ Ali u Sloveniji je isti slučaj. Onda se kaže: „Samo kod nas postoje posebna mjesta za dijasporu.“ Ali, to postoji i u Italiji, Portugalu, Rumunjskoj, Francuskoj. Nismo baš tako posebni. Goran se isto bori protiv toga. Uvijek se misli da smo mi posebni. Onda mi koji se bavimo komparativnom politikom, kažemo da to nije baš tako. Mi se uklapamo u određene trendove, postsocijalističke ili balkanske, ili mediteranske, ili europske. Postoji neko povijesno naslijeđe.

Neke postavke ovog sustava je teško mijenjati. Recimo, postoje prijedlozi da se smanji Sabor. Ustav u članku 71 kaže da Sabor mora imati od 100 do 160 zastupnika. Kada bismo to htjeli mijenjati, onda otvaramo Pandorinu kutiju. Što s ova dva specifična elementa našeg izbornog sustava, a to su 3 zastupnika dijaspore i 8 zastupnika nacionalnih manjina? Koliko je previše, koliko je premalo? To je stvar političkog dogovora. Iz demografske perspektive, neke su nacionalne manjine nadpredstavljene, a neke podpredstavljene. I dijaspora je također podpredstavljena ako ćete gledati po broju putovnica u inozemstvu.

Dakle, nema savršenog sustava. Mi bismo trebali gledati što možemo nadograditi unutar postojećeg sustava. Na tragu onoga što i GONG radi. Trebamo gledati koje su neke slijepe pijegije koje postoje u financiranju kampanja, u provođenju izbora, u pristupačnosti glasačkog listića i slično.

Evo, tu su i profesor Čular, i profesor Šalaj. Mi smo bili prošli tjedan u Saboru na raspravi gdje smo otvorili niz tema. Nažalost, vjerojatno je ograničen doseg i akademske zajednice i civilnog društva, koliko mogu utjecati da parlamentarna većina neke stvari promjeni. Nema jasnog motiva, nema velikog pritiska javnosti, nema straha da će birači to kazniti, nema pritiska europskog zakonodavstva.

Zdenka Krilčić:

Profesore Obadić, vidimo da u nekim dijelovima svijeta rezultati izbora znaju dovesti do prosvjeda i nestabilnosti. Što mislite koliko određeni izborni sustav u stvari utječe na povjerenje građana u politiku?

Ivan Obadić:

Ako govorimo o SAD-u, povjerenje građana u vlast je značajno palo. Čini mi se da je povjerenje u medije oko 28 posto, a u vlast oko 22 posto. Možemo govoriti o krizi demokracije, to je potpuno jasno, jer krizu povjerenja u demokraciju potvrđuju rezultati raznih istraživanja, i to ne samo u SAD-u, već i u brojnim drugim zemljama, pa i u Hrvatskoj. O tome se dosta govori i piše. Samo smatram da je ta kriza bitno drugačija od one koja se događala 1970ih godina o kojoj je pisao i Samuel Huntington. U SAD-u je do nje došlo u kontekstu skandala Watergate, ekonomske krize odnosno stagflacije i rata u Vijetnamu. Ona je erodiralo povjerenje ljude u demokratski sustav, ali građani su i dalje vjerovali u demokratski sustav te da se demokratske institucije mogu reformirati. Ta se kriza razriješila 1980-ih godina

kroz ekonomske reforme, inovacije koje su uslijedile pa se početkom 1990-ih godina govorilo o trijumfu liberalne demokracije, pogotovo nakon pada komunističkih režima u istočnoj Evropi i Sovjetskom Savezu. Meni se čini da je ova kriza danas bitno drugačija od one krize 1970ih godina. Ovo je dublja kriza. Ovo je kriza povjerenja građana u same institucije. Zato je rješenje puno izazovnije. Pitanje povjerenja građana u demokratske institucije je pitanje koje će se teško razriješiti samo kroz izborni sustav, a tu je izuzetno važno pitanje i političke odgovornosti kojom se također gradi povjerenje građana u demokraciju. Kod nas se postavlja pitanje izbornih jedinica, na koji način one utječu na izborni rezultat. GONG je predlagao promjene još 2012. godine. To je također bilo potaknuto odlukom Ustavnog suda, vezano uz disproporcije u veličini izbornih jedinica.

Izborni sustav može bitno utjecati da izbori budu poštene, ako postoje bitne disproporcije u jedinicama. Mi smo 2023. godine imali raspravu o tome koliko izborne jedinice utječu na rezultat. Rješenje koje je bilo prihvaćeno je bilo snažno kritizirano i od profesora s pravnih fakulteta, s ustavnog prava. Oni su i javno reagirali i kritično progovorili o načinu na koji se donosi taj zakon. I s vašeg fakulteta su dolazile kritike na taj prijedlog zakona. Transparentnost izbornog sustava je važna, ali važna je i transparentnost procesa kojim se donosi mijenja izborni sustav. Ono što piše Višeslavovoj knjizi je važno, da većina sudionika treba smatrati da je izborni sustav legitiman, to su izuzetno bitno pitanje.

Zdenka Krilić:

Profesore Čular, postoji li mogućnost za manipulacije u izbornom procesu, s naglaskom na Hrvatsku?

Goran Čular:

Uvijek postoji. Da, apsolutno postoji mogućnost manipulacije. Kako je to Giovanni Sartori rekao, izbori trebaju biti razumno slobodni i poštene. Ne mogu biti 100 posto slobodni i poštene. Fizičku demokraciju se može kontrolirati jedino fizičkim putem. Imamo birališta, na njih dolaze živi ljudi. I imamo sustav koji je po meni bolji, da političke stranke, i vlast i opozicija, stavljaju svoje ljude u biračke odbore. Mislim da je to bolje nego da su neki neovisni ljudi u biračkim odborima.

Ali, može biti problema, pogotovo u manjim sredinama. Svašta se događa na nekim biračkim odborima. Predsjednik biračkog odbora na kraju plati svima piće i kaže: „Ajte vi tamo u gostioniocu, a ja ću riješiti papirologiju.” A ljudi su možda o njemu ovisni jer im on posuđuje traktor.

Ne može se bez tog tipa kontrole. Ima nekih čudnih stvari, ja sam sebi rekao da ću se tim pozabaviti, ali nikako. Statistika bi mogla dosta otkriti, da se vidi do koje to mjere ide. Naravno, nije nikakav dokaz, ali može biti indicija. Radeći na lokalnim izborima sam vidio da je bilo cijelih općina, manje gradova, koje su imale izlaznost od 85, 90, preko 90 posto, iako je prosječna bila nešto iznad 40. Može se pratiti jesu li to uvijek ista mjesta. Pogotovo se može pratiti na razini biračkih mjesta.

Ima i manipulacija na zakonskoj razini. Evo i Višeslav je spomenuo. U raspravi u Saboru ja sam povukao taj slučaj određivanja zamjena zastupnika u Hrvatskoj. Tu su sebi političke stranke stvorile mogućnost, i to 2015. godine pod vodstvom SDP-a, da one interveniraju u te liste i nakon izbora, premda imamo preferencijsko glasanje. Tako one mogu zamijeniti zastupnika, bez obzira na kojem je on mjestu. Prvi dolazak na listu prije izbora jako ovisi o svim predsjednicima stranaka, pa onda i stranke budućeg premijera. Nakon toga, premijer imenuje 20, 30, 40 ljudi iz Sabora

na izvršnefunkcije. A onda se njega pita i za zamjene. Pa sam postavio pitanje je li točno ono što piše u ustavu, da Sabor izglasava vladu, ili zapravo vlada bira Sabor, na neki način.

Dakle, ima dosta elemenata koji bi se mogli postaviti puno bolje.

Zdenka Krilčić:

Profesor Čular je spomenuo izlaznost. Što mislite da bi moglo povećati izlaznost birača i mislite li da su birači dovoljno informirani o cijelom izbornom procesu?

Višeslav Raos:

Ima kod nas glasova koji kažu da nam treba obavezno glasovanje. Sad, meni se to ne čini kao dobra ideja. Mi smo zemlja koja ima tradiciju različitih nedemokratskih sustava, u živom sjećanju ljudi. Evo, imate primjer pandemije koji pokazuje koliko je bilo teško ljudima nešto nametnuti. Sada biste vi ljudima rekli da moraju ići na glasanje, da moraju nešto zaokružiti. Evo, Belgija ima obavezno glasovanje, ima sitne kazne. Ako opetovano ne izađete onda rastu te kazne, narastu na dvjesto eura, pa vas čak privremeno izbrišu s popisa birača. Pa morate otići u općinu i opet se registrirati, da vam bude malo neugodno. U njima susjednoj Nizozemskoj, kada su ukinuli obavezno glasovanje 1966. godine, na slijedećim izborima je značajno pao broj nevažećih listića. To je logično, jer su ljudi koji su prije bili prisiljeni, sada ostali doma. Ako prisilite ljude da glasaju oni će na listiću crtati sve i svašta. Svojedobno su na Index.hr objavili fotografije listića sa raznim šaljivim i prostim stvarima koje ljudi doctavaju na listić. Iako se ne smije fotografirati listić, ali ljudi to rade, uključujući i bivšu predsjednicu, koju su novinari snimili kako to radi. Po meni je biračko pravo prije svega pravo, nije dužnost. To je duga rasprava, ali ako gledate povijesnu raspravu, veći je naglasak na tome da je to pravo, a ne dužnost. Dužnost je jednom kada ste izabrani. Dužnost je prema funkciji koju obnašate. Ali je li baš vaša dužnost sudjelovati? Ili imate pravo da ne sudjelujete?

Inače, što se tiče čudne izlaznosti na nekim biračkim mjestima, postoji jedan fenomen koji se u Rusiji zove Čurovljeva pila. Čurov je bio predsjednik ruskog federalnog izbornog povjerenstva. I onda su u Rusiji primijetili da se može lijepo pokazati stupačastim grafikonima, da postoje mjesta u Sibiru gdje je izlaznost 80 posto i tih istih 80 posto je glasalo za Ujedinjenu Rusiju. Postoji visoka korelacija između izlaznosti i glasa za pobjedničku stranku ili pobjedničkog kandidata.

I to je neobično. A često su to upravo zabačena mjesta gdje vi ne možete previše kontrolirati proces, gdje nema promatrača. Dakle u nekim ranijim vremenima, ranih 2000. godina, ti su izbori ipak bili nešto bolje organizirani u Rusiji. Bilo je više promatrača, OESS je bio aktivan i bili su bolje medijski praćeni. U nekom trenutku su u Rusiji uveli skenere, koje mnoge zemlje koriste. To navodno ubrzava obradu, a i sprečava manipulaciju. Na nekim fakultetima se to koristi za prijemne ispite, to su strojno čitljivi papiri. To bi trebalo sprečavati manipulacije. To u Rusiji nije ništa pomoglo. To je velika zabluda da će tehnologija spriječiti izborne povrede. Tehnologija to samo može omogućiti.

Pogledajte Kinu. Dugo se govorilo da će internet demokratizirati društvo, svima će dati pravo glasa, u smislu prava javnosti. Ali pogledajte što Kinezi uspijevaju napraviti uz kombinaciju filtera, cenzure, samocenzure, odluka američkih kompanija da na tom tržištu ne nude neke sadržaje, zabrane aplikacija. Uz svu tu tehnologiju niste dobili slobodnije društvo. To nije moja skepsa prema elektroničkom glasova-

nju. Nego navodim koji bi mogli biti neki problemi. S razlogom je to samo u Estoniji zaživjelo. Estonija je zemlja koja je jaka u digitalnom poslovanju, imate onaj pojam digitalnih nomada. Mnogo ljudi u Hrvatskoj posluje tako da su registrirali firme u Estoniji. Ali Estonaca ima kao Slovenaca oko 2 milijuna, na vrlo ravnom terenu što omogućava lakšu dostupnost komunikacije, logistiku i razne stvari. S razlogom je njima to lakše organizirati.

Teret proizvodnje visoke izlaznosti je po meni prvenstveno na izbornim natjecateljima. Kandidati i stranke trebaju privući ljude. Na njima je teret. Oni nas moraju uvjeriti. Naravno, druga stvar je edukacija. Fakultet političkih znanosti je zadnja stepenica. Prva stepenica je građanski odgoj i obrazovanje. Profesor Šalaj i profesor Boban su se puno time bavili, kroz GONG i druge organizacije. Neke stvari su se pomaknule, neke nisu. Mi smo kao fakultet često frustrirani statusom „Politike i gospodarstva” i drugim sadržajima koji su bili planirani za različite naraštaje, što se tiče građanskog odgoja i političkog obrazovanja i zdravstvenog odgoja. Puno je želja, ali nekad nema baš puno efekta. Ali ti koji se natječu nas moraju uvjeriti zašto oni zaslužuju naše povjerenje. S druge je strane obrazovni sustav koji bi trebao dati alate ljudima da mogu procijenjivati. Kao što postoji medijska pismenost, postoji i politička pismenost.

Zdenka Krilčić:

Vratit ćemo se poslije na elektroničko glasanje. Profesore Obadić, često se može čuti da izborne jedinice neravnomjerno zastupaju birače. Spomenuli ste već sustav izbornih jedinica. Mislite li da ih u Hrvatskoj treba mijenjati?

Ivan Obadić:

Ja bih se htio nadovezati na ovo što se govorilo o izbornim manipulacijama. Moram istaknuti dva primjera koja su meni osobno poznata. Jedan primjer se odnosi na posljednje izbore. Vjerujem da ste vidjeli, u Varaždinskoj županiji je bio slučaj s jednim izbornim mjestom, romsko naselje, ako se ne varam. U prvom krugu je velika većina glasača bilo za jednog kandidata, a u drugom krugu situacija je bila potpuno suprotna te su skoro svi birači glasali za drugog kandidata. Druga situacija koja mi je poznata nije bila u medijima. Jedan poduzetnik je izašao na lokalne izbore. Svojim radnicima je navodno rekao da glasaju za njega i morali su slikati glasačke listiće i pokazati da su glasali za njega. Ovo su dva primjera koja upozoravaju na manipulacije koje su moguće u izbornom procesu.

Što se tiče izbornih jedinica, o tome se puno govorilo. Znamo kakva je bila odluka Ustavnog suda. Da li je ovo rješenje koje je sada prihvaćeno u skladu s ustavnom odlukom? Ja mislim da nije. Smatram da je trebalo ovo pitanje drugačije urediti. Trebalo se uzeti u obzir kakve su naše administrativne jedinice, te sukladno tome je trebalo urediti izborne jedinice. Ali očito se sada taj problem riješio na način koji je prihvatljiv političkoj većini. No šteta je što se propustila prilika te da se to pitanje razriješi sukladno preporukama koje su dolazile iz akademske zajednice i od strane GONG-a. Smatram da je puno veći problem sam način donošenja tog zakona. Nisu bili poštovani određeni demokratski standardi kojima bismo trebali težiti. A smatram da to onda vodi ovom problemu kojeg ste spomenuli, a to je nepovjerenje građana u institucije, u izborni proces. Kada se jedan zakon koji je bitan za demokratski život države donosi na taj način, to stvara nepovjerenje građana prema izbornom procesu.

Inače smatram, kada govorimo o povjerenju građana u institucije, ne radi se samo o izbornom sustavu već je tu problem i korupcija te nedostatak političke odgovornosti. Spomenuo sam prije razlog zašto sam se počeo baviti ovom temom. A tu dolazimo do problema sporog pravosuđa. Imamo političare protiv kojih se vode kazneni postupci i po deset godina, a da još uvijek nemamo konačni sudski pravori-jek. Mislim da je to nedopustivo. Govori se o reformi izbornog sustava što je tema koju vi volite aktualizirati, ali ako govorimo o problemu povjerenja građana u insti-tucije, onda bi svakako trebali postići da se takvi kazneni postupci, protiv pripad-nika političke i ekonomske elite, završe u razumnom roku. I onda se događaju situ-acije poput ove u Varaždinu. Naravno, postoji presumpcija nevinosti. I zato to nije jednostavno pitanje jer ako krenete ograničavati pasivno biračko pravo, otvara se mogućnost zloupotrebe. U Njemačkoj, a o tome je pisao profesor Podolnjak u zbor-niku koji će uskoro izaći, postoji rješenje da se gradonačelnik može suspendirati s vršenja dužnosti. On je spomenuo slučaj Regensburga gdje se protiv gradonačelnika pokrenuo kazneni postupak. On je formalno ostao gradonačelnik, ali je bio suspen-diran s dužnosti. I umjesto njega tu je dužnost obnašao njegov zamjenik.

E sad, da li bi to kod nas funkcioniralo, to je dobro pitanje. Da li bi se takav in-stitut i koliko zlorabio? Da li bi takve situacije dodatno narušile povjerenje građana u pravosuđe, u izborni sustav, u demokratske institucije? Mislim da je to pitanje političke kulture. I to nadilazi pitanje izbornog procesa, izbornog postupka, izbor-nog zakonodavstva.

Zdenka Krilčić:

Profesore Čular, ajmo malo o izornoj šutnji. Mislite li da je treba ukinuti? Ima zemalja u kojima nema izborne šutnje, Švedska, Finska. Da li bi to bila dobra od-luka?

Goran Čular:

Kod nas često ljudi misle da je nešto bez veze. I, zaista, dalo bi se argumentirati protiv izborne šutnje. Na internetu nema izborne šutnje. Plakati stoje i u subotu i u nedjelju. Ali, ja smatram da treba malo šire gledati stvari. Pola država ima izbornu šutnju, pola nema. Ali ako je država navikla na neko rješenje, onda se treba tog rje-šenja držati. Izborna šutnja u Hrvatskoj postoji od 1990ih, od kada smo uveli više-stranačke izbore. Ona je stvorila određena očekivanja. To je jedna simbolička po-ruka da se ta dva dana smanje tenzije. Što god bilo na tim izborima je dobro, netko je pobjedio, netko je izgubio. Užasna bi bila sama promjena sustava. Ona bi poslala krivu poruku. Dobili biste nevjerovatne nasrtaje političkih stranaka baš u te dane. Ovako i onako oni kontaktiraju građane, neki put na pristojan, neki put na nepristo-jan način. A tada bi to bilo strašno. Ja nisam pobornik toga da se to mijenja.

Višeslav Raos:

Opet onaj problem „samo kod nas”. Kada neke stvari ne funkcioniraju dobro kod bilo kojeg elementa političkog sustava, pa onda i izbornog sustava, onda ljudi misle da je to plod nekakvog naslijeda, neke čudne pravne kulture. Pa govore o Balkanu ili Osmanlijama. Međutim, kada malo zagrebete vidite da su svi u nekom trenutku bili korumpirani, svi su u nekom trenutku imali političko nasilje na izbo-rima. I onda su shvatili da to nije u redu jer je bilo otpora javnosti i medija. Kada pogledate medijske napise iz Velike Britanije iz 19. stoljeća, tamo se ljudi tuku. Tuku se na biralištima i u gostionicama gdje se provodila kampanja. Postoje slike iz tog vremena, Torijevci i Vigovci, jedni sa plavim, a drugi sa narančastim zastavicama i

oni se tuku do krvi. To je normalno. I normalno je da daš dva penija nekom djetetu da skida plakate onog drugog. Kako je počela karijera Thomasa Jeffersona? Kada je bio biran u parlament Virdžinije, svoje savezne države, on je pobjedio zato što je više potrošio na alkohol od svog protivnika. Platilo je da ljudi više piju. Prve takve raspave su kod Cicerona. On pokušava zakonski ograničiti koliko se smije potrošiti na javne gozbe u gradu Rimu za svoje birače. Kako se širilo biračko pravo tako su i siromašniji birači mogli dati određenu prevagu na izborima. Pa se isplatilo potrošiti da se njima osigura neka hrana i piće. Političari u kampanji rade ono što im se isplati. Ako nisu sankcionirani, a vide da ima efekta, oni će to raditi. Mi se često čudimo što se u izbornim kampanjama pojavljuje dosta efemernih stvari pa govorimo o estradizaciji, ali ne bi se to pojavljivalo da nema efekta.

A što se tiče elektroničkog glasovanja, ide se vjerojatno u tom smjeru, u nekoj dužoj perspektivi. Ne postoje još dobri tehnički preduvjeti za to. Iako je naš sustav e-Građani relativno dobro razvijen, kada ga usporedite s drugima u Europskoj Uniji. Mana bi bila ta što u Hrvatskoj postoji digitalni jaz koji se poklapa s dobnim jazom i s regionalnim jazom. U ruralnim krajevima ima mnogo siromašnog, starijeg i manje obrazovanog stanovništva. Njihov prozor u svijet je Facebook. Oni imaju par grupa, objavljuju kome je što uspjelo u voćnjaku. I tamo onda neko podijeli nešto o tome da je taj i taj političar simpatičan jer lijepo kuha. To je percepcija politike za mnoge ljude. I sada bi ljudi trebali na računalu glasati, izabrati predsjednika države. Treba nam još vremena. A još treba uzeti u obzir da smo izloženi kibernetičkim napadima. Svakodnevno se događaju napadi na kritičku infrastrukturu. Sad zamislite napade na digitalnu infrastrukturu u vrijeme izbora.

Amerikanci su otvorili to pitanje, s diskusijom o ruskom uplitanju u izbore. Ali Amerikanci su tu specifični jer se američko društvo i prije toga spora toliko polariziralo da je nastao ogroman manjak povjerenja. Zato je nastala ta situacija da je sve moguće. I zato imaju tu čudnu situaciju s predsjednikom Trumpom da je on osporavao izbore i kada je dobivao i kada je gubio. Dakle, 2016. godine kada je dobio izbore i dalje je tvrdio da je Hillary Clinton dobila par milijuna glasova od birača koji nisu državljani, pa nisu smjeli glasati, implicirajući većinom ljude iz latinske Amerike. Zatim, 2020. godine je rekao da je izgubio jer su pokrali izbore. I onda kada se vratio na vlast opet je govorio da su ga pokrali. Ogroman je problem tog međusobnog nepovjerenja u Americi. A druga stvar je tehnički aspekt. Njihovi obični dopisni izbori znaju biti na udaru kritika. Vi dobijete nekoliko koverti, potpišete se, morate onda to poslati, i to državnom poštom. Ne možete to slati nekim kurirskim službama. Dakle, ako hoćete dopisno glasovanje u Hrvatskoj, Hrvatska pošta je vaš prijatelj. Uvijek postoji tehnički aspekt i aspekt međusobnog povjerenja. Ali stranke i kandidati će muljati dok god misle da to može proći.

Zdenka Krilčić:

Profesore Obadić, oni koji zagovaraju obavezno glasovanje govore da je ono dužnost svakog građanina. A oni koji se protive kažu da je to povreda osnovnih građanskih prava. Koje je vaše mišljenje o institutu obaveznog glasanja?

Ivan Obadić:

Višeslav je argumentirao protiv, pa ja moram zauzeti suprotan stav. Ali moram nešto reći o elektroničkom glasovanju. Naime, ja imam još jednu poveznicu s izbornim sustavima. Na Sveučilište u Zagrebu sam dva puta bio predsjednik povjerenstva za izbore za Studentski zbor. Vjerojatno znate, odaziv na te izbore je katastrofalno

nizak. Na te se izbore potroši mnogo vremena i novaca. Tiska se otprilike 70 tisuća glasačkih listića od kojih se iskoristi jako mali broj listića. Zašto govorim o tim izborima? Zato jer bi za te izbore elektroničko glasovanje po meni moglo predstavljati kvalitetno rješenje. Pretpostavljam da bi se povećala izlaznost. Pretpostavljam da kada bi studenti primili e-mail koji bi ih pozvao na glasanje, mislim da bi ipak veći broj studenata glasalo nego što je to sada slučaj. A na Sveučilištu imamo dobar informatički sustav kojem možemo vjerovati. S druge strane, dva puta sam bio predsjednik izbornog povjerenstva i vidio sam veći broj prigovora na izborni proces. Ja se uistinu pitam koliko bi se zloupotrebljavao taj sustav elektroničkog glasovanja. Na primjer, netko dođe studentu i kaže: „Evo, dam ti 20 eura, daj da dođem kod tebe da vidim kako ćeš glasati.” S obzirom da je mala izlaznost, koja bi doduše možda bila nešto veća, takve manipulacije bi mogle utjecati na izborni rezultat. U svakom slučaju trebalo bi na razini Sveučilišta razmotriti mogućnost da se uvedu takvi izbori, ali vidim ovdje i neke mogućnosti manipulacije.

A vezano uz ovo selo koje sam spominjao, bila je vrlo mala razlika u glasovima. Mislim da sada SDP ide s ustavnom tužbom da se ospore rezultati izbora jer nije donesena odluka da se prebroje svi glasački listići, a razlika između dva kandidata je bila vrlo mala. Tako da je aktualni župan iz HDZ-a ostao župan, župan Stričak. Ali ostali su očigledno repovi iza tog izbornog procesa.

Vezano za vaše pitanje o obaveznom glasanju, više naginjem shvaćanju da je naše biračko pravo ne samo pravo već i dužnost. Možda zato što se između ostalog bavim i Atenom i njenom demokracijom, a tu su pojmovi poput građanske časti i obaveza građana bilo vrlo ozbiljno shvaćeni. Oni su vrlo ozbiljno gledali na obavezu da građani sudjeluju u javnim poslovima, da su dostojni građani, i da je takva vrsta javnog djelovanja bitna. Pa ako ste htjeli biti službenik u Ateni morali ste imati građansku čast. Morali ste biti uzorni građanin.

Nisam siguran koje bi sve bile reperkusije obaveznog glasanja. Dakle, da li bi imali porast nevažećih listića? Vjerojatno. U redu. Ali vrlo vjerojatno bi neki ljudi izašli na izbore i glasali, a koji inače ne bi. Kod nas ljudi ne izlaze na izbore zato što su oni u nedjelju. Pa im je draže otići na Sljeme nego na glasanje. Ili negdje na more za taj vikend. Još ako je petak, recimo, neradni dan. Da li bi možda to riješili ako bi izbori bili u srijedu? Pa da je tad neradni dan? Da li bi možda više ljudi odlučilo ići na glasačko mjesto, a ne na neki izlet? Ne znam.

Kakve bi bile političke reperkusije uvođenja obaveznog glasanja? Da li bi to postao predmet političkog prepucavanja? Da li bi to populističke stranke pokušale zloupotrijebiti? Nedavno sam bio na jednoj konferenciji. Ne znam da li znate, ali Hrvatska je sada postala članica Europskog sveučilišnog instituta i u Rijeci je održano predstavljanje instituta. Tamo je bio profesor s odsjeka za politologiju s instituta i upravo smo razgovarali o tom pitanju. On je tvrdio da bi uvođenje obaveznog glasanja imalo negativne političke implikacije. Jer da bi ono zaoštrilo političke odnose među strankama. Ali ponavljam, načelno smatram da se ne radi samo o pravu, nego i o građanskoj dužnosti. I da bi se možda neki modeli obaveznog glasanja trebali razmotriti. Pošto postoje različiti modaliteti kako se može uvesti obavezno glasanje. Zato smatram da je to nešto o čemu bi u svakom slučaju trebali voditi računa.

Zdenka Krilčić:

Profesore Čular, uspoređujući s primjerima iz ove knjige i izbornim sustavima iz drugih zemalja, jesu li izborna pravila u Hrvatskoj previše komplicirana? Ili su možda previše fleksibilna?

Goran Čular:

Ne bih rekao da su pravila posebno komplicirana u Hrvatskoj. To proizlazi iz temeljnog modela kojeg smo usvojili. Razmjerni modeli su, kao i većinski, iz pozicije birača najjednostavniji. Za same birače postoje mnogo kompleksniji izborni sustavi. Ono što je dobro u knjizi jest to da Višeslav prolazi kroz sve osnovne modele. On je birao zemlje namjenski da kroz njih prođe sve te osnovne modele. Tu ima kompleksnih sustava, na primjer, jedinstveni prenosivi glas u Irskoj ili alternativno glasanje u Australiji, gdje birači moraju svakom kandidatu dati određenu preferenciju.

Kod nas je to razmjerno jednostavno. Čak i uvođenje preferencijskog sustava, kako ga mi zovemo, nije komplicirano za birače. I dvije trećine birača koristi tu mogućnost u nacionalnim izborima. Ako se vratimo na udžbenik, on stvarno ima informacije o svim glavnim tipovima i podtipovima izbornih modela.

Na primjer, ja osobno nikada nisam znao kako se točno prebacuju i računaju druge i treće preferencije u irskom sustavu. Stvarno, prebrojavanje je samo po sebi komplicirano. Iako biraču to puno ne znači, ali biračkim odborima i onima koji to broje i računaju, to je stvarno jako komplicirano. U tom smislu, ja mislim da je naš sustav razmjerno jednostavan.

Zdenka Krilčić:

I evo za kraj, jedno pitanje za svu trojicu, kada biste mogli jednu stvar promijeniti u našem izbornom sustavu, koja bi to bila?

Goran Čular:

Neka budu izborne jedinice. Mislim da bi promjena izbornih jedinica dosta stvari popravila. To nije baš tako jednostavno, pogotovo ako se ide s manjim brojem izbornih jedinica koje se poklapaju s našim povijesnim regijama. Vjerujem da bi se za desetak godina počelo pričati i o drugim stvarima. To bi stvorilo neki tip očekivanja. Bez obzira što je to samo izborni zakonodavstvo i nema veze s geografskom podijelom države. Ali počelo bi se pričati o traženju glasa za te regije, također možda i dvodomnost parlamenta.

Ivan Obadić:

Ja sam isto ciljao na taj odgovor. Ali to bih povezao i s pitanjem lokalne samouprave. Smatram da je to također jedan od problema izbornog sustava. Kod nas su jedinice lokalne samouprave premale, imamo više od 500 jedinica. Bilo je više prijedloga reforme i obično se govori da bi Hrvatskoj odgovaralo oko 125, 130 jedinica lokalne samouprave, a mislim da bi to onda snažno utjecalo i na lokalne izbore iz više razloga. Na primjer, na posljednjim izborima smo u petini jedinica imali samo jednog kandidata. A kakva je onda to politička utakmica ako imamo samo jednog kandidata na izborima?

Višeslav Raos:

Ja bih tu razlikovao dvije stvari. Mislim da je model GONG-a najbolji od svih tih modela. Međutim, ako gledate idealtipski, ako gledate komparativno što se događa u ostatku Europske unije, bilo bi logično da su izborne jedinice slične našim županijama, da one tvore izborne jedinice. To bi bio najčešći sustav. To za sobom povlači jednu posljedicu. Dosta bi varirao efektivni izborni prag. I varirala bi dužina tih lista. Što bi zapravo značilo da nam prag ni ne treba.

Druga stvar o kojoj se može govoriti jest da mi imamo izborni prag od 5 posto na razini izbornih jedinica, ali on ne ispunjava svoju temeljnu funkciju. Temeljna funkcija izbornog praga je da spriječi fragmentaciju, da spriječi ulazak prevelikog broja stranaka u parlament koje onda ne mogu formirati većinu. I onda imate više od 20 stranaka u parlamentu zahvaljujući neizbornoj parlamentarizaciji. Nakon što uđete na jednoj listi, završite negdje drugdje. I također, uđete na koalicijskim listama koje su takve kakve jesu. To bi se dalo zamjeniti listovnim savezima ili nečim drugim. Studenti kažu da imamo dvostranački sustav. Ali kada pobrojimo stranke, koliko ih ima? Nema ih dvije. Ima 15 klubova. Evo mi ovdje možemo stvoriti bilo koju kombinaciju troje ljudi i formirati klub. A kao manjinski predstavnik možeš biti u dva kluba.

Zdenak Krilčić:

Da li netko iz publike ima pitanje?

Dušan Pavlović:

Mene interesira pitanje kako se dolazi do nekog izbornog sustava. Prvi tekstovi koje sam čitao o tome su bili od Slobodana Jovanovića. On je pisao dosta davno o tome, kada su tek počele stvari. I on je rekao da manje-više postoje dva principa. Jedan je da se proizvede većina u skupštini da bi mogla vladati. A drugi je da postoji reprezentativnost. I sad, možemo vidjeti primjerice u Francuskoj, da sistem nije pravljen za tri političke snage, nego za dvije koje se mogu smjenjivati. Ali, što su neki principi, što se želi postići s izbornim sistemima? Da li postoji još nešto osim reprezentativnosti i postizanja većine koja može da vlada? Da li postoji još neki princip koji se može identificirati u nekom izbornom sistemu koji bi bio vidljiv, interesantan, a da nije neki od ova dva?

Višeslav Raos:

Dakle, dvije su stvari tu zanimljive. Prvo, izborni sustav će nastati kao plod nekog kompromisa, neke borbe. Ali može se dogoditi da se to stanje zamrzne, iako su se promijenile društvene, ekonomske, političke ili demografske okolnosti. Ali izborni sustav bude zamrznut jer izborni zakon postane organski zakon ili ga čak dignete na ustavnu razinu. Jedna generacija donese taj zakon kao odgovor na tadašnje društvene probleme, a onda tri generacije kasnije imate ovisnost o pređenom putu. I ne možete se tek tako riješiti toga jer imate neka očekivanja, institucionalno pamćenje, a zapravo vidite da sustav više ne odgovara potrebama.

Vezano za ovo što kažete, možda je najinteresantnija poslijeratna Njemačka. Njemački kombinirani sustav ima čak pet ciljeva koje pokušava zadovoljiti.

Ima to federalno načelo, to je jedna stvar. Ima načelo da bude personaliziran, pa zato birate u jednomandatnim okruzima. Ima i načelo da bude razmjernan. Dapače, njihov je ustavni sud toliko tjerao mak na konac da je ukinuo izborni prag za izbor njemačkih zastupnika u Europskom parlamentu. To dovodi do apsurdnih situacija da netko s pola posto podrške ulazi u parlament, neki komičari koji su osnovali stranku, neonacisti, svi su oni dobili po mandat u Europskom parlamentu. Onda imate načelo da vlada treba biti stabilna, da se trebe proizvesti stabilna većina. I zadnje načelo, da bi posredno cijeli sustav trebao odgovarati konceptu borbene demokracije, da vi aktivno branite demokraciju. To znači da postoje mehanizmi da se zabrani izborna sudjelovanje nekih protusistemskih stranaka. To nije jednostavno. U cijeloj povijesti Njemačke se to dogodilo samo dva puta. Jedno je bila Reichspar-

tei, koja je zapravo nasljednica NSDAP-a, a drugo je bila jedna od dvije komunističkih partija, dakle DKP, koja je isto bila zabranjena. Ali je kasnije u nekim iteracijama mogla sudjelovati na izborima.

Ali, postoji još jedan mehanizam kroz glasački listić, kojim se se podupire *status quo* u Njemačkoj, koji pogoduje strankama srednje struje, nasuprot protusistemskim strankama. Mi smo navikli da su stranke i kandidati na glasačkom listiću poredani po abecedi. Pa će čak i neki namjerno htjeti da ime stranke počne slovom A. Ali, u Njemačkoj, na primjer u Hamburgu je SPD bila najjača stranka pa će na listiću SPD biti prvi. Na vrhu listića su uvijek SPD i CDU i CSU, tu i tamo Zeleni. A na dnu listića morate tražiti nove opcije ili neobične opcije, koje nude neke neobičnije političke sadržaje. To je suptilni način kojim se podržava *status quo*, a na neki način se borite protiv ekstremista.

Zdenka Krilčić:

Ja vam zahvaljujem, vama, gostima. Zahvaljujem vam svima.