

Dr. sc. Robert Podolnjak, docent  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

## HRVATSKO IZBORNO ZAKONODAVSTVO: MOGUĆE I NUŽNE PROMJENE

UDK: 342. 8 (497.5)

Primljeno: 20. 02. 2008.

Izvorni znanstveni rad

U ovom radu autor raspravlja o pojedinim aspektima izbornih sustava koji se koriste u hrvatskom izbornom zakonodavstvu, pogotovo na one koji, prema njegovu mišljenju zahtijevaju promjenu ili je riječ o određenim zakonskim prazninama. U radu autor se zalaže i za djelomične promjene pojedinih izbornih sustava koji se primjenjuju u Republici Hrvatskoj. U prvom dijelu autor ukazuje na određene probleme pri korištenju D'Hondtove metode kako je ona definirana u hrvatskom izbornom zakonodavstvu (pojava tzv. prekomjernog mandata zbog dvije faze preračunavanja) te predlaže određene promjene. U drugom dijelu rada autor se osvrće na jedan aspekt novog sustava neposrednog izbora općinskih načelnika, gradonačelnika i župana, a koji se odnosi na način izbora zamjenika, koji smatra nezadovoljavajućim. U trećem dijelu autor raspravlja o određenim zakonskim nedostacima pri izboru zastupnika nacionalnih manjina, ali predlaže i djelomičnu promjenu izbornog sustava za izbor zastupnika nacionalnih manjina. U četvrtom dijelu autor, imajući u vidu rezultate posljednjih parlamentarnih izbora, ali i rezultate zastupničkih izbora održanih 2000. i 2003. godine, predlaže eventualnu promjenu izbornog sustava za izbor zastupnika u Hrvatski sabor. Konačno, u posljednjem dijelu rada, autor predlaže određene promjene u izboru članova predstavničkih tijela u jedinicama lokalne/regionalne samouprave.

**Ključne riječi:** *hrvatsko izborno zakonodavstvo, D'Hondtova metoda, zastupnički izbori, lokalni izbori, neposredan izbor, izborni sustavi, Ustavni sud Republike Hrvatske.*

Provedeni parlamentarni izbori u studenom 2007. godine u Republici Hrvatskoj kao i donošenje Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba na posljednjoj sjednici prethodnog saziva Hrvatskog sabora čine nam se dobrim povodom za raspravu o hrvatskom izbornom zakonodavstvu. Hrvatska danas, po našem mišljenju, pripada maloj grupi država u kojoj postoji prilično disperzirano izborno zakonodavstvo, a pritom se na različitim razinama političkog sustava i pri izboru različitih tijela koristi više različitih izbornih sustava. Nakon nedavnog uvođenja neposrednog izbora općinskih načelnika, gradonačelnika i župana građani Republike Hrvatske moći će neposredno birati ne samo predsjednika Republike, već i čelnike lokalne/regionalne izvršne vlasti što će, prema našem mišljenju, doprinijeti ne samo dodatnoj personalizaciji izbora, već i dodatnoj demokratizaciji političkog sustava. Razmjerni izbori, pak, provode se na tri razine – pri izboru zastupnika u Hrvatski sabor, pri izboru članova predstavničkih tijela u općinama, gradovima i

županijama (razina lokalne/regionalne samouprave) te pri izboru vijeća mjesnih odbora i vijeća gradskih četvrti (razina mjesne samouprave). Također nam se čini važnim napomenuti da je hrvatsko izborno zakonodavstvo 'bogato' u smislu primjene različitih izbornih sustava pri izboru pojedinih dužnosnika ili tijela. Tako se u nas primjenjuje

- jednokružni većinski izborni sustav (izbor putem relativne većine ili *plurality*)
- dvokružni većinski izborni sustav
- razmjerni izborni sustav uz korištenje D'Hondtove metode.

U ovom radu osvrnut ćemo se na pojedine aspekte izbornih sustava koji se koriste u hrvatskom izbornom zakonodavstvu, pogotovo na one koji, prema našem mišljenju, zahtijevaju promjenu ili je riječ o određenim zakonskim prazninama ili nam se čini da bi pojedini sustav bilo uputno promijeniti. Osvrnut ćemo se u prvom dijelu na određene probleme pri korištenju D'Hondtove metode, kako je ona definirana u hrvatskom izbornom zakonodavstvu i predložiti neke promjene. Potom ćemo se ukratko osvrnuti na jedan aspekt novog sustava neposrednog izbora općinskih načelnika, gradonačelnika i župana, a koji se odnosi na način izbora zamjenika, koji smatramo nezadovoljavajućim. U trećem dijelu ćemo se osvrnuti na određene zakonske nedostatke pri izboru zastupnika nacionalnih manjina. U četvrtom dijelu, imajući u vidu rezultate posljednjih parlamentarnih izbora, ali i rezultate zastupničkih izbora održanih 2000. i 2003. godine, predložiti ćemo eventualnu promjenu izbornog sustava za izbor zastupnika u Hrvatski sabor. Konačno, u posljednjem dijelu, predložiti ćemo određene promjene u izboru članova predstavničkih tijela u jedinicama lokalne/regionalne samouprave.

## D'HONDTOVA METODA I PREKOBROJNI MANDAT

D'Hondtova metoda, odnosno sustav izračuna broja članova predstavničkog tijela u odnosu prema broju glasova birača, u hrvatskom se izbornom zakonodavstvu koristi od 1992. godine u parlamentarnim izborima, a od 1993. godine u izborima za općinska i gradska vijeća te županijske skupštine. To je metoda koja se i najviše koristi u onim državama koje su uvele razmjerni izborni sustav u izboru članova parlamenta ili lokalnih vijeća.<sup>1</sup>

Arend Lijphart definira D'Hondtovu metodu na sljedeći način: "Mjesta se dodjeljuju uzastopno strankama koje imaju najviši 'prosjeck' broj glasova po

<sup>1</sup> D'Hondtova metoda koristi se, pored Hrvatske, i u nizu drugih europskih država: Austriji, Belgiji, Bugarskoj, Crnoj Gori, Češkoj, Finskoj, Mađarskoj, Islandu, Makedoniji, Nizozemskoj, Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj, Srbiji, Sloveniji, Španjolskoj, Turskoj. Koristi se također i u Velikoj Britaniji u izborima za Europski parlament. Kao uostalom i u nizu država koje ga koriste i u izborima za nacionalni parlament. Na lokalnoj razini D'Hondtov sustav koriste Austrija, Bugarska, Francuska, Italija, Španjolska, Estonija (modificirani), Turska, djelomično Slovenija, Srbija, Crna Gora, Makedonija. Vidi *Electoral Systems and Voting Procedures at Local Level*, Local and regional authorities in Europe, No. 68, (Council of Europe Publishing 1998), s. 38.

mjestu sve dok sva mjesta nisu raspodijeljena; svaki puta kada stranka dobije mjesto, njen 'prosjeck' se smanjuje. Ti 'prosjeci' nisu normalno definirani prosjeci, već ovise o danom nizu djelatitelja koje određeni sustav djelatitelja propisuje. D'Hondtova formula koristi cijele brojeve 1, 2, 3, 4 itd."<sup>2</sup> D'Hondtova metoda naziva se još postupak najvećeg broja ili postupak divizora.<sup>3</sup>

Prije nekoliko godina u ovom je zborniku objavljen članak o definiciji D'Hondtove metode u hrvatskom izbornom zakonodavstvu, a povodom pojave neraspodijeljenoga, odnosno prekomjernog mandata u nekim jedinicama lokalne samouprave u provedbi lokalnih izbora 2001. godine.<sup>4</sup> Naš rad bavit će se djelomično istim problemom kojim se bavila profesorica Kasapović, tj. prekomjernim mandatom prilikom preračunavanja glasova u mandate, koji proizlazi iz zakonske definicije dvofaznog postupka preračunavanja glasova u mandate, a u svjetlu prakse Ustavnog suda nakon lokalnih izbora 2005. Pored toga, bavit ćemo se i problemom koji se tada pojavio, a također se odnosi na prekomjerni mandat, a koji je proizašao iz zakonske praznine, odnosno nereguliranosti određene pravne situacije. Riječ je o problemu jednakog broja glasova dviju ili više kandidacijskih listi koje polažu pravo na isti mandat, a koja pravna situacija nije riješena u hrvatskom izbornom zakonodavstvu. U tom smislu je Ustavni sud Republike Hrvatske nakon lokalnih izbora 2005. godine u još većoj mjeri nego nakon izbora 2001. godine bio suočen sa specifičnim pravnim situacijama u kojima je bio prisiljen svojim odlukama popunjavati zakonsku prazninu. Na kraju ćemo predložiti neka moguća rješenja kao sugestiju zakonodavcu u rješavanju postojeće zakonske praznine.

### **Dvofazni postupak preračunavanja glasova u mandate i prekomjerni mandat**

Uvodno ću citirati zakonske odredbe kojima se definira preračunavanje glasova u mandate u našem izbornom zakonodavstvu. U Zakonu o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN, br. 116/99, 109/00., 53/03 i 69/03 – pročišćeni tekst) relevantan je članak 37. koji glasi:

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

<sup>2</sup> Vidi Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, (Oxford University Press, Oxford, 1994), s. 153.

<sup>3</sup> Dieter Nohlen, *Izborna pravo i stranački sustav*, (Školska knjiga, Zagreb, 1992.), s. 64. Opis i način izračuna po D'Hondtu vidi detaljnije u Branko Smerdel i Smiljko Sokol, *Ustavno pravo* (Pravni fakultet, Zagreb, 2006.), s. 250.-252.

<sup>4</sup> Vidi Mirjana Kasapović, Priznaje li hrvatsko izborna zakonodavstvo doista D'Hondtovu metodu?, (2001.) 51 *Zbornik PFZ*, s. 587.-598.

U Zakonu o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ( NN br. 33/01, 10/02., 155/02., 45/03., 43/04., 40/05 i 44/05 - pročišćeni tekst) elevantna je odredba članka 27., stavci 2. i 3:

"Broj članova predstavničkog tijela jedinice koji će biti izabran sa svake kandidacijske liste utvrđuje se na način da se ukupan broj važećih glasova koje je dobila kandidacijska lista jedinice (biračka masa liste) dijeli s brojevima od 1 do zaključno broja koliko se članova predstavničkog tijela jedinice bira na izborima. *Od svih dobivenih rezultata posljednji rezultat po redu jest zajednički djelitelj kojim se dijeli ukupan broj glasova svake kandidacijske liste (biračka masa liste). Svaka kandidacijska lista dobit će onoliko mjesta u predstavničkom tijelu koliko puta ukupni broj njezinih dobivenih glasova (biračka masa) sadrži zajednički djelitelj.*

*Ako su važeći glasovi tako podijeljeni da se ne može utvrditi koja bi od dvije ili više lista dobila jedno mjesto ili još jedno mjesto u predstavničkom tijelu, ono pripada onoj listi koja je dobila više glasova."*<sup>5</sup>

I na prvi pogled je vidljivo (označeno kurzivom) da zakonske odredbe o preračunavanju glasova pojedine liste u zastupničke, odnosno vijećničke mandate, nisu iste. No, razlika se pojavila u hrvatskom izbornom zakonodavstvu tek prije nekoliko godina. U izvornom tekstu Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor (NN, br. 116/99) odredba o preračunavanju glasova u mandate bila je gotovo istovjetna onoj koja je u sadašnjem Zakonu o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.<sup>6</sup> Ona je promijenjena tek 2003. godine<sup>7</sup> i to sasvim izvjesno zbog problema koje je ranija formula preračunavanja izazivala u smislu pojave tzv. neraspodijeljenoga, odnosno prekomjernog mandata.

Do tih pojava dolazilo je u pojedinim situacijama zbog tzv. dvofaznog postupka preračunavanja glasova u mandate. U prvoj fazi preračunavanja broj glasova svake liste dijeljen je s brojevima 1, 2, 3 itd. do zaključno broja koliko se članova predstavničkog tijela bira. Tom bi se matematičkim operacijom jednostavno dodijelili pojedinim listama svi mandati prema tome koliko brojčano najvećih rezultata ima pojedina lista s obzirom na broj članova koji se bira. Problemi su nastajali u (nepotrebnoj) drugoj fazi kada je broj glasova svake kandidacijske liste (biračka masa liste) dijeljen sa zajedničkim djeliteljem i tek nakon toga izračuna

---

<sup>5</sup> U konkretnom slučaju nije nam važna odredba st. 4 u navedenom članku o izbornom pragu, koja govori da pravo na sudjelovanje u diobi mjesta u predstavničkom tijelu jedinice imaju liste koje na izborima dobiju najmanje 5% važećih glasova birača.

<sup>6</sup> Relevantna odredba tada članka 40. Zakona je glasila: "Broj zastupnika koji će biti izabran sa svake liste izborne jedinice utvrđuje se na sljedeći način: Ukupan broj važećih glasova koji je dobila svaka lista (biračka masa liste) dijeli se s brojevima od 1 do zaključno 14. Od svih dobivenih rezultata 14ti rezultat po redu jest zajednički djelitelj kojim se dijeli ukupan broj glasova svake liste (biračka masa liste). Svaka lista dobit će onoliko zastupničkih mjesta koliko puta ukupni broj njezinih dobivenih važećih glasova (biračka masa) sadrži zajednički djelitelj. Ako su glasovi tako podijeljeni da se ne može utvrditi koja bi između dviju ili više lista dobila koje zastupničko mjesto, ono će pripasti onoj listi koja je dobila više glasova"

<sup>7</sup> Vidi čl. 39. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor (NN, br. 53/03.

je trebalo utvrditi koliko mjesta u predstavničkom tijelu pripada određenoj listi. Naime, u zakonu nije bilo definirano da li se kod 'zajedničkog djelitelja' uzima u obzir samo cijeli broj ili se uvažava decimala pa se tako može povećati zajednički djelitelj. Različita rješenja tog 'decimalnog spora' izravno su utjecala na rezultat pojedinih lokalnih izbora, a sporovi su u pravilu završavali na Ustavnom sudu RH.

U poznatom "brestovačkom slučaju"<sup>8</sup> Ustavni sud se suočio sa situacijom da primjena bilo kojeg od dva moguća 'zajednička djelitelja' u drugoj fazi preračunavanja ne daje ispravan rezultat, tj. ne dovodi do raspodjele 15 mjesta u Općinskom vijeću, nego u jednom slučaju rezultira pojavom jednog prekomjernog, a u drugom pojavom neraspodijeljenog mandata.<sup>9</sup> Sličan slučaj se ponovio i u izborima za Općinsko vijeće Općine Karlobag.<sup>10</sup>

U svojoj odluci u 'brestovačkom slučaju' Ustavni sud će reći da "budući da hrvatsko zakonodavstvo ne poznaje i ne priznaje institut prekomjernih mandata, odnosno ne dopušta promjenu broja mjesta u predstavničkom tijelu", u konkretnom slučaju pojave prekomjernog mandata za izbor članova Općinskog vijeća Općine Brestovac, točan broj mandata koji pripada svakoj kandidacijskoj listi utvrđuje se "primjenom općih pravila D'Hondtove metode za preračunavanje glasova u mandate, koja je metoda ozakonjena u nacionalnom izbornopravnom poretku Republike Hrvatske".<sup>11</sup> Prema pravilima D'Hondtovog sustava, utvrđivanje točnog broja vijećničkih mjesta koja pripadaju svakoj pojedinoj kandidacijskoj listi za izbor članova Općinskog vijeća Općine Brestovac utvrđuje se u konkretnoj situaciji na sljedeći način: nakon diobe dobivenih važećih glasova s brojevima 1, 2, 3, itd. (do ukupnog broja vijećničkih mjesta), potrebno je utvrditi prvih 15 brojeva po veličini (od najvećeg do najmanjeg - u konkretnom slučaju, petnaestog po redu). Ti brojevi (zaključno s petnaestim po redu) označavaju istodobno i osvojene mandate za svaku kandidacijsku listu. Ovom odlukom Ustavni je sud praktički ukinuo tzv. drugu fazu preračunavanja u postupku utvrđivanja broja mandata pojedine kandidacijske liste.

Ta druga faza preračunavanja ukinuta je u našem izbornom zakonodavstvu što se tiče izbora za zastupnike u Hrvatski sabor i to (prije parlamentarnih izbora) 2003. godine Zakonom o o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor (Narodne novine, br. 53/03). Međutim, ni tada, a niti kasnije, nije promijenjena odredba o utvrđivanju rezultata na lokalnim i županijskim izborima tako da članak 27. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave još uvijek sadrži

---

<sup>8</sup> Riječ je o izborima za Općinsko vijeće Općine Brestovac i žalbi Općinske organizacije HSS Brestovac koju je Ustavni sud usvojio svojom odlukom 29. svibnja 2001. (U-VII-1244/2001 i Narodne novine br. 50/2001).

<sup>9</sup> Vidi opširnije u Kasapović, Priznaje li hrvatsko izborno zakonodavstvo doista D'Hondtovu metodu?, s. 592.-594.

<sup>10</sup> Vidi U-VII-1271/2001 od 6. lipnja 2001.

<sup>11</sup> Pritom treba imati u vidu i članak 28. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine br. 33/01, 60/01- vjerodostojno tumačenje i 129/05) koji propisuje da "broj članova predstavničkog tijela mora biti neparan".

dvofazni postupak preračunavanja glasova u mandate, premda ga je Ustavni sud praktički ukinuo 2001. godine.

Nije stoga iznenađujuće da se Ustavni sud našao pred istim problemom dvofaznog postupka i prekomjernog mandata i u lokalnim izborima 2005. godina, ali tada s još nekim dodatnim problemima koji su proizašli iz nedostatne zakonske definicije raspodjele mandata prema D'Hondtovoj metodi.

### 'Viški' i 'Voćinski slučaj'

U izborima za Gradsko vijeće Grada Visa 2005. u raspodjeli 11 mjesta u predstavničkom tijelo participirale su liste SDP-HSS, Nezavisna lista Ante Acalinovića, HSP, Nezavisna lista Ive Radice, HNS i HDZ i na nakon prve faze preračunavanja tim su listama pripali mandati u omjeru 4-2-2-1-1-1.

Tabela 1: Prva faza preračunavanja glasova u mandate u izborima za Gradsko vijeće Visa

Glasovi se dijele s brojem	Lista SDP-HSS	Nezavisna lista - Acalinović	Lista HSP	Nezavisna lista - Radica	Lista HNS	Lista HDZ	Nezavisna lista - Lipanović
1	339 (1)	219 (2)	147 (4)	132 (5)	103 (8)	90 (9)	71
2	169,5 (3)	109,5 (7)	<b>73,5 (11)</b>	66	21,5	45	35,5
3	113 (6)	73					
4	84,75 (10)						
5	67,8						
Broj mandata	4	2	2	1	1	1	0

Međutim, u drugoj fazi preračunavanja korištenjem bilo kojeg od dva moguća zajednička djeljitelja (73 ili 74) ne raspodjeljuje se 11 mjesta u predstavničkom tijelu nego u jednom slučaju broj mandata iznosi 10, a u drugom 12.

Tabela 2: Druga faza preračunavanja glasova u mandate u izborima za Gradsko vijeće Visa

SDP-HSS	$339:73 = 4,64$	4	$339:74 = 4,58$	4
NL Acalinović	$219:73 = 3$	3	$219:74 = 2,95$	2
HSP	$147:73 = 2,01$	2	$147:74 = 1,98$	1
NL Radica	$132:73 = 1,80$	1	$132:74 = 1,78$	1

HNS	103:73 = 1,41	1	103:74 = 1,39	1
HDZ	90:73 = 1,23	1	90:74 = 1,21	1
Broj mandata		12		10

Naravno, Ustavni sud se pozvao na svoju raniju odluku u vezi s pravnim problemom tzv. prekomjernog mandata iz 'brestovačkog slučaja' (U-VII-1244/2001) i primjenu "općih pravila D'Hondtove metode za preračunavanje glasova u mandate" što je značilo da će se mandati u Gradskom vijeću Visa rasporediti pojedinim listama na temelju prve faze preračunavanja glasova, to će reći na temelju utvrđivanja 11 brojeva po veličini koji istodobno označavaju i osvojene mandate za svaku kandidacijsku listu.<sup>12</sup>

I dok se iz odluke Ustavnog suda iz 'brestovačkog', 'karlobaškog' ili 'viškog' slučaja moglo zaključiti da je Ustavni sud praktički ukinuo drugu fazu preračunavanja glasova u mandate, barem kada je riječ o slučajevima kada je Ustavni sud bio suočen s pravnim problemom 'prekomjernog mandata', taj zaključak bi trebalo kvalificirati. U nizu drugih izbornih sporova nakon lokalnih izbora 2005. godine sud je, u različitim vijećima za izborne sporove, donosio odluke u kojima je koristio dvofazno preračunavanje glasova.<sup>13</sup>

No, ono što je posebno sporno jest da je u jednom izbornom sporu Ustavni sud u drugoj fazi postupka preračunavanja glasova u mandate (dijeljenje glasova kandidacijskih listi sa zajedničkim djelatljem) utvrđivao 'zajednički djelatelj' ne kao cijeli broj, već s decimalom. Tako je Ustavni sud u odluci povodom žalbe Županijskog vijeća HSP-a Virovitičko-podravske županije ustvrdio da je zajednički djelatelj u konkretnom slučaju (izbori za Općinsko vijeće Voćin) broj '46,83'<sup>14</sup>, premda je samo četiri dana ranije u već spomenutom slučaju iz općine Petrijanec Ustavni sud (u drugom sastavu vijeća za izborne sporove) istakao da je "u svojoj praksi zauzeo stajalište da se kao zajednički djelatelj uzima cijeli broj bez decimala (npr. U-VII-365/1997 i U-VII-1207/2001)".<sup>15</sup>

'Slučaj Voćin' je posebno zanimljiv, jer se u njemu Ustavni sud također susreo s problemom 'prekomjernog mandata', ali je odluku utemeljio na posve drukčijem obrazloženju. U izborima za Općinsko vijeće Voćina izborni prag prešle su četiri liste: HSP, HDZ, HSS-SDP i HNS, a Općinsko izborno povjerenstvo je utvrdilo raspodjelu mandata u omjeru 7-5-2-1. Županijsko izborno povjerenstvo usvojilo je prigovor HDZ-a da je OIP nepravilno utvrdio rezultat i nakon provjere donio rješenje prema kojem je i HSP-u i HDZ-u pripalo po 6 vijećničkih mandata.

<sup>12</sup> Vidi U-VIIA-2215/2005 od 22. svibnja 2005.

<sup>13</sup> Vidi npr. Odluku kojom se odbija žalba Općinskog odbora HDZ Petrijanec U-VIIA-2304-2005 od 24. svibnja 2005.

<sup>14</sup> Vidi odluku U-VIIA-2343/2005 od 28. svibnja 2005.

<sup>15</sup> U-VIIA-2304-2005 od 24. svibnja 2005.

Tabela 3: Prva faza preračunavanja glasova u mandate u izborima za Općinsko vijeće Voćin

Glasovi se dijele s brojem:	Lista HSP	Lista HDZ	Lista HSS-SDP	Lista HNS
1	325 (1)	281 (2)	112 (5)	78 (9)
2	162,5 (3)	140,5 (4)	56 (13)	39
3	108,33 (6)	93,66 (7)	37,33	
4	81,25 (8)	70,25 (10)		
5	65 (11)	56,2 (12)		
6	54,16 (14)	<b>46,83 (15)</b>		
7	46,42			
Broj mandata	6	6	2	1

Prva faza preračunavanja glasova u mandate doista daje podjelu mandata 6-6-2-1. No, zašto je Općinsko izborno povjerenstvo utvrdilo rezultat 7-5-2-1? U drugoj fazi preračunavanja glasova OIP je naišao na problem prekomjernog, odnosno neraspodijeljenog mandata, ovisno o tome koji će 'zajednički djelatelj' koristiti.

Tabela 4: Druga faza preračunavanja glasova u mandate u izborima za Općinsko vijeće Voćin

HSP	$325:46 = 7,06$ (7)	$325:47 = 6,91$ (6)
HDZ	$281:46 = 6,10$ (6)	$281:47 = 5,97$ (5)
HSS-SDP	$112:46 = 2,43$ (2)	$112:47 = 2,38$ (2)
HNS	$78:46 = 1,69$ (1)	$78:47 = 1,65$ (1)
Broj mandata	16	14

Budući da nisu mogli utvrditi kojoj listi bi trebao pripasti taj 15. mandat u Općinskom vijeću, OIP je dodijelio taj mandat listi HSP, a na temelju čl. 27, st. 4 Zakona o izborima koji kaže da ako su važeći glasovi tako podijeljeni da se ne može utvrditi koja bi od dvije ili više lista dobila jedno mjesto ili još jedno mjesto u predstavničkom tijelu, ono pripada onoj listi koja je dobila više glasova, a to je bila lista HSP u konkretnom slučaju.

Ustavni sud je mogao vrlo lako odlučiti o ovom sporu, jer je svega šest dana ranije riješio 'viški slučaj' pojave prekomjernog mandata, kada je svoju odluku



utemeljio na ranijim odlukama još iz lokalnih izbora iz 2001. No, iznenađujuće je da je u 'voćinskom slučaju' Ustavni sud dvojako odstupio od svoje ranije prakse.

Kao prvo, Ustavni sud se nije pozvao, kao što je to učinio nekoliko puta ranije, na primjenu "općih pravila D'Hondtove metode za preračunavanje glasova u mandate", u smislu da će se mandati u Općinskom vijeću Voćina rasporediti pojedinim listama samo na temelju prve faze preračunavanja glasova, odnosno na utvrđivanju 15 najvećih brojeva po veličini koji istodobno označavaju i osvojene mandate za svaku kandidacijsku listu. Dakle, zaključak koji se još 2001. godine prirodno nametnuo Mirjani Kasapović da je Ustavni sud "faktički ukinuo tzv. drugu fazu preračunavanja glasova u mandate"<sup>16</sup>, više nije točan, a to potvrđuje sljedeće odstupanje Ustavnog suda od ranije prakse. U svojoj odluci u 'slučaju Voćin' Ustavni sud će na drukčiji način opisati postupak preračunavanja glasova u mandate:

" Prema odredbi članka 27. stavka 2. Zakona o lokalnim izborima (pročišćeni tekst) dioba dobivenih važećih glasova u vijećničke mandate odvija se u dvije faze - ukupan broj važećih glasova koje je dobila svaka pojedina lista dijeli se s brojevima od 1 do zaključno broja koliko se članova predstavničkog tijela jedinice bira na izborima (u konkretnom slučaju 15); od svih dobivenih rezultata posloženih po veličini od najvećeg prema manjem, posljednji po redu (u konkretnom slučaju 15.) jest zajednički djelitelj kojim se u drugoj fazi dijeli ukupan broj glasova svake kandidacijske liste (*u konkretnom slučaju 46,83*). Nakon toga, dijeljenjem broja osvojenih glasova svake kandidacijske liste sa zajedničkim djeliteljem dobije se broj mandata koji pripada svakoj kandidacijskoj listi..."<sup>17</sup>

Problem prekomjernog mandata u 'voćinskom slučaju' Ustavni sud nije riješio ukidanjem druge faze preračunavanja glasova u mandate, već korištenjem zajedničkog djelitelja koji više nije cijeli broj, već broj s decimalom, iako je taj isti Ustavni sud četiri dana ranije u 'petrijanečkom slučaju' naveo kako "ističe da je u svojoj praksi zauzeo stajalište da se kao zajednički djelitelj uzima cijeli broj bez decimala (npr. U-VII-365/1997 i U-VII-1207/2001).<sup>18</sup> Tako je u konkretnom slučaju druga faza preračunavanja glasova u mandate izgledala ovako: za HSP  $325:46,83 = 6,93$ , a za HDZ  $281:46,83 = 6$ . Korištenjem zajedničkog djelitelja koji sadržava i decimale dobiven je isti rezultat koji je proizlazio i iz prve faze preračunavanja glasova u mandate. Koristeći se drugom metodologijom Ustavni sud došao je do istog rezultata.

Sa stajališta interpretacije zakona rekao bih čak da je ispravnije interpretirati zakonsku odredbu o 'zajedničkom djelitelju' kao broju koji može sadržavati decimale, nego doći do ispravnog rezultata apstrahirajući dio zakonske definicije načina preračunavanja glasova u mandate, kao što je to Ustavni sud činio u pravilu kada se susretao s problemom prekomjernog mandata. Naime, kada se kao zajednički djelitelj koristi broj s decimalom tada se druga faza preračunavanja glasova po rezultatu neće razlikovati od prve.

---

<sup>16</sup> Kasapović, Priznaje li hrvatsko izborno zakonodavstvo doista D'Hondtovu metodu?, s. 594.

<sup>17</sup> Vidi U-VIIA-2343/2005 od 28. svibnja 2005.

<sup>18</sup> Vidi U-VIIA-2304-2005 od 24. svibnja 2005.

Uzimajući u obzir sve probleme s kojima se Ustavni sud susretao u nizu izbornih sporova 2001. i 2005. godine bilo bi doista krajnje vrijeme da se izmjeni članak 27. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na način na koji je izmijenjen članak 37. u Zakonu o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, tj. da se ukine tzv. druga faza preračunavanja glasova u mandate, jer je dosadašnja praksa Ustavnoga suda po pitanju postupanja kada se pojavi pravni problem prekomjernog mandata nedosljedna.

### Zakonska pravna praznina: problem jednakog broja glasova

U lokalnim izborima 2005. godine Ustavni sud se prvi puta susreo s problemom raspodjele mandata kada dvije kandidacijske liste polažu pravo na jedan te isti predstavnički mandat, a imaju jednaki broj glasova. Taj se problem pojavio u dva slučaja – u izborima za Općinsko vijeće Nerežišća i izborima za Općinsko vijeće Dvor. Budući da je Ustavni sud prvo rješavao 'slučaj Nerežišće' to ću izložiti izborni rezultat iz te općine.

U izborima za Općinsko vijeće Nerežišća, koje broji 11 članova, liste HSS i HSP dobile su isti broj glasova (39), a upravo je taj broj bio i 'zajednički djelitelj'.

Tabela 5: Prva faza preračunavanja glasova u mandate u izborima za Općinsko vijeće Nerežišće

Glasovi se dijele s brojem:	Lista HDZ	Lista SDP-HNS	Nezavisna lista - Baković	Lista HSS	Lista HSP	Nezavisna lista - Jerković
1	258 (1)	146 (2)	53 (7)	<b>39 (11)</b>	<b>39 (11)</b>	30
2	129 (3)	73 (5)	26,5	19,5	19,5	15
3	86 (4)	48,7 (9)				
4	64,5 (6)	36,5				
5	51,6 (8)					
6	43 (10)					
7	36,85					
Broj mandata	6	3	1	1	1	-

Koristeći broj 39 kao 'zajednički djelitelj' Općinsko izborno povjerenstvo je raspodijelilo 10 mandata (6 listi HDZ, 3 listi SDP-HNS i 1 Nezavisnoj listi Baković), ali nije znalo kojoj od dviju listi (HSS i HSP) dodijeliti posljednji, 11. vijećnički mandat, budući su obje liste imale jednaki broj glasova. Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uopće ne predviđa kako postupiti u slučaju da dvije ili više kandidacijskih listi ima jednaki broj glasova i polažu pravo na isti vijećnički mandat. Taj se problem

ne mora javiti u svakom pojedinom slučaju kada dvije ili više kandidacijskih listi imaju jednaki broj glasova, ali će se pojaviti ako te liste polažu pravo na posljednji mandat koji se dodjeljuje. U konkretnom slučaju Općinskog vijeća Nerežišće problem se ne bi pojavio da, primjerice, općinsko vijeće ima 13 članova, jer bi se u tom slučaju 11. i 12. mandat dodijelili respektivno listi HSS, odnosno listi HSP, a posljednji 13. mandat bi pripao listi HDZ.

U konkretnom slučaju Općinsko izborno povjerenstvo je utvrdilo sljedeće: "Zbog identičnog izbornog rezultata za liste Hrvatske stranke prava i Hrvatske seljačke stranke te nemogućnosti utvrđivanja kojoj bi stranci pripao jedan zastupnički mandat u Općinskom vijeću Općine Nerežišća bit će održani dopunski izbori za člana Općinskog vijeća Općine Nerežišća u skladu s odlukom Državnog izbornog povjerenstva." Isto Rješenje donijelo je i nadležno Županijsko izborno povjerenstvo, odlučujući o žalbama HSS-a i HDZ-a, temeljeći ga na mišljenju Državnog izbornog povjerenstva Republike Hrvatske (klasa: 013-03/05-08/100, urbroj: 599-05-01 od 17. svibnja 2005. godine), koje je nadležnom ŽIP-u dostavljeno na njegov zahtjev. DIP se u navedenom mišljenju poziva na članak 27. stavak 3. Zakona o lokalnim izborima (pročišćeni tekst), te zaključuje: "Kako se D'Hondtovom metodom u konkretnom slučaju ne može utvrditi koja je od navedenih lista dobila jedanaesti mandat to će Općinsko izborno povjerenstvo Općine Nerežišća utvrditi da je izabrano deset vijećnika, a da jedanaesti nije izabran". U tom se mišljenju DIP ne očituje o odluci nadležnog OIP-a o raspisivanju i provedbi dopunskih izbora za jedanaesto (11.) vijećničko mjesto u Općinskom vijeću Općine Nerežišća.

Ustavni sud je poništio odgovarajuća rješenja OIP-a i ŽIP-a te odlučio da objema listama (HSS-a i HSP-a) pripada po jedan vijećnički mandat te će Općinsko vijeće Nerežišća brojati 12 članova, a ne 11, koliko se biralo, u skladu sa Statutom općine Nerežišće.<sup>19</sup> Kako je Ustavni sud došao do tog rješenja, koje nije palo na pamet ni općinskom, ni županijskom, a niti državnom izbornom povjerenstvu?

Ustavni sud je ocijenio da su OIP i ŽIP pogrešno utvrdili da je u Općinsko vijeće Nerežišća izabrano samo 10 vijećnika, a da bi za 11. vijećničko mjesto trebalo raspisati i provesti dopunske izbore. Doista, iz rješenja tih izbornih povjerenstava nije bilo razvidno kako bi se uopće proveli dopunski izbori za jedno vijećničko mjesto. Da li bi se glasovalo samo o listama HSS-a i HSP-a, koje su ostale prikraćene zbog neraspoređivanja 11. vijećničkog mandata ili bi u izborima sudjelovale sve liste. Međutim, prilično je vjerojatno da u tom slučaju to jedno mjesto bi pripalo listi koja bi osvojila relativnu većinu glasova, a to, izvjesno, ne

---

<sup>19</sup> Vidi U-VIIA/2209/2005 od 22. svibnja 2005. Prema čl. 92 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu (Narodne novine, br. 99/99, 29/02 i 49-02 – pročišćeni tekst) rješavanje izbornih sporova Ustavni sud provodi u vijeću sastavljenom od tri suca koje na prijedlog predsjednika Ustavnog suda imenuje Ustavni sud na sjednici. Gotovo svi sporovi o kojima smo govorili riješeni su od tročlanih vijeća, ali 'slučaj Nerežišće' odlučio je Ustavni sud na svojoj sjednici. Naime, prema čl. 94., st. 2. Ustavnog zakona ako se u vijeću ne postigne jednoglasnost ili ako vijeće smatra da postoje razlozi da se predmet iznese na sjednicu Ustavnog suda, predmet se dostavlja predsjedniku Ustavnog suda radi iznošenja na sjednicu Ustavnog suda i donošenja odluke. Skloni smo vjerovati da je Ustavni sud na sjednici odlučivao o navedenom problemu upravo zbog njegove važnosti i težine slučaja.

bi bile HSS-ova ili HSP-ova, već najvjerojatnije lista HDZ-a. U tom smislu držim ispravnim mišljenje Ustavnog suda da rješenje spora ne treba tražiti u dopunskim izborima.

Ustavni sud je odlučio da je potrebno "zakonsku prazninu...popuniti analognom primjenom odgovarajućih izbornopravnih pravila". To se izbornopravno pravilo, prema mišljenju Suda,

" mora ustanoviti na način koji će uvažiti izbornu volju birača iskazanu na izborima 15. svibnja 2005. godine. To znači da se mora ustanoviti takvo pravilo koje će listama HSS-a i HSP-a osigurati njihovo zakonsko pravo na osvajanje pripadajućeg jedanaestog (11.) mandata...

Ustavni sud ocjenjuje da u konkretnoj pravnoj situaciji treba analogno primijeniti izbornopravno pravilo o iznimnom povećanju broja članova predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, propisano člankom 10. stavkom 5. Zakona o lokalnim izborima (pročišćeni tekst)."

Članak 10. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela bavi se pitanjem zastupljenosti nacionalnih manjina u predstavničkom tijelu nakon provedenih izbora. Ako na izborima ne bi bila postignuta odgovarajuća zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina u predstavničkom tijelu jedinice u skladu s odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i statutom jedinice, broj članova predstavničkog tijela jedinice povećat će se do broja koji je potreban da bi odgovarajuća zastupljenost bila ostvarena, a izabranima će se smatrati oni pripadnici određene manjine koji su bili kandidirani na izbornim listama, a nisu izabrani, po redu prema razmjernom uspjehu svake liste na izborima ili će se provesti dopunski izbori, ako se na prethodni način ne postigne odgovarajuća zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina u predstavničkom tijelu jedinice. Posljednjim stavkom tog članka propisano je: "U slučaju povećanja broja članova predstavničkog tijela jedinice preko broja utvrđenog statutom jedinice sukladno odredbama stavaka 2. i 3. ovoga članka, ukupan broj članova predstavničkog tijela iznimno od odredbe članka 28. stavka 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi može biti paran".

Iako se pravilo propisano člankom 10. stavkom 5. Zakona odnosi izričito i isključivo na izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iz redova pripadnika nacionalnih manjina, Ustavni sud je ocijenio da nema zapreka za analognu primjenu tog izbornopravnog pravila pri rješavanju sporne pravne situacije u 'slučaju Nerežišće' te na kraju zaključio sljedeće, a što mi se čini krunskim argumentom i idejom vodiljom Suda:

"Analognom primjenom tog zakonskog pravila u konkretnoj pravnoj situaciji osigurava se da svaka lista, koja sudjeluje u podjeli vijećničkih mandata, za jednak broj dobivenih važećih glasova (u ovom slučaju taj broj odgovara zajedničkom djelitelju od 39 dobivenih važećih glasova) ima pravo na jedno mjesto u Općinskom vijeću Općine Nerežišća."

Ponovit ću zbog čega je ova odluka Ustavnog suda iznimno značajna:

1. Ustavni sud je popunio zakonsku prazninu ustanovljavajući takvo izbornopravno pravilo koje se temeljilo na analognoj primjeni zakonske odredbe koja se odnosila na potpuno drukčiju pravnu situaciju (zastupljenost pripadnika nacionalne manjine).
2. To izbornopravno pravilo u suprotnosti je s odredbom člankom 28. stavka 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi da "broj članova predstavničkog tijela mora biti neparan".
3. To izbornopravno pravilo u suprotnosti je s dugogodišnjim stavom Ustavnog suda da "hrvatsko izborno zakonodavstvo ne poznaje i ne priznaje institut prekomjernih mandata, odnosno ne dopušta promjenu broja mjesta u predstavničkom tijelu".<sup>20</sup>

Ono što je Ustavni sud bitno odredilo da donese takvu odluku jest, prema mojem mišljenju, stav Suda da bi bilo pravično da svaka lista za jednaki broj glasova (u konkretnom slučaju to je 39 glasova) ima pravo na jedno vijećničko mjesto. U konkretnom 'slučaju Nerežišće' radilo se o dvije liste koje su prešle izborni prag, ali s najmanje dobivenih glasova, tako da prema rješenjima OIP-a i ŽIP-a neraspoređivanje 11. vijećničkog mandata dovelo bi do toga da te dvije stranke ne bi uopće imale vijećnika u Općinskom vijeću, a prema mišljenju Ustavnog suda to bi značilo nepoštivanje volje biračkog tijela. U tom smislu, popunjavajući silom prilika zakonsku prazninu, Ustavni sud je preuzeo ulogu zakonodavca.

Dan nakon odlučivanja u 'slučaju Nerežišće' Ustavni sud je na isti način riješio sličan izborni spor (Općina Dvor) gdje su također dvije liste dobile jednaki broj glasova (HSU i Nezavisna lista M. Mrkobrade s po 145 glasova) i gdje je upravo taj broj glasova bio zajednički djelitelj.<sup>21</sup>

Pitanje je bi li odluka Ustavnog suda bila ista da je bio suočen s nešto drukčijom pravnom situacijom, naime da pravo na posljednje vijećničko mjesto polažu ne dvije najslabije, nego dvije najjače liste po broju glasova? Slična situacija dogodila se na jednom (koliko je meni poznato) mjesnim izborima provedenim 2007. godine u mjesnom odboru na području grada Varaždina. Treba odmah naznačiti da se Ustavni sud smatra nenadležnim za rješavanje žalbi podnesenih u vezi s izborima

---

<sup>20</sup> Što se tiče dijela formulacije koja se odnosi na promjenu broja mjesta u predstavničkom tijelu treba reći da je ona bila točna u vrijeme kada je 2001. godine Ustavni sud odlučivao u 'brestovačkom slučaju', jer sadašnji članak 10. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, koji omogućuje promjenu broja članova u predstavničkom tijelu, prvi puta postaje dio lokalnog izbornog zakonodavstva tek 2003. godine. Vidi članak 9.a Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, br. 45/03).

<sup>21</sup> Vidi U-VIIA/2249/2005. Vrijedi spomenuti da je Ustavni sud dvije godine kasnije bio suočen sa sličnim problemom – jednakim brojem glasova više kandidata u izborima za vijeća nacionalnih manjina koji polažu pravo na isto vijećničko mjesto. U tom slučaju Ustavni sud je konstatirao da "hrvatsko zakonodavstvo ne dopušta promjenu broja članova u vijećima nacionalnih manjina" (a tako su bila odlučila nadležna izborna povjerenstva) te da je u slučaju jednakog broja glasova kandidata kojih je više no što je vijećničkih mandata ostalo na raspolaganju potrebno provesti dopunske izbore u kojima će sudjelovati samo ti kandidati koji su dobili jednak broj glasova. Vidi odluku Ustavnog suda U-VII/2444/2007.

za članove mjesnih odbora,<sup>22</sup> ali riječ je o predstavničkim tijelima koja biraju građani s područja mjesnog odbora koji imaju biračko pravo neposredno i tajnim glasovanjem, a na postupak izbora shodno se primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave. To znači, između ostalog, da se za izračun pripadajućih vijećničkih mjesta u vijeću mjesnog odbora koristi D'Hondtova metoda.

Situacija koja se, dakle, dogodila na mjesnim izborima, može se vrlo lako ponoviti na lokalnim izborima. Iznijet ćemo stoga naš primjer mjesnih izbora. U izborima za Vijeće mjesnog odbora 'Banfica' Varaždin jednaki broj glasova (258) dobile su liste HNS-a i HSLHSU. Biralu se 13 članova vijeća mjesnog odbora.

Tabela 6: Prva faza preračunavanja glasova u mandate u izborima za vijeće mjesnog odbora 'Banfica' Varaždin (prikazane su samo liste koje su prešle izborni prag)

Glasovi se dijele s brojem	Lista SDP	Lista HSLHSU	Lista HNS	Lista HDZ
1	312 (1)	258 (2)	258 (3)	137 (5)
2	156 (4)	129 (6)	129 (7)	68,5 (12)
3	104 (8)	86 (9)	86 (10)	
4	78 (11)	<b>64,5 (13)</b>	<b>64,5 (13)</b>	
5	62,4			
Broj mandata	4	4	4	2

Kao što je vidljivo iz tabele 13. po redu najveći broj je 64,5, a on je prisutan na dvije liste. Prema odluci Ustavnog suda iz 'slučaja Nerežišće' objim listama dodijelio bi se vijećnički mandat tako da bi vijeće brojalo 14 članova. No, u ovom slučaju, ne radi se o listama koje inače ne bi imale vijećnika u vijeću mjesnog odbora, kao što je to bilo u slučajevima koje je razmatrao Ustavni sud. Bi li i u

<sup>22</sup> Vidi primjerice Rješenje kojim se odbacuje žalba zbog nenadležnosti U-VIIA/2325/2005. Iako to nije tema ovog rada moglo bi se raspravljati o takvom stavu Ustavnog suda.

Izvorište takvog stava nalazim u mišljenju Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave iz 2001. godine o primjeni zakonskih odredbi o mjesnoj samoupravi u kojem se, između ostalog, iznijelo da "kako se mjesni odbori osnivaju statutom sve izborne radnje, uključujući i nadzor provedbe izbora za članove vijeća mjesnih odbora provode tijela na razini jedinice lokalne samouprave" (Klasa: 023-01/01-01/655, urbroj: 514-11-01-01-1 od 22.11.2001.).

Prema članku 128, alineji 9. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98- proč.tekst, 113/00, 124/00- proč.tekst, 28/01, 41/01- proč.tekst i 55/01-ispr.) Ustavni sud "nadzire ustavnost i zakonitost izbora i državnog referenduma i rješava izborne sporove koji nisu u djelokrugu sudova". Ne vidim kako bi navedena formulacija isključila izborne sporove u provedbi mjesnih izbora (ili izbora za gradske četvrti u određenim jedinicama lokalne samouprave) kada ti sporovi nisu u djelokrugu sudova, a mjesna samouprava jest ustavna kategorija ostvarivanja prava građana u upravljanju njihovim lokalnim poslovima (vidi članak 133., st. 4 Ustava).

ovom slučaju Ustavni sud smatrao da je zbog načela pravičnosti nužno da obje liste dobiju taj 13. vijećnički mandat?

Zanimljivo je da nadležno izborno povjerenstvo nije imalo saznanja o tome kako je postupio Ustavni sud u takvoj pravnoj situaciji te je, u sporazumu sa strankama dviju listi koje su dobile jednaki broj glasova, donio sljedeći zaključak:

"Jedan vijećnički mandat (1 vijećničko mjesto - 13. član), u skladu s utvrđenim izbornim rezultatima i Sporazumom sklopljenim dana 21. svibnja 2007. godine između Hrvatske narodne stranke - HNS i Hrvatske socijalno liberalne stranke i Hrvatske stranke umirovljenika - HSLS-HSU, obnašat će se na način da će dvije godine dužnost člana vijeća mjesnog odbora obnašati predstavnik liste Hrvatske narodne stranke - HNS-a, a dvije godine predstavnik liste Hrvatske socijalno liberalne stranke i Hrvatske stranke umirovljenika - HSLS-HSU, time da će se o redosljedu obnašanja dužnosti 13. člana Vijeća 6. mjesnog odbora "Banfica" Varaždin naknadno dogovoriti."<sup>23</sup>

Dakle, dvije su stranke, odnosno koalicije, podijelile jedno vijećničko mjesto na način da će svaka od njih imati vijećnika pola mandatnog razdoblja, što je apsolutno protivno hrvatskom izbornom zakonodavstvu, jer pretpostavlja da se predstavnički mandat može oduzeti jednom vijećniku i taj isti mandat prenijeti na osobu s druge kandidacijske liste.<sup>24</sup>

### **Moguće zakonsko rješenje**

Apsolutno je neprihvatljivo da zakonodavac prije sljedećih lokalnih izbora ne ukloni zakonsku prazninu koja se odnosi na pravnu situaciju jednakog broja glasova dviju ili više kandidacijskih listi. Takva situacija mogla bi se, iako vjerojatnost nije velika, dogoditi i u slučaju parlamentarnih izbora te bi, zlu ne trebalo, trebalo u tom smislu dopuniti zakonsku odredbu koja se odnosi na izračun mandata u Zakonu o izborima zastupnika.

Promatrajući komparativna rješenja u drugim državama koje koriste D'Hondtov sustav moguće je primijeniti nekoliko rješenja uklanjanja postojeće zakonske praznine. Želim odmah naglasiti da rješenje kojem je pribjegao Ustavni sud u 'slučaju Nerežišće' nije među onim rješenjima koja postoje u zakonodavstvu drugih država. Osobno također ne bih bio sklon takvom rješenju, tj. povećanju broja članova predstavničkog tijela u slučaju da se jedan mandat ne može rasporediti zbog izjednačenog rezultata dviju ili više listi.

---

<sup>23</sup> Izvješće o rezultatima provedenih izbora za izbor članova Vijeća 6. mjesnog odbora 'Banfica' Varaždin, Službeni vjesnik Grada Varaždina, br. 5/07, s. 165.

<sup>24</sup> U sličnom slučaju koji mi je poznat, u provedbi mjesnih izbora za vijeće mjesnog odbora 'Vrbina', na području Grada Siska, nadležno izborno povjerenstvo riješilo je pravni problem dviju lista s jednakim brojem glasova na način da je objema listama dodijelilo vijećničko mjesto tako da je u vijeće MO izabrano 6, umjesto 5 vijećnika. Nije mi poznato je li ta odluka temeljena na praksi Ustavnog suda. Vidi Rezultate za izbor članova vijeća mjesnog odbora 'Vrbina', Službeni glasnik Sisačko-moslavačke županije, br. 12/07 od 7. lipnja 2007., s. 655.-656.

Sljedeće pravilo se primjenjuje u Španjolskoj, koja također koristi D'Hondtov sustav:

"Kada se podudaraju dva količnika na listi količnika koja se odnose na različite kandidature, to mjesto će biti dodijeljeno kandidaturi koja je dobila najveći broj glasova. Ako postoje dvije kandidature s istim brojem glasova, prvi izjednačeni rezultat bit će riješen ždrijebom, a niz neriješenih rezultata bit će riješen alternativno."<sup>25</sup> Prema nizozemskom izbornom zakonu "ako dvije ili više listi dobivaju mjesto za jednako nizak prosjek ili jednako nizak ostatak, to će pitanje biti odlučeno ždrijebom".<sup>26</sup> Makedonski izborni zakon iz 2006. u čl. 127., stavku 8. kaže: " U slučaju da postoje dva ista količnika kada se razdjeljuje posljednje parlamentarno mjesto, taj mandat će biti dodijeljen ždrijebanjem".<sup>27</sup> U Crnoj Gori također se koristi D'Hondtova metoda. U članku 95. Zakona o izboru odbornika i poslanika propisan je način utvrđivanja raspodjele mandata. U stavku 3. stoji: "Ukoliko dvije ili više izbornih lista dobiju iste količnike na osnovi kojih bi dobile jedan mandat, ždrijebom se određuje kojoj listi će se taj mandat dodijeliti".<sup>28</sup>

Korištenje ždrijeba najčešće je u izbornom zakonodavstvu. Ono svakoj listi, statistički promatrano, daje jednaku šansu da dobije mandat, ali je slabija strana tog rješenja što ni na koji način ne uzima u obzir volju biračkog tijela.

Moguće je drugo zakonsko rješenje da se sporni mandat dodijeli listi koja ima niži redni broj. Koliko mi je poznato takvo rješenje koristi se u Velikoj Britaniji u izborima za Europski parlament.<sup>29</sup> To rješenje, ipak, diskriminira unaprijed određenu listu i nisam sklon primjeni te solucije.

Treće rješenje, koje bih preporučio zakonodavcu, bilo bi sljedeće:

"Ukoliko se zbog jednakog broja glasova dviju ili više kandidacijskih listi ne može odrediti kojoj bi listi trebao pripasti jedan mandat, taj će se mandat dodijeliti onoj listi koja je dobila više glasova na najvećem broju biračkih mjesta. Ukoliko se na taj način ne može dodijeliti mandat, taj će se mandat dodijeliti ždrijebom."

U slučaju da određena jedinica ima jedno ili dva biračka mjesta (mali mjesni odbori ili vrlo male općine) ovo pravilo o pobjedi na više biračkih mjesta ne bi se moglo primijeniti, ali u najvećem broju lokalnih izbora (a da ne spominjem parlamentarne) vjerojatno bi se putem tog pravila mogao dodijeliti sporni mandat, bez pribjegavanja ždrijebu. Njegova je dobra strana što u određenoj mjeri uvažava

---

<sup>25</sup> Izbori za Skupštinu grada Madrida 2007., vidi <http://www.madrid.org/pelectoral/en/0310page.html> (posjetio 18.8.2007.)

<sup>26</sup> Izborni zakon iz 1989. godine (izmijenjen 2002.), odjeljak P 9, dostupno na [www.legislationonline.org](http://www.legislationonline.org/upload/legislations/85/52/84bd5881e639fef205dc53896823.pdf), <http://www.legislationonline.org/upload/legislations/85/52/84bd5881e639fef205dc53896823.pdf>, (posjetio 17.8.2007.)

<sup>27</sup> Izborni zakonik, Službeni vjesnik na Republika Makedonija, br. 40/06. Verzija zakona na engleskom jeziku dostupna na <http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=57&lid=6262&less=false> (posjetio 17.8.2007.)

<sup>28</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika (Sl. list RCG, 4/98, 5/98, 17/98, 14/00, 18/00, 9/01, 41/02, 46/02) objavljen u publikaciji Veselin Pavičević i dr., *Izbori i izborni zakonodavstvo u Crnoj Gori 1990-2006*, (CEMI, 2. izdanje, Podgorica, 2007.), vidi s. 247.

<sup>29</sup> Vidi <http://www.remy.org.uk/dhondt/dhondt.php> (posjetio 18.8.2007.)



volju biračkog tijela, podijeljenog u niz manjih teritorijalnih okruga od same jedinice u kojoj se vrše izbori.

Pokušajmo rezimirati naša stajališta o korištenju D'Hondtove metode u našem izbornom zakonodavstvu. Premda je još 2001. godine ukazano na to da se u hrvatskom izbornom zakonodavstvu koristi modificirana D'Hondtova metoda preračunavanja glasova u mandate, koja zbog dvije faze preračunavanja omogućuje pojavu tzv. prekomjernog mandata, zakonodavac je reagirao ukidajući tu drugu fazu preračunavanja samo u parlamentarnim izborima, izmijenivši u tom dijelu Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor 2003. godine. Potpuno je nejasno zašto tada, ili barem prije lokalnih izbora 2005. godine, nije na isti način izmijenjen članak 27. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. To bi svakako trebalo učiniti prije sljedećih lokalnih izbora 2009. godine. Prije svega, nelogično je da u hrvatskom izbornom zakonodavstvu postoje dvije različite definicije preračunavanja glasova u mandate prema D'Hondtovoj metodi. Drugo, kako smo pokazali, praksa Ustavnog suda nije ujednačena kada se pred Sudom nađu sporovi vezani uz prekobrojni mandat, odnosno uz drugu fazu preračunavanja glasova u mandate. Dok je u većini slučajeva u takvoj situaciji Ustavni sud ignorirao tu drugu fazu preračunavanja, u drugim slučajevima je tu fazu koristio u svojim odlukama, a u jednom slučaju Sud je u potpunosti odbacio dugogodišnje načelo da kao zajednički djelatelj koristi isključivo cijeli broj. Različito postupanje Ustavnog suda može samo zbunjivati pojedina općinska i županijska izborna povjerenstva koja će, sasvim izvjesno, biti suočena s problemom prekobrojnog mandata, ukoliko zakonodavac ne izmjeni definiciju D'Hondtove metode.

Jednako tako, nužno je ukloniti postojeću zakonsku prazninu koja se odnosi na situaciju da dvije ili više listi imaju jednaki broj glasova i polažu pravo na isti predstavnički mandat, a s kojim se problemom Ustavni sud prvi puta susreo u dva slučaja nakon lokalnih izbora 2005. godine. Ta pravna situacija nije uopće regulirana u hrvatskom izbornom zakonodavstvu pa je Ustavni sud svojom interpretacijom, a koja po našem mišljenju, daleko nadilazi granice ustavne interpretacije, silom prilika preuzeo ulogu zakonodavca. Pritom treba imati u vidu da rješenje kojim je Ustavni sud 'premostio' problem prekobrojnog mandata u 'slučaju Nerežišće', koristeći u tom smislu čl. 10. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela i zakonsku mogućnost da se poveća broj članova predstavničkog tijela jedinice lokalne ili područne samouprave, ne bi bilo moguće u parlamentarnim izborima.

Treba također imati u vidu da praksa Ustavnog suda, iako je dostupna na web stranici Suda, nije dovoljno poznata široj javnosti, a na žalost ne koristi se niti kada se različita izborna povjerenstva u lokalnim ili mjesnim izborima suoče s problemom izračuna broja mandata prema D'Hondtovoj metodi.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> U takvom slučaju neće im uvijek pomoći ni mogućnost korištenja aplikacije izračuna mandata, koju je izradio GONG. Na web stranici <http://www.izbori-hr.info/izracuni> možete unijeti rezultate izbora. Tako sam, primjerice, unio rezultate s mjesnih izbora u MO 'Banfica' Varaždin, gdje se pojavio pravni problem jednakog broja glasova dviju listi. Nakon unosa podataka aplikacija je pokazala da je došlo do greške u izračunu i da je došlo do pojave tzv. prekomjernog mandata. Potom slijedi uputstvo: "Ukoliko dobijete takav rezultat,

## SPECIFIČAN HRVATSKI MODEL IZBORA ZAMJENIKA OPĆINSKOG NAČELNIKA, GRADONAČELNIKA, ODNOSNO ŽUPANA

U nastavku ovoga rada osvrnut ćemo se, makar djelomično, na neke aspekte novog izbornog sustava, koji još nije testiran u praksi, a odnosi se na neposredan izbor čelnika lokalne/regionalne izvršne vlasti.

Najvažnije odredbe Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba<sup>31</sup> su, dakako, odredbe o modelu neposrednog izbora čelnika lokalne izvršne vlasti. U nas je prihvaćeno, prema mojem mišljenju, najbolje rješenje – ono prema kojem je za izbor općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana, u prvom krugu potrebna apsolutna većina glasova birača (više od 50% glasova birača koji su glasovali), a ukoliko nijedan kandidat takvu većinu ne ostvari u prvom krugu, u drugom krugu nadmeću se dva kandidata s najvećim brojem glasova, a izabran je onaj kandidat koji dobije veći broj glasova birača koji su glasovali (članci 34., 35. i 37. Zakona o izborima). Takav način izbora, kako se često naglašava, donosi znatno veći stupanj legitimiteta neposredno izabranom načelniku, gradonačelniku i županu, jer je on, u svakom slučaju izabran od većine birača koji su glasovali u lokalnoj jedinici i model je koji se najčešće primjenjuje u zemljama koje su zakonski propisale neposredan izbor gradonačelnika.

No, moram reći da smatram kako nisu najbolja zakonska rješenja koja predviđaju ponavljanje izbornog postupka u slučaju da drugi i treći kandidat po broju glasova dobiju isti broj glasova u prvom krugu glasovanja (članak 35., st. 3. Zakona o izborima) pa se ne može utvrditi koji bi među njima imao pravo sudjelovati u drugom krugu, odnosno kada dva kandidata koji se natječu drugom krugu dobiju jednak broj glasova (članak 37.) pa se mora provesti treći krug izbora. Premda je, kako ističe Antun Palarić, "teško zamisliti (tu) situaciju u praksi"<sup>32</sup>, zakonodavac se olako odlučio za ponavljanje izbornog postupka. Mislim da je trebalo razmisliti o rješenju koje ne zahtijeva treći krug izbora ili ponavljanje izbornog postupka u slučaju jednakog broja glasova dvoje ili više kandidata.<sup>33</sup> Jedna mogućnost bila bi odlučivanje putem ždrijeba<sup>34</sup>, a druga da se propiše da je u slučaju jednakog broja

---

molimo da pogledate odluku Ustavnog suda broj U-VII-1244-2001, kojom se rješava o navedenom pravnom problemu". Radi se o pogrešnom uputstvu, jer upućuje na odluku Ustavnog suda iz 'brestovačkog slučaja', a ona ne rješava problem jednakog broja glasova. Uputiti je trebalo na odluku U-VIIA/2209/2005 od 22. svibnja 2005 ('slučaj Nerežišće').

<sup>31</sup> Narodne novine, br. 109/07.

<sup>32</sup> A. Palarić, Neposredni izbor općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba – vraćanje povjerenja u politiku, (*Informator*, br. 5596 od 24. listopada 2007.), s. 2.

<sup>33</sup> Jedan je zastupnik u saborskoj raspravi po mojem mišljenju s pravom primijetio da se kod ponavljanja izbornog postupka u slučaju jednakog broja glasova drugog i trećeg kandidata radi o kažnjavanju pobjednika u prvom krugu, jer će on morati iznova sudjelovati u prvom krugu, a već se kvalificirao za drugi krug. Vidi Izvješća Hrvatskog sabora, br. 449, s. 45.

<sup>34</sup> Tako je, primjerice, u istoj situaciji, propisano u članku 107. slovenskoga Zakona o lokalnih volitvah.

glasova dvaju ili više kandidata izabran onaj kandidat koji je dobio više glasova na većem broju biračkih mjesta.

No, nas u ovom radu više zanima izbor zamjenika općinskog načelnika, gradonačelnika i župana, jer je rješenje koje je predviđeno Zakonom vrlo originalno, ali pritom to ne smatramo poželjnom karakteristikom, već naprotiv rješenjem koje bi se u praksi moglo pokazati problematičnim. Naravno, u ovom slučaju govorimo o rješenjima koja će tek biti iskušana u praksi, nakon lokalnih izbora 2009. godine.

Ukratko ću iznijeti dva temeljna modela izbora zamjenika gradonačelnika prisutna u europskim državama. Talijanski model predviđa da članove lokalnog kolegijalnog izvršnog tijela u jedinicama lokalne samouprave (*assessori*) imenuje gradonačelnik, a ne vijeće. U većim jedinicama lokalne samouprave njihov položaj nespojiv je s funkcijom vijećnika, za razliku od gradonačelnika, koji je član vijeća. Broj *assessora* mijenja se s veličinom općine – od dva u malim općinama do osam u većim gradovima. U pravilu su zaduženi za pojedine upravne resore, ali su u potpunosti odgovorni samo gradonačelniku.

Specifičnost je njemačkog modela što zamjenike (*Beigeordnete*) bira vijeće i to razmjerno snazi pojedinih stranačkih grupacija u vijeću.<sup>35</sup> Dok je, dakle jedno načelo dominantno u izboru čelnika izvršne vlasti (neposredan izbor od građana) pri izboru dogradonačelnika dominira drugo načelo – snaga stranačkih klubova u vijeću. U većim gradovima zamjenici gradonačelnika obično su na čelu pojedinih upravnih odjela (*Dezernate*). U susjednoj Sloveniji zamjenike župana bira vijeće iz svojih redova, a na prijedlog župana.

Ono što je zajedničko ranije navedenim modelima je da omogućavaju, u pravilu, izbor većeg broja zamjenika. Slovenski zakon o lokalnoj samoupravi kaže samo da župan ima najmanje jednog zamjenika, ali ne utvrđuje njihov maksimalni broj. Zakoni njemačkih pokrajina (*Gemeineordnung* ili *Kommunalverfassung*) različito definiraju to pitanje, ali se uglavnom omogućuje većim jedinicama da imaju razmjerno veći broj zamjenika.<sup>36</sup>

Hrvatskim Zakonom o izborima prihvaćeno je rješenje (čl. 2, st. 2.) da se zamjenik (jedan) bira zajedno i istovremeno s općinskim načelnikom, gradonačelnikom, odnosno županom. Pojednostavljeno rečeno, slično je to američkim predsjedničkim izborima, u kojima su zajedno na glasačkom listiću kandidat za predsjednika i kandidat za potpredsjednika. Neposredno izabrani čelnik lokalne izvršne vlasti imat će prema novom sustavu samo jednog zamjenika, a do sada je imao dva (u pravilu), pored članova poglavarstva.<sup>37</sup> Ukoliko iz bilo kojeg od navedenih

---

<sup>35</sup> Vidi primjerice članak 67. o izboru zamjenika gradonačelnika u *Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen*, (1994.)

<sup>36</sup> Vidi primjerice članak 40. o izboru zamjenika gradonačelnika u *Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern* (1998.)

<sup>37</sup> U Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, u članku 9. (izmjena čl. 41) također je propisano da općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan ima (jednog) zamjenika, koji se bira na neposrednim izborima, ali će se u stavku 2. i 3. propisati iznimka:

zakonskih razloga dođe do razrješenja zamjenika, nije predviđena mogućnost da se tijekom mandata izabere novi (što je, usput budi rečeno, predviđeno u slučaju američkog potpredsjednika, jer ga na prijedlog predsjednika potvrđuju većinom glasova oba doma Kongresa<sup>38</sup>) pa bi općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan morao sam obavljati sve izvršne ovlasti. Slažem se s odredbom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi da se ne raspisivaju prijevremeni izbori ako prestane mandat zamjeniku općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana (članak 40.a, st.4). Bio bi to potpuno neracionalno rješenje. Međutim, trebalo je stoga Zakonom propisati da ukoliko iz bilo kojeg razloga zamjenik prestane obnašati svoju dužnost, predstavničko tijelo će na prijedlog općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana izabrati novog zamjenika. Držim da zakonodavac nije dovoljno promislio o situaciji, koja u praksi neće biti rijetka, da iz bilo kojeg razloga zamjenik prestane obnašati svoju dužnost. To se može dogoditi drugi dan nakon provedenih izbora. Prema našim zakonskim rješenjima općinski načelnik, gradonačelnik ili župan morat će sam obnašati izvršnu vlast u jedinici lokalne, odnosno područne samouprave do kraja mandata.

Pored navedenoga, Zakonom o izborima (članak 8.) nije predviđeno da zamjenik preuzme prava, obveze i odgovornosti općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana u slučaju prijevremenog prestanka njegova mandata (kao što je to predviđeno u američkom sustavu), osim ako taj mandat prestane u kalendarskoj godini u kojoj će se održati redovni izbori, a nije uzrokovan opozivom člnika lokalne izvršne/područne vlasti. Zamjenik može, dakle, preuzeti prava, obveze i odgovornosti člnika lokalne/područne izvršne vlasti samo u kratkom razdoblju između siječnja i svibnja one godine kada se raspisuju redovni izbori. Slažem se da nije najsretnije rješenje uspoređivati američki predsjednički sustav i predloženi

---

"U jedinicama lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u kojima pripadnici nacionalne manjine imaju pravo na razmjernu zastupljenost u predstavničkom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili ako je već to propisano postojećim statutom te lokalne i područne (regionalne) samouprave, zamjenik općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana mora biti iz redova nacionalnih manjina, a što se mora urediti statutom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U jedinicama lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u kojima je statutom propisano da pripadnici nacionalne manjine imaju pravo na zamjenika općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana, ako na izborima ne bude ostvareno to pravo raspisat će se dopunski izbori za zamjenika općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana. Na dopunskim izborima pravo glasa imaju samo pripadnici nacionalne manjine koja ostvaruje pravo na zastupljenost. Na dopunske izbore primjenjuju se odredbe Zakona o izborima župana, gradonačelnika grada Zagreba, gradonačelnika i općinskih načelnika koje nisu u suprotnosti s odredbama ovoga Zakona." Konačno zakonsko rješenje odstupa od ranije predloženog u smislu da zahtijeva eventualne dopunske neposredne izbore, dok je Prijedlogom zakona bilo predviđeno da drugog zamjenika iz redova pripadnika nacionalne manjine bira predstavničko tijelo.

Treba podsjetiti da je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. godine predviđena zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u izvršnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a s ciljem ostvarivanja odgovarajuće zastupljenosti sukladno Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina.

No, odredba o drugom zamjeniku neće se odnositi na veliku većinu jedinica lokalne i područne samouprave u Hrvatskoj.

<sup>38</sup> Ustav SAD, amandman XXV, odjeljak 2.

hrvatski sustav neposrednog izbora čelnika lokalne izvršne vlasti, ali činjenica je da nema mogućnosti usporedbe našeg novog sustava s lokalnim sustavima u drugim zemljama, jer nigdje nije primijenjeno slično rješenje. Stoga, na tragu jedinog mogućeg komparativnog iskustva, predložio bih sljedeća rješenja kao prijedlog izmjene sadašnjih zakonskih rješenja:

1. u slučaju prijevremenog prestanka mandata općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana, njegovu dužnost do kraja mandata obnašat će njegov zamjenik.

2. u slučaju kada zamjenik preuzme dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana, kao i u slučaju razrješenja zamjenika izabranog na općim i izravnim izborima predstavničko tijelo bi izabralo zamjenika općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana.

3. u slučaju prestanka mandata i općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana, i njegova zamjenika ne bi se imenovao povjerenik Vlade radi obnašanja dužnosti općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana do provedbe izbora<sup>39</sup>, već bi predstavničko tijelo izabralo osobu iz svojih redova da obnaša tu dužnost do provedbe izbora (alternativa: tu dužnost mogao bi obnašati predsjednik predstavničkog tijela).

Moglo bi se prigovoriti, ne posve neutemeljeno, da bi rješenje predloženo u točki 1. moglo u praksi dovesti do situacije u kojoj bi se na izborima natjecali istaknuti političari koji bi nakon pobjede na izborima podnosili ostavku, ostavljajući da njihovi zamjenici do kraja mandata obnašaju čelno mjesto u lokalnoj izvršnoj vlasti. Da bi se zapriječila takva mogućnost i manipuliranje izbornim postupkom moglo bi se zakonom propisati da izabrani općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan ne smije podnijeti ostavku zbog prihvatanja druge dužnosti koja je zakonom navedena kao nespojiva s obnašanjem dužnosti čelnika lokalne izvršne vlasti najmanje godinu dana nakon izbora na kojima je izabran na tu dužnost.

Osobno bismo, što se tiče izbora zamjenika čelnika lokalne izvršne vlasti, radije predlagali njemački model, koji unosi određeni kolegijalni moment u odlučivanje gradonačelnika i u izvjesnoj mjeri umanjuje njegovu apsolutnu izvršnu vlast.

## **IZBOR ZASTUPNIKA NACIONALNIH MANJINA**

Prema članku 19. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina<sup>40</sup> Republika Hrvatska jamči pripadnicima nacionalnih manjina pravo na zastupljenost u Hrvatskom saboru. Pripadnici nacionalnih manjina, biraju najmanje pet, a najviše osam svojih zastupnika u posebnim izbornim jedinicama, u skladu s posebnim zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor, a čime ne mogu biti umanjena stečena prava nacionalnih manjina. Pripadnicima nacionalnih manjina

---

<sup>39</sup> Takvo se rješenje propisuje u čl. 8, st. 5. Zakona o izborima.

<sup>40</sup> Narodne novine, br. 155/02.

koji u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5% stanovnika jamči se najmanje jedno, a najviše tri zastupnička mjesta pripadnika te nacionalne manjine, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor. Pripadnici nacionalnih manjina, koji u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% stanovnika imaju pravo izabrati najmanje četiri zastupnika pripadnika nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.

Na temelju članka 19. Ustavnog zakona, Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor propisano je člancima 15. i 16. pravo pripadnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj na zastupljenost u Hrvatskom saboru. Članak 15. određuje da pripadnici nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj imaju pravo birati osam zastupnika u Sabor koji se biraju u posebnoj izbornoj jedinici koju čini područje Republike Hrvatske.

Člankom 16. precizirano je koliko zastupnika biraju pripadnici pojedinih nacionalnih manjina. Tako pripadnici srpske nacionalne manjine biraju tri zastupnika u Sabor, u skladu s Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina. Pripadnici mađarske i talijanske nacionalne manjine biraju po jednog zastupnika u Sabor. Pripadnici češke i slovačke nacionalne manjine zajedno biraju jednog zastupnika u Sabor. Pripadnici austrijske, bugarske, njemačke, poljske, romske, rumunjske, rusinske, ruske, turske, ukrajinske, vlaške i židovske nacionalne manjine biraju zajedno jednog zastupnika u Sabor. Pripadnici albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske nacionalne manjine biraju zajedno jednog zastupnika u Sabor. Pripadnici srpske, mađarske i talijanske nacionalne manjine, koje samostalno biraju svog zastupnika, uz kandidata za zastupnika predlažu i kandidata za njegova zamjenika koji se bira zajedno s njim. Pripadnici svih ostalih nacionalnih manjina predlažu samo kandidata za zastupnika, a njegovim zamjenikom postaje zastupnički kandidat koji je iza izabranog zastupnika dobio najviše glasova.

Članak 43. Zakona propisuje da pripadnici nacionalnih manjina biraju zastupnike u Sabor pojedinačnim izborom tako da je za zastupnika izabran kandidat koji je dobio najveći broj glasova birača koji su glasovali. Ako dva ili više kandidata dobiju isti broj glasova, izbori se ponavljaju. Sustav izbora zastupnika nacionalnih manjina jest jednokružni većinski izborni sustav, koji se u Republici Hrvatskoj danas primjenjuje isključivo pri izboru zastupnika nacionalnih manjina, iako je tijekom 1990-tih taj sustav bio u širokoj primjeni u izborima za Zastupnički dom Hrvatskog sabora, ali i na lokalnoj razini pri izboru vijećnika općinska i gradska vijeća i županijske skupštine.

Prvo da ukažemo na manji od dva problema. Prvi problem proizlazi iz nedovoljne i neprecizne zakonske definicije načina izbora zastupnika nacionalnih manjina iz članka 43. kada je riječ o zastupnicima srpske nacionalne manjine. Naime, riječ je o jedinoj nacionalnoj manjini koja bira više od jednog zastupnika pa je stoga odredba o načinu izbora iz članka 43. zapravo neprimjenjiva na izbor zastupnika srpske nacionalne manjine. Da ponovimo tu odredbu: pripadnici

nacionalnih manjina biraju zastupnike u Sabor pojedinačnim izborom tako da je za zastupnika izabran kandidat koji je dobio najveći broj glasova birača koji su glasovali. Očito, izabran je samo jedan kandidat s najvećim brojem glasova. No, budući da pripadnici srpske nacionalne manjine biraju tri zastupnika trebalo je posebnim stavkom u istom članku propisati da su za zastupnike srpske nacionalne manjine izabrana tri kandidata s najvećim brojem glasova. Uostalom, pripadnici srpske nacionalne manjine glasuju za tri kandidata i prema službenim rezultatima DIP-a izabrana su tri kandidata s najvećim brojem glasova.

Odakle zapravo ta zakonska praznina? Njeni su korijeni u Zakonu o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor iz 1999. godine. Naime, tada je u članku 17., stavku 1. Zakona stajalo: "Pripadnici mađarske, srpske i talijanske nacionalne manjine biraju po jednog zastupnika u Zastupnički dom Sabora". Dakle, pripadnici srpske nacionalne manjine prema tadašnjem zakonu birali su samo jednog zastupnika, a danas biraju tri. U tadašnjem članku 46. bilo je propisano kako se biraju zastupnici nacionalnih manjina:

"Pripadnici nacionalnih manjina iz članka 17. ovoga Zakona biraju zastupnike u Zastupnički dom Sabora pojedinačnim izborom tako da je za zastupnika izabran kandidat koji je dobio najveći broj glasova birača koji su glasovali. Ako dva ili više kandidata dobiju isti broj glasova, izbori se ponavljaju."

Ta je odredba zadržana u svim kasnijim zakonskim tekstovima, jer nije uočeno da pripadnici jedne nacionalne manjine (srpske) više ne biraju samo jednog zastupnika (kao što je bilo propisano 1999.), već tri.

Veći je problem, po našem mišljenju, kojem bi trebalo posvetiti više pažnje, činjenica nedovoljne demokratske legitimnosti izbora onih manjinskih zastupnika koji nisu zastupnici isključivo svoje nacionalne manjine već više nacionalnih manjina bira zajedno jednog zastupnika. Na posljednjim parlamentarnim izborima najdrastičniji je primjer izbora zastupnika austrijske, bugarske, njemačke, poljske, romske, rumunjske, rusinske, ruske, turske, ukrajinske, vlaške i židovske nacionalne manjine. Kandidat s najvećim brojem glasova između 22 kandidata dobio je 351 glas ili 12,76% glasova. Praktički je izabran zastupnik jedne nacionalne manjine, jer je dobio nešto više glasova od kandidata drugih nacionalnih manjina. Ne toliko drastična, ali ipak nedovoljna demokratska legitimacija, po našem mišljenju, očita je i pri izboru zajedničkog zastupnika albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske nacionalne manjine, a također i kod izbora zajedničkog zastupnika češke i slovačke nacionalne manjine.

Smatram da bi u slučaju zajedničkog izbora zastupnika više nacionalnih manjina trebalo primijeniti drukčiji izborni sustav – dvokružni većinski izborni sustav, koji bi omogućio izbor kandidata najprihvatljivijeg najvećem broju pripadnika različitih nacionalnih manjina.

## PRIJEDLOG PROMJENE IZBORNOG SUSTAVA ZA IZBOR ZASTUPNIKA U HRVATSKI SABOR

Izbori za Hrvatski sabor provedeni su prema istom izbornom sustavu 2000., 2003. te 2007. godine. Prihvaćanje razmjernog izbornog sustava s izborom 140 zastupnika u 10 izbornih jedinica bio je rezultat kompromisa i konsenzusa relevantnih političkih stranaka (vladajuće i opozicijskih) 1999. godine, a na temelju prijedloga koji je podnijela stručna radna skupina.

Radna skupina za izradu okvirnog prijedloga i temeljnih instituta izbornog zakonodavstva Republike Hrvatske<sup>41</sup> izradila je svoj prijedlog u ožujku 1999. godine, a on je poslužio kao temeljni predložak za izradu novoga Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor. Radna skupina se u izboru izbornog sustava rukovodila dvama temeljnim načelima:

1) načelom pravednog političkog predstavljanja svih dijelova biračkog tijela, što "podrazumijeva i pravednu parlamentarnu zastupljenost političkih stranaka koje izražavaju njihove interese i vrijednosti", a to načelo "može se ostvariti samo pomoću razmjernoga izbornog sustava...jer (on) isključuje veliku nadpredstavljenost i podpredstavljenost izbornih aktera" te

2) načelom učinkovitosti političke vlasti, koje bi trebalo "spriječiti nastanak atomiziranoga i polariziranoga mnogostranačkoga sustava u parlamentu, koji ugrožava donošenje i primjenu političkih odluka, potiče snažne ideološke polarizacije i fundamentalizira sukobe i u parlamentu i u društvu, te destabilizira cjelokupni politički poredak".

Imajući u vidu ta dva načela radna skupina je predložila

- razmjerni izborni sustav
- deset izbornih jedinica u kojima bi se birao jednaki broj zastupnika, a najmanje po deset
- jednakost izbornih jedinica (s maksimalnim odstupanjem broja birača između izbornih jedinica od +/- 5%)
- zakonski izborni prag od 5% na razini svake izborne jedinice, te dodatnu zakonsku prohibitivnu klauzulu za izborne koalicije od 8%
- pretvaranje glasova u mandate na razini svake izborne jedinice prema D'Hondtovoj metodi.<sup>42</sup>

Preporuke radne skupine gotovo su u cijelosti ugrađene u novi zakon, osim što je povećan broj zastupnika koji se biraju u svakoj izornoj jedinici na 14, a nije prihvaćena dodatna zakonska prohibitivna klauzula za izborne koalicije od 8%.

Ne može se prigovoriti znanstvenom utemeljenju prijedloga Radne skupine,

<sup>41</sup> Tu su radnu skupini činili profesori Smiljko Sokol, Branko Smerdel, Mirjana Kasapović, Ivan Grdešić i Mario Jelušić.

<sup>42</sup> Radna skupina za izradu okvirnog prijedloga i temeljnih instituta izbornog zakonodavstva Republike Hrvatske, Temeljna načela i instituti zakona za izbor zastupnika u Hrvatski državni sabor – prijedlog, Zagreb, 17. ožujka 1999.



a pogotovo treba imati u vidu činjenicu da je na temelju tog prijedloga doista usvojen zakon koji je postao "jamstvo trajnosti i stabilnosti izbornog sustava", baš kao što je to tražila Radna skupina. Tri provedena izbora (2000., 2003. i 2007.) prema istom izbornom sustavu doista se može smatrati značajnim doprinosom stabilnosti i trajnosti izbornog sustava.

Imajući to u vidu, a napose ugled stručnjaka koji su takav izborni sustav predložili, teško je predlagati promjenu izbornog sustava za izbor zastupnika, ali nam se čini, nakon izbora 2007. godine, da bi trebalo barem razmisliti o takvoj promjeni, ma koliko bi ona narušila upravo ranije naznačene vrijednosti trajnosti i stabilnosti. Promjena bi bila poželjna samo ako bi vrijednosti koje bi se polučile s promjenom bile veće.

Na čemu, dakle temeljimo, razmišljanja o mogućoj promjeni izbornog sustava? Kao prvo, protivno općenitom očekivanju, ali i dobro poznatim hipotezama ili postavkama da razmjerni izborni sustav doprinosi očuvanju višestranačkog sustava, to se na žalost nije obistinilo u Republici Hrvatskoj. Bit će potrebne mnoge politološke i sociološke analize koje će ustanoviti zbog čega sukcesivni parlamentarni izbori u Republici Hrvatskoj doprinose sve snažnijoj bipolarizaciji, odnosno dvostranačju.<sup>43</sup> Dokumentiramo to zapažanje sljedećom tabelom.

TABELA 7.: Broj parlamentarnih mandata pojedinih stranaka u izborima za Hrvatski sabor<sup>44</sup>

Politička stranka	Izbori 2000.	% parlamentarnih mandata	Izbori 2003.	% parlamentarnih mandata	Izbori 2007.	% parlamentarnih mandata
HDZ	46	31,50	66	45,83	66	45,52
SDP	43	29,45	34	23,61	56	38,62
HSLs	25	17,12	2	1,39	2	1,38
HSS	16	10,96	9	6,25	6	4,14
HSP	4	2,74	8	5,56	1	0,69
IDS	4	2,74	4	2,77	3	2,07
HNS	2	1,37	10	6,94	7	4,82

<sup>43</sup> Neke uzroke dvostranačja među prvima iznosi Smiljko Sokol, 'Stranke u raljama dvostranačja', *Jutarnji list*, 12.1.2008., s. 16.-17.

<sup>44</sup> Broj parlamentarnih mandata u izborima 2000. godine odnosi se na izbore za Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora. Izostavljeni su zastupnici nacionalnih manjina u sva tri izbora. Postotak parlamentarnih mandata odgovara istovremeno omjeru udjela svake stranke u Hrvatskom saboru, koji omjer se koristi pri izračunu efektivnog broja parlamentarnih stranaka (tako, primjerice, 31,5% parlamentarnih mandata odgovara omjeru od 0.315 što je udjel stranke u HS).

LS	2	1,37	2	1,39		
PGS	2	1,37	1	0,70		
HKDU	1	0,69				
SBHS	1	0,69				
HSU			3	2,08	1	0,69
LIBRA			3	2,08		
DC			1	0,70		
HDSS			1	0,70		
HDSSB					3	2,07
Ukupno	146	100,00	144	100,00	145	100,00

Iz prethodne tabele je razvidno i na prvi pogled da je postotno učešće parlamentarnih mandata dviju najjačih stranaka sve veće nakon svakih parlamentarnih izbora. HDZ i SDP imali su zajedno 89 mandata (oko 61%) nakon izbora 2000. godine, 100 mandata (blizu 70%) nakon izbora 2003. godine te 122 mandata (više od 84%) nakon izbora 2007. godine. Očigledna je tendencija prema dvostranačju u podjeli parlamentarnih mandata.

Pritom se možemo poslužiti i klasičnim izračunom efektivnog broja parlamentarnih stranaka, koja je danas najkorištenija metoda<sup>45</sup>, a temelji se na sljedećoj formuli:  $N_s = 1/\Sigma(P_s)^2$ , u kojoj je  $N_s$  efektivni broj parlamentarnih stranaka, a  $P_s$  omjer broja mandata svake stranke u odnosu na ukupni broj mandata. Efektivni broj parlamentarnih stranaka se računa na način da izračunamo omjer parlamentarnih mandata svake stranke, izračunamo drugu potenciju tih vrijednosti, zbrojimo sve tako dobivene vrijednosti za pojedine stranke te na kraju podijelimo broju 1 sa zbrojem tih vrijednosti.<sup>46</sup>

Prema navedenoj formuli efektivni broj parlamentarnih stranaka nakon izbora 2000. godine bio je  $N_s = 4,18$ <sup>47</sup>, nakon izbora 2003. godine bio je  $N_s = 3,19$ <sup>48</sup>, a nakon izbora 2007. godine  $N_s = 2,74$ .<sup>49</sup>

<sup>45</sup> Vidi Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, (OUP, Oxford 1994), s. 67.-72.

<sup>46</sup> Formula prema Michael Gallagher i Paul Mitchell ed., *The Politics of Electoral Systems* (OUP, Oxford, 2005), dodatak B – pokazatelji fragmentiranosti i nerazmjernosti, s. 598.

<sup>47</sup> U izračunu efektivnog broja parlamentarnih stranaka za izbore 2000. godine zbrojili smo parlamentarne mandate manjih stranaka (do 4 mandata) te smo njihovih 16 mandata računali kao jedinstvenu vrijednost (ostali).  $N_s = 1/0.099+0.087+0.029+0.012+0.012 = 1/0.239 = 4.184$ .

<sup>48</sup> U izračunu efektivnog broja parlamentarnih stranaka za izbore 2003. godine zbrojili smo parlamentarne mandate manjih stranaka (do 3 mandata) te smo njihovih 13 mandata računali kao jedinstvenu vrijednost (ostali).  $N_s = 1/0.2098+0.0557+0.0048+0.004+0.0031+0.0278+0.0.0081 = 1/0.3133 = 3.191$ .

<sup>49</sup> U izračunu efektivnog broja parlamentarnih stranaka za izbore 2007. godine zbrojili smo parlamentarne mandate manjih stranaka (do 3 mandata) te smo njihovih 10 mandata računali kao jedinstvenu vrijednost

Spomenimo usput, da je uvažena preporuka Radne skupine o dodatnoj zakonskoj prohibitivnoj klauzuli od 8% za stranačke koalicije, nakon parlamentarnih izbora 2007. godine koalicija HSS-HSLS imala bi nekoliko mandata manje, što bi još više potenciralo dvostranačje.

Imajući u vidu izračun efektivnog broja parlamentarnih stranaka koji značajno pada sa svakim parlamentarnim izborima postavlja se pitanje vrijednosti očuvanja razmjernog izbornog sustava sa stajališta pravedne raspodjele parlamentarnih mandata. Naime, procjene mnogih analitičara govore da bi "treće stranke" mogle osvojiti još manje parlamentarnih mandata na narednim parlamentarnim izborima, pogotovo imajući u vidu 'progresivno' nestajanje poneke političke stranke s parlamentarne scene. Uostalom, ni sadašnji izborni sustav nije za cilj imao samo pravednu raspodjelu mandata, jer manje izborne jedinice (a ne Republika Hrvatska kao jedna izborna jedinica), kao i izborni prag od 5% (a stvarno je efektivni izborni prag bliži 6%), čimbenici su koji su umanjivali 'pravednost' distribucije parlamentarnih mandata.

Vjerojatno će se odmah pomisliti da elaboriranjem teze o dvostranačju želimo reći kako bi dvostranačkom sustavu bolje odgovarao i bio prirodniji jednokružni većinski izborni sustav, kakav postoji u Velikoj Britaniji i u Sjedinjenim Američkim Državama. No, naša razmišljanja idu samo djelomično u tom pravcu. Važnije nam je naglasiti zapravo nešto drugo, a to je postavka da je, pogotovo nakon izbora 2007. godine, došlo do sukoba između dva načela na kojima je inzistirala Radna skupina. Naime, razmjerni izborni sustav kakav primjenjujemo u postojećim okolnostima sve manje doprinosi učinkovitosti političke vlasti. Stranka koja je dobila više od 45% parlamentarnih mandata ima velikih problema pri sastavljanju vlade koja će uživati stabilnu parlamentarnu većinu. S jedne strane, problem predstavlja nekoliko manjih stranaka s vrlo velikim političkim i financijskim zahtjevima<sup>50</sup>, a s druge je činjenica da bilo koja vlada koja će se formirati u Hrvatskom saboru ovisi o potpori većine zastupnika nacionalnih manjina.

Mislim da Radnoj skupini nije bilo ni na kraj pameti da će, primjenom izbornih pravila koje je predložila, parlamentarna većina ovisiti o tome kome će se prikloniti većina zastupnika nacionalnih manjina, koji su izabrani prvenstveno radi zaštite položaja i interesa pripadnika nacionalnih manjina, a ne da se priklanjaju jednoj ili drugoj političkoj opciji i to kao nužan čimbenik već pri glasovanju o povjerenju vladi. Nakon izbora 2007. godine očito je da osam zastupnika nacionalnih manjina ima izvanredno veliku ulogu pri formiranju vlade pa tako potpis potpore jednog manjinskog zastupnika koji je dobio nešto više od 300 glasova kandidatu za mandatara postaje prvorazredan politički događaj.<sup>51</sup>

---

(ostali).  $N_s = 1/0.2072+0.1492+0.0023+0.0017+0.0047 = 1/0.3651 = 2.7389$ .

<sup>50</sup> Vidi primjerice intervju Ivana Šibera, 'Velike stranke – taoci malih', *Varaždinske vijesti*, 5.12.2007., s. 3.

<sup>51</sup> U javnosti je već započela rasprava o tome "je li legitimno da je predstavniku manjinske stranke dovoljno nekoliko stotina glasova da utječe na vlast jednako kao i predstavnik druge stranke kojemu treba nekoliko desetaka tisuća glasova". Analitičari su već izračunali da je osam zastupnika manjina dobilo nešto više od 46.000 glasova, dok je za jedno zastupničko mjesto u 11 izbornih jedinica trebalo oko 17.000 glasova. Vidi 'Kako će manjine sačuvati prava i legitimitet', *Jutarnji list*, 22.12.2007.

Smatramo da proces formiranja vlade, na temelju postojeće parlamentarne većine, ne bi trebao ovisiti o zastupnicima nacionalnih manjina i da oni budu svojevrsni 'arbitri' pri sastavljanju vladine većine. Uostalom, neki među njima politički su mudro zaključili da bi bilo najbolje da zastupnici nacionalnih manjina podrže onu vladu koja će bez njihove potpore osigurati parlamentarnu većinu. No, čini se da je to sve manje moguće. Zahtjevi manjinskih zastupnika u smislu traženja dvostrukog prava glasa, sudjelovanja u Vladi RH, zahtijevanja posebne izborne jedinice za pripadnike nacionalne manjine koja sada bira zastupnika s još nekim drugim manjinama, mogućih ustavnih promjena itd. imaju veliku političku težinu u postupku formiranja hrvatske vlade.

Izražavamo bojazan da će nakon narednih parlamentarnih izbora biti još izrazitija bipolarizacija parlamentarnih mandata dviju najjačih stranaka i da bi osam 'fiksni' mandata nacionalnih manjina mogli imati presudnu ulogu u formiranju parlamentarne većine, a izbori za zastupnike nacionalnih manjina mogli bi se pretvoriti u 'prerušene' i 'prikrivene' izbore najjačih stranačkih opcija. To nikako ne bi bilo dobro rješenje. 'Politizacija' izbora zastupnika nacionalnih manjina i njihovo svrstavanje iza određenih ideoloških opcija nije dobro rješenje niti za pripadnike nacionalnih manjina, a niti za stabilnost hrvatske vlade. Jednako tako smatramo da ne bi bilo dobro uskratiti pripadnicima nacionalnih manjina njihovo 'stečeno pravo' izbora 'njihovih' zastupnika.

Polazeći, dakle, od pretpostavke daljnje bipolarizacije Hrvatskog saveza, u smislu sve veće zastupljenosti dviju najjačih stranaka i smanjenog učešća 'trećih' stranaka, te nepovoljnog gledanja na ulogu zastupnika nacionalnih manjina u procesu formiranja vlade, kakvo bismo rješenje mogli predložiti? Čini nam se da u okviru postojećeg izbornog sustava ne treba tražiti rješenje. Naime, jedino rješenje koje bi u okviru postojećeg razmjernog sustava moglo djelovati u pravcu protivnom od sadašnje bipolarizacije u parlamentu bilo bi ono koje bi omogućilo veći broj zastupnika 'trećih' stranaka. To bi se moglo postići povećavanjem broja zastupnika koji se biraju u jednoj izornoj jedinici i smanjenjem izbornog praga. U najdrastičnijem obliku to bi bilo rješenje prema kojem bi čitava Republika Hrvatska bila jedna izborna jedinica (kao što je bio slučaj pri izborima za Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora 1992. i 1995. godine), a izborni prag svega 1%, kao što je primjerice u Nizozemskoj ili Izraelu. U tom slučaju i stranke koje bi osvojile 0,72 % glasova (na temelju 140 zastupnika) participirale bi u raspodjeli parlamentarnih mandata. Prema tom izbornom sustavu dvije najveće stranke ne bi osvojile više od 70% mandata, a preostali dio bio bi raspršen na brojne male stranke. No, iako bi taj sustav bio gotovo savršeno 'pravedan' u smislu raspodjele mandata s obzirom na raspodjelu glasova birača, on bi bio vrlo nepogodan sa stajališta formiranja stabilne vlade. U Hrvatskom saboru imali bi fragmentirani stranački sustav u kojem bi jedna velika stranka morala tražiti potporu niza manjih i vrlo malih (s jednim do dva zastupnika) stranaka, a to bi bilo još gore rješenje od sadašnjeg. Sumnjamo da bi i neka blaža promjena u okviru sadašnjeg sustava

(recimo, nekoliko velikih izbornih jedinica s 30-40 zastupnika i izbornim pragom od 3%) ispunila svrhu.<sup>52</sup>

Nakon posljednjih parlamentarnih izbora bilo je prijedloga da se sadašnji sustav zamijeni njemačkim 'personaliziranim razmjernim sustavom'.<sup>53</sup> Premda se radi o vrlo dobrom izbornom sustavu on nije toliko različit od našeg sadašnjeg izbornog sustava (podjela države u više izbornih jedinica, izborni prag od 5%, drugi glas za stranačke liste kao temeljni glas pri utvrđivanju izbornih rezultata na načelu razmjernosti) a razlikuju se tek u tome što njemački sustav omogućuje i glasovanje za kandidate u jednomandatnim izbornim jedinicama, ali koje glasovanje nema bitnog utjecaja na ukupan rezultat (osim u slučaju prekomjernih mandata). Pri primjeni njemačkog izbornog sustava dvije velike hrvatske stranke (HDZ i SDP) polučile bi jednake rezultate temeljem 2. glasa birača, kao što ih polučuju i u postojećem sustavu, a jedino bi 1. glas (glasovanje za kandidate u jednomandatnim jedinicama) mogao dovesti do nešto drukčijeg rezultata, ukoliko bi kandidati nekih manjih stranaka pobijedili u pojedinim izbornim jedinicama (stranačke utvrde ili regionalne stranke). Ne vjerujemo da bi to bitno utjecalo na konačan omjer parlamentarnih mandata u Hrvatskom saboru. Nedavno je i prof. Smiljko Sokol iznio svoj prijedlog moguće reforme izbornog sustava prema kojoj bi se uveo mješoviti izborni sustav prema kojem bi se 100 zastupnika biralo razmjernim izbornim sustavom tako da cijela Hrvatska bude jedna izborna jedinica, a ostalih 40 zastupnika biralo bi se tako da se Hrvatska podijeli na 40 izbornih jedinica, a u svakoj od njih bi se relativnom većinom birao jedan zastupnik.<sup>54</sup> To je, u biti, sustav koji je Hrvatska koristila u izborima za Zastupnički dom 1995. godine.

Naš je prijedlog, o kojem bi valjalo promisliti, uvođenje novog sustava i to dvokružnog većinskog sustava izbora zastupnika u jednomandatnim izbornim jedinicama. To nije izborni sustav koji je značajnije prisutan – u Europi koristi ga Francuska – ali posjeduje određene značajke koje nam se čine vrlo pogodnim, ne samo sa stajališta općenite vrijednosti tog izbornog sustava, već i vrijednosti primjene tog sustava u Hrvatskoj. Koje su posebne značajke i vrline tog izbornog sustava:

- 1) Izbori se, u pravilu, provode u dva izborna kruga, budući da kandidati rijetko u prvome krugu ostvaruju apsolutnu većinu glasova
- 2) U prvom krugu birači glasuju slobodno za onu političku opciju koja im je najbliža, baš kao što to čine pri razmjernom izbornom sustavu
- 3) Birači mogu svjesno preorijentirati svoj izbor na temelju rezultata prvoga kruga i glasovati ili i nadalje za onu političku opciju za koju su glas dali u

---

<sup>52</sup> Korekciju izbornog sustava u smislu smanjenja broja izbornih jedinica (iako bez naznaka o manjem izbornom pragu) spominjali su nakon izbora Josip Kregar i Žarko Puhovski. 'Jesmo li zapravo zemlja protestnih glasača', *Jutarnji list*, 1.12.2007., s. 38.

<sup>53</sup> Takav prijedlog je iznio neposredno nakon parlamentarnih izbora Žarko Puhovski. 'Jesmo li zapravo zemlja protestnih glasača', *Jutarnji list*, 1.12.2007., s. 38.

<sup>54</sup> Sokol, 'Stranke u raljama dvostranačja', (*Jutarnji list*, 12.1.2008.)

prvom glasovanju ili, ukoliko njihov kandidat nije dobio dovoljno glasova za ulazak u drugi krug, za kandidata koji je za njih 'drugo najbolje rješenje'.

- 4) Glasuje se, barem u određenoj mjeri, i za osobe, a ne samo za stranke.
- 5) Izborni sustav doprinosi reduciranju fragmentacije stranačkog sustava i prestrukturiranju političkog sustava u bipolarnom obliku i time stvara učinak koji ostvaruje tipičan većinski sustav, ali ga ostvaruje na finiji način, tj. utječući na birača da promijeni svoju preferenciju zbog rezultata 1. izbornog kruga, a ne zbog manipulacije samog izbornog sustava.<sup>55</sup>

Giovanni Sartori smatra da je dvokružni izborni sustav najbolji u usporedbi s ostalim izbornim sustavima pa i to bi već, po našem mišljenju, bio dobar razlog da se razmisli o njem. Naime, taj je izborni sustav vrlo jednostavan u primjeni i birači ga dobro poznaju zbog korištenja u predsjedničkim izborima.<sup>56</sup> Također, u Hrvatskoj je primijenjen u prvim višestranačkim izborima 1990. godine.

U nizu specifičnosti dvokružnog izbornog sustava najizrazitija se ogleda u tome da birač ima mogućnosti dva puta glasovati, odnosno kako primjećuje Sartori, "svi drugi izborni sustavi pružaju samo jedan hitac. Dvokružni sustav i samo dvokružni sustav, je sustav s dva hica".<sup>57</sup> Upravo ta središnja karakteristika tog sustava omogućuje strateško ponašanje birača:

"U prvom krugu glasovanja glasač može slobodno izraziti svoj prvi izbor. Njegova je sloboda potpuna kada nema nikakvog praga (ili postoji samo minimalna prepreka) za prolazak u drugi krug, a isto je tako vrlo velika i u više-mandatnim izbornim jedinicama... (B)udući da je prvi krug odabiranje (*selection*), a ne izbor (osim ako neki kandidat odmah ne postigne apsolutnu većinu), prvi krug je pomalo funkcionalni ekvivalent preliminarnih izbora; on izdvaja kandidate kojima je sklon najveći dio glasača...

(D)руги krug se...odvija dvije nedjelje kasnije na temelju izbornih rezultata prvoga kruga. Tek na ovom stupnju glasač je natjeran na 'strateško glasovanje' za moguće pobjednike. Međutim – a to je ključni aspekt – glasač koji je natjeran za svoj drugi ili treći odabir (ili, u najgorem slučaju, za manje zlo) za to ograničenje *ne može okriviti izborni sustav*; on mora za to okriviti iznad svega većinsku volju drugih glasača, oni su ti koji su ga prinudili. Tako prinudnost izbornog sustava postaje u velikoj mjeri ograničenje stvarne raspodjele glasova".<sup>58</sup>

Tako Sartori opisuje djelovanje najvažnije značajke dvokružnog izbornog sustava na glasače – taj sustav njihovu prinudu pretvara u pametan izbor. No, taj racionalni izbor ne odnosi se samo na pojedine glasače. On se jednako tako odnosi

---

<sup>55</sup> Argumenti koje navodim iznijeti su u Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2. izdanje, (New York University Press, New York, 1997), s. 3.-79., passim.

<sup>56</sup> Kako primjećuje David Farrell dvokružni izborni sustav je idealni kompromis između jednokružnog većinskog sustava i razmjernog sustava jer je "još uvijek jednostavan da ga razumije prosječan birač, koji proizvodi snažne i stabilne vlade, još uvijek je pojedinačni MP (član Parlamenta) koji predstavlja jednu izbornu jedinicu i, dodatno, gdje taj MP uživa potporu većine njegovih ili njezinih birača". Farrell, *Comparing Electoral Systems*, (Macmillan Press, 1998.), s. 39.

<sup>57</sup> Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, s. 63.

<sup>58</sup> Ibid., s. 63.-64.

i na stranke, a taj nam je aspekt posebno značajan. Naime, dvokružni izborni sustav tjera stranke, između prvog i drugog kruga, na međusobno dogovaranje i povezivanje i stvaranje strateških koalicija kako bi njihovi kandidati u pojedinim izbornim jedinicama mogli ostvariti većinsku potporu. Pod pretpostavkom da izborni sustav dopušta nastavak natjecanja za veći broj kandidata od dva kandidata s najvećim brojem glasova (što je često pravilo pri predsjedničkim izborima) i zahtijeva za ulazak u 2. krug određeni postotak osvojenih glasova u 1. krugu to će se u drugom krugu odvijati 'trgovine' ili kako to kaže Sartori, 'racionalne razmjene' u kojima će stranke dogovarati koja će podržati čijeg kandidata u određenoj izornoj jedinici, uz istovremeno povlačenje vlastitog kandidata. Nama je prvo važno istaći da se dogovaranje odvija između dva kruga glasovanja i da je svaki birač prije no drugi put glasa upoznat sa opredjeljenjem svake stranke da koalira s drugom ili drugim strankama. Stoga je praktički nemoguće ono što se dogodilo nakon posljednjih parlamentarnih izbora u nas – da birači glasovanjem za određenu stranku ne znaju kojoj će se političkoj opciji ta stranka prikloniti. Da do kraja pojednostavimo tu situaciju. Dok je pri posljednjim izborima koalicija HSS-HSLS mogla inzistirati na tome da će tek nakon izbora razgovarati i pregovarati s relativnim pobjednikom, u dvokružnom izbornom sustavu to bi bilo nemoguće, jer je, gledajući izborne rezultate, nemoguće pretpostaviti da bi njihovi kandidati samostalno pobijedili u izbornim jedinicama kandidate HDZ-a i SDP-a. Koaliranje bi nužno uslijedilo nakon prvoga kruga. Tada bismo imali, primjerice, koaliciju SDP-a i HNS-a i isticanje njihova zajedničkog kandidata u svakoj izornoj jedinici u kojoj nije u 1. krugu izabran neki od kandidata, a na drugoj strani imali bismo zajedničkog kandidata HDZ-a, HSS-a i HSLS-a (možda i HSP-a), ili bi koalicija HSS-HSLS odlučila ući u dogovor i 'racionalnu razmjenu' sa SDP-om i HNS-om. Svaki birač imao bi stoga pred sobom mogućnost da glasuje za jednu od dvije političke opcije, a bilo koja od tih opcija imala bi veliku vjerojatnost da ostvari parlamentarnu većinu, što je normalan i podrazumijevajući učinak većinskog sustava.

Dvokružni većinski sustav, baš kao i jednokružni, tendira smanjenom broju stranaka, ali ta tendencija nije tako izrazita, jer birači u 1. krugu mogu slobodno glasati za bilo koju stranku, a to doprinosi njihovom održanju kao potencijalnih partnera u 2. krugu, gdje i veća stranka može povući neke svoje kandidate u pojedinim izbornim jedinicama radi potpore neke manje stranke u svim ostalim izbornim jedinicama. Sustav stoga zadržava umjereno višestranački sustav, ali u bipolarnoj konfiguraciji.<sup>59</sup> No, kako je primijetio Sartori, dvokružni izborni sustav jako oštećuje protu-sistemske stranke (krajnja desnica ili lijeva), jer one jednostavno ne odgovaraju najvećem broju birača pa njihovi kandidati ne mogu

---

<sup>59</sup> Evo kako Robert Elgie sumira političke posljedice francuskog izbornog sustava sa stajališta očuvanja višestranačkog sustava: "U Francuskoj je dvokružni sustav ohrabrio višestranačko natjecanje. Višestranačka logika je povezana s prvim izbornim krugom...S obzirom da se prvi krug ne računa...svaka politička grupa – a nitko više od najmanjih i najnovijih – može iskoristiti tu situaciju da se natječe i da bude uračunata i da čineći tako može utjecati na najveće grupe...Ukratko, manje stranke mogu smatrati da nemaju što izgubiti natječući se u prvom krugu. Nasuprot, mogu iz toga izvući korist, jer ako mogu zabilježiti dovoljno veliku potporu tada mogu osigurati da će biti nužne u procesu stvaranja saveza za drugi krug...". Vidi Elgie, France: *Stacking the Deck*, u M. Gallagher i P. Mitchell ed., *The Politics of Electoral Systems*, s. 123.

računati na većinsku potporu u bilo kojoj izbornoj jedinici. Njegov je učinak da proizvodi 'fleksibilne' stranke, on kažnjava ideološku politiku i nagrađuje pragmatičnu politiku.

Imajući u vidu sve iznijete osobine dvokružnog izbornog sustava taj nam se sustav čini vrlo prihvatljivim s obzirom na postojeći hrvatski stranački sustav – dvije velike stranke i niz manjih stranaka. Dvokružni izborni sustav nije problematičan niti sa stajališta njegove prihvatljivosti za regionalne stranke, čiji su glasovi koncentrirani na užem teritorijalnom području. S obzirom da je nakon parlamentarnih izbora 2007. sve više 'regionalnih' stranaka u Hrvatskom saboru (u užem smislu IDS i HDSSB, a u širem i HSS i HNS) dvokružni izborni sustav bio bi prihvatljiv i tim strankama.

Način izbora ne mora biti puno različitiji od svojevremenog modela primijenjenog 1990. u prvim višestranačkim izborima. Navodim članak 58. tadašnjeg Zakona o izboru i opozivu odbornika i zastupnika od 15. veljače 1990:<sup>60</sup>

"Za odbornika odnosno zastupnika izabran je kandidat za kojeg je glasala natpolovična većina birača koji su pristupili izborima, uz uvjet da broj glasova koje je dobio nije manji od jedne trećine broja ukupno upisanih birača u izbornoj jedinici.

Ako ni jedan kandidat nije dobio potreban broj glasova utvrđen u stavu 1. ovoga člana, izbori se ponavljaju za 14 dana.

Na ponovljenim izborima mogu sudjelovati oni kandidati koji su u prvom krugu izbora (prvom glasanju) dobili najmanje 7% glasova birača koji su pristupili izborima.

Na ponovljenim izborima moraju sudjelovati najmanje dva kandidata, neovisno o odredbi stava 3. ovoga člana.

Ako iz bilo kojeg razloga na ponovljenim izborima ne sudjeluju najmanje dva kandidata, ponavlja se čitav izborni postupak u izbornoj jedinici.

Na ponovljenim izborima (u drugom krugu izbora) za odbornika odnosno zastupnika je izabran kandidat koji je dobio najveći broj glasova birača koji su glasali. Ako na ponovljenim izborima dva ili više kandidata dobiju isti broj glasova, izbori se još jednom ponavljaju."

Člankom 58. bio je propisan bitno niži prag dobivenih glasova za sudjelovanje u drugom krugu (samo 7% glasova birača koji su pristupili izborima), u odnosu na prag u izborima za francusku Nacionalnu skupštinu koji iznosi 12,5% od ukupnog broja birača u izbornoj jedinici.<sup>61</sup> Mislim da bi prag od 7% bio prihvatljiv da omogućiti kvalificiranje za drugi krug za 4 do 5 kandidata što bi stvorilo i preduvjete za sklapanje koalicija između dva izborna kruga.

Uvjerenja smo da bi široj javnosti predloženi izborni sustav bio prihvatljiv, jer ona u pravilu više podržava izborne sustave koji omogućuju izbor osoba, nego

---

<sup>60</sup> Narodne novine, br. 7/90. Zakon je objavljen i u knjizi *Izbori i izborni sustavi*, Centar za politološka istraživanja, Zagreb, 2003., s. 115.-131.

<sup>61</sup> Tako Farrell navodi kako je, primjerice, u izborima 1993. godine 69% birača sudjelovalo u izborima pa je prosječni kandidat morao osvojiti 19% glasova birača koji su izašli na izbore da bi se kvalificirao za drugi krug. Farrell, *Comparing Electoral Systems*, s. 41.



sustave u kojima se može glasovati samo za nositelje stranačkih lista, bez bilo kakva utjecaja na imena izabranih zastupnika. Premda očekujemo da bi stranačke boje kandidata u izbornim jedinicama u pravilu bile najvažnije u opredjeljivanju biračkog tijela, stranke bi ipak morale posvetiti značajnu pozornost tome koga kandidiraju u određenoj izbornoj jedinici. U onim izbornim jedinicama gdje će biti neizvjestan ishod izbora, osobnost kandidata mogla bi biti presudan čimbenik pri izboru. Pored toga, svaki izabrani zastupnik moći će se istovremeno promatrati i kao zastupnik koji 'zastupa' određenu teritorijalnu jedinicu u Hrvatskom saboru. S obzirom da bi sustav mogao biti prihvatljiv i najjačim strankama držimo da svi navedeni argumenti govore u prilog mogućeg konsenzusa u prilog dvokružnog većinskog izbornog sustava.

Ono što smatramo posebno značajnim jest velika vjerojatnost da bi uvođenje dvokružnog većinskog izbornog sustava omogućilo ostvarivanje stabilne vlade koja će imati dovoljnu parlamentarnu većinu, a da se pritom ne mora oslanjati na potporu nekoliko zastupnika nacionalnih manjina za svoj opstanak.

Iskustva Francuske, kao zemlje koja desetljećima prakticira taj izborni sustav, u velikoj mjeri potvrđuju da dvokružni većinski sustav zadržava umjereni višestranački sustav, kažnjava 'ekstremističke' stranke i stvara tipične učinke jednog većinskog sustava koji proizvodi stabilnu parlamentarnu većinu, a ona omogućuje formiranje stabilne vlade.<sup>62</sup>

## **MOGUĆE PROMJENE IZBORNOG SUSTAVA ZA IZBOR ČLANOVA PREDSTAVNIČKIH TIJELA U LOKALNOJ I REGIONALNOJ SAMOUPRAVI**

Moguću promjenu izbornog sustava za izbor članova predstavničkih tijela u lokalnoj i regionalnoj samoupravi ostavio sam za kraj ovoga rada. U određenom smislu može se predbaciti određeno tematsko preskakanje, budući da smo nakon rasprave o nekim aspektima primjene D'Hondtove metode u lokalnim izborima i neposrednog izbora čelnika lokalne/regionalne izvršne vlasti, nastavili sa izbornim sustavom za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, a sada se na kraju ponovno vraćamo na dio lokalnog izbornog zakonodavstva. Razlog tome ogleđa se u tome što nam je bilo potrebno uvodno izlaganje o prednostima dvokružnog većinskog izbornog sustava za izbor zastupnika da bismo taj sustav preporučili i za razinu lokalne/regionalne samouprave.

Promjene izbornog sustava za izbora zastupnika u pravilu su slijedene i na lokalnoj razini. Prvi izbori održani 1993. godine održani su prema kombiniranom većinsko – razmjernom izbornom sustavu u skladu sa Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne uprave i

---

<sup>62</sup> Opširnije u Elgie, France: Stacking the Deck, s. 119.-136.

samouprave<sup>63</sup> i Zakonom o izbornim jedinicama za izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne uprave i samouprave.<sup>64</sup> Polovica članova predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave birala se u izbornim jedinicama u kojima se u svakoj bira po jedan član i to prema sustavu relativne većine, a druga polovica članova predstavničkog tijela birala se razmjernim izbornim sustavom tako da područje čitave jedinice lokalne samouprave čini jednu izbornu jedinicu. U narednim lokalnim izborima 1997. godine već je smanjen udjel broja članova predstavničkog tijela koji se biraju u jednomandatnim izbornim jedinicama, na račun onih koji se biraju razmjernim sustavom, tako da je samo jedna četvrtina članova predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, odnosno jedinice lokalne uprave i samouprave, birana u jednomandatnim izbornim jedinicama, a tri četvrtine putem razmjernog izbornog sustava.<sup>65</sup>

Kada je novim Zakonom o izborima zastupnika iz 1999. godine odbačena dotadašnja koncepcija mješovitog izbornog sustava bilo je za očekivati da će se to dogoditi i u slučaju izbornog sustava za lokalna predstavnička tijela. Novim Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iz 2001. godine<sup>66</sup> prihvaćen je u cijelosti razmjerni izborni sustav.

Nedvojbeno je da je primjena razmjernog sustava u lokalnim izborima, pogotovo imajući u vidu činjenicu da je čitava jedinica lokalne/regionalne samouprave jedna izborna jedinica, omogućila zastupljenost u lokalnim vijećima većeg broja stranaka, što je, kako ističe Smiljko Sokol, otežavalo izbor stabilnih izvršnih tijela, napose u manjim općinama i gradovima, a "zbog toga se relativno često, zbog raspada do tada većinske stranačke koalicije ili prelaska jednog ili više vijećnika iz jedne u drugu stranku, u mnogim lokalnim jedinicama moraju raspisivati prijevremeni izbori".<sup>67</sup> Iz navedenog razloga profesor Sokol će predlagati određene promjene izbornog sustava i to diferencirano prema pojedinim vrstama lokalnih i regionalnih jedinica. Tako će za i općine i gradove do 40.000 stanovnika predložiti primjenu većinskog izbornog sustava i to u varijanti apsolutne većine u izbornim jedinicama u kojima bi se u svakoj birao jedan vijećnik. Takav sustav bi najviše personalizirao lokalne izbore i smanjio njihov isključivo stranački

<sup>63</sup> Narodne novine, br. 90/92, 69/95, 59/96, 63/96 i 64/00.

<sup>64</sup> Narodne novine, br. 14/97, 20/97, 22/97, 24/97, 32/97, 37/97, 75/99, 91/99, 35/00 i 44/00.

<sup>65</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne uprave i samouprave (Narodne novine, br. 59/96). Usput rečeno, godinu dana ranije Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne uprave i samouprave (Narodne novine, br. 69/95) broj članova predstavničkog tijela koji se biraju u jednomandatnim izbornim jedinicama smanjen je s jedne polovice na jednu trećinu, no prije redovitih lokalnih izbora 1997. taj je omjer dodatno osnažen u korist razmjernog sustava.

<sup>66</sup> Narodne novine, broj 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04. i 40/05. DOPUNA

<sup>67</sup> Smiljko Sokol, O izborima za Hrvatski sabor i lokalna predstavnička tijela i njihove moguće promjene te promjene izbora načelnika, gradonačelnika i župana, (*Informator*, br. 5409, od 7. siječnja 2006.), s. 3. U biti, nestabilnost lokalnih predstavničkih tijela i njihovo često raspuštanje očitovalo se i kod primjene mješovitog većinsko-razmjernog sustava (48 raspuštanja), kao i kod primjene čistog razmjernog sustava (59 raspuštanja zaključno s 31. prosinca 2007.).

karakter. U velikim gradovima (većim od 40.000)<sup>68</sup> i u županijama Sokol pak predlaže mješoviti većinsko-razmjerni izborni sustav u varijanti da se polovica vijećnika bira sustavom relativne većine u jednomandatnim izbornim jedinicama, a druga polovica razmjernim sustavom, pri čemu bi čitava jedinica bila jedna izborna jedinica, kao što je to i danas slučaj. Taj bi sustav, pored djelomične personalizacije izbora, "pogodovao većim strankama i tako utjecao na stabilnost gradske, odnosno županijske vlasti, ne dovodeći, ipak, do dvostranačkog sustava, već potičući tendencije prema bipolarizaciji stranaka na dvije koalicije".<sup>69</sup>

Profesor Sokol svoj je članak objavio početkom 2006. godine, prije no što je bitno promijenjen lokalni politički sustav uvođenjem neposrednog izbora općinskih načelnika, gradonačelnika i župana, kojoj promjeni prof. Sokol u navedenom radu nije bio sklon. No, imajući navedenu promjenu u vidu treba svakako iznova promisliti o mogućim promjenama lokalnog izbornog sustava.

Naime, poznato je da ćemo na prvim narednim lokalnim izborima 2009. godine birati općinske načelnike, gradonačelnike i župane neposredno na temelju sustava apsolutne većine, u pravilu u dva izborna kruga. To znači da ćemo prema sadašnjem izbornom sustavu izbore za predstavničko tijelo provoditi paralelno s prvim krugom izbora za čelnike lokalne izvršne vlasti i da će rezultati izbora za predstavničko tijelo biti u pravilu poznati prije izbora čelnika lokalne izvršne vlasti. Jedna od bojazni protivnika novog sustava izbora lokalnih izvršnih dužnosnika u Hrvatskoj odnosila se i na opasnost 'kohabitacije', odnosno pobjede različitih političkih opcija u izborima za izvršnu funkciju i za predstavničko tijelo. U tom smislu mnogi analitičari smatraju da je velika nepoznanica kako će surađivati gradonačelnik ili župan iz jedne političke opcije s predstavničkim tijelom u kojem suprotna opcija ima većinu. Takva opasnost ne postoji u lokalnom parlamentarnom sustavu, ali je prisutna u lokalnom predsjedničkom sustavu.

Umanjiti mogućnost ili vjerojatnost 'kohabitacije' može se pokušati na više načina. Jedan je način, koji se prakticira u Italiji, da kandidat za gradonačelnika bude nositelj liste i da se najjačoj izbornoj listi daje bonus u raspodjeli mandata u predstavničkom tijelu. Drugi je način putem tzv. 'Tirolskog modela' (jer je prvi puta primijenjen u toj austrijskoj saveznoj pokrajini) da kandidat za gradonačelnika bude istovremeno i nositelj liste kandidata za predstavničko tijelo pa se na taj način nastoji navesti birače da glasuju kako za gradonačelnika tako i za 'njegovu' listu, kako bi on imao većinsku ili barem značajnu potporu u predstavničkom tijelu.

S uvođenjem novog izbornog sustava za izbor načelnika, gradonačelnika i župana u Hrvatskoj nije se previše promišljalo je li potrebno na bilo koji način promisliti i o izbornom sustavu za predstavničko tijelo. Držim da bi trebalo i da bi bilo dobro isti sustav koji predlažem za izbore za Hrvatski sabor primijeniti i u lokalnim izborima, uz jednu bitnu razliku, a ta je da za lokalne izbore predlažem

---

<sup>68</sup> Sadašnji Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi status velikoga grada daje gradovima s više od 35.000 stanovnika i sjedištima županija.

<sup>69</sup> Sokol, O izborima za Hrvatski sabor, s. 3.

mješoviti razmjerno-većinski izborni sustav. U određenom smislu bio bi to povratak na izvorni izborni sustav iz 1993. godine.

Prvo bih želio objasniti zašto ne predlažem u potpunosti većinski sustav za lokalne izbore. Pod pretpostavkom većinskog izbornog sustava u jednomandatnim izbornim jedinicama smatram da bi bilo gotovo nemoguće 'iskrojiti' izborne jedinice u nizu malih općina, kakvima obiluje hrvatska lokalna samouprava. Prosječna hrvatska općina ima nešto više od 3.200 stanovnika, a vjerojatno manje od 2.500 birača. Do 1.000 stanovnika ima 28 općina, između 1.000 i 1.500 njih 42, između 1.500 i 2.000 njih 58, od 2.000 do 2.500 njih 59 te još 51 općina s između 2.500 i 3.000 stanovnika. Prema članku 28. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi općina koja ima do 3.000 stanovnika, može imati od sedam do trinaest članova, s time da broj utvrđuje statut jedinice lokalne samouprave. U tim općinskim vijećima, koliko mi je poznato, najčešće se bira 11 ili 13 vijećnika. Držim da bi zbog postojeće veličine niza malih općina i broja vijećnika koji se sada biraju u općinska vijeća bilo vrlo teško, ako ne i nemoguće, niz malih općina podijeliti u veći broj jednomandatnih izbornih jedinica. Možda bi bilo dobro u općinama do 3.000 stanovnika ograničiti broj vijećnika na devet, a u slučaju uvođenja većinskog sustava predvidjeti mogućnost izbora vijećnika u višemandatnim izbornim jedinicama, kao što je to slučaj, primjerice, u susjednoj Sloveniji. Najprimjerenije bi bilo polovicu vijećnika birati jednokružnim većinskim sustavom (odnosno jednoga manje od polovice članova predstavničkog tijela zbog zahtjeva iz članka 28. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi da predstavničko tijelo ima neparan broj članova). Tako bi se, primjerice, u općinsko vijeće koje broji 9 članova njih četvero birali većinskim sustavom, a petero razmjernim sustavom, kakav se danas koristi. U većim općinama i gradovima, kao i u županijama, bili bismo skloni također miješanom većinsko-razmjernom sustavu, u kojem bi se polovica članova predstavničkog tijela (odnosno, jedan manje od polovice) birali u jednomandatnim izbornim jedinicama u varijanti apsolutne većine. Uvođenjem takvog izbornog sustava za veće lokalne jedinice izbor polovice članova predstavničkog tijela podudarao bi se, u pravilu, s izborom članka lokalne izvršne vlasti. On bi omogućio sklapanje izbornih saveza između pojedinih političkih opcija kako pri izboru načelnika, gradonačelnika i župana, tako i pri izboru članova predstavničkog tijela. Na taj način bilo bi moguće očekivati, ukoliko bi to željelo biračko tijelo, da se izabranom člniku lokalne izvršne vlasti osigura i značajnija potpora u predstavničkom tijelu, ako bi birači u drugom krugu glasovanja podržali istovremeno i kandidata za lokalnog izvršnog člnika i kandidate za članove predstavničkog tijela u jednomandatnim izbornim jedinicama. Opasnost moguće 'kohabitacije' različitih političkih opcija u lokalnoj jedinici bila bi na taj način bitno smanjena pa u tome vidimo moguću prednost uvođenja mješovitog izbornog sustava. Naravno, uvažavajući sve ostale pozitivne karakteristike koje smo ranije iznijeli u prilog većinskog izbornog sustava u varijanti apsolutne većine, a koje ne treba stoga iznova ponavljati.

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U ovom radu osvrnuli smo se na niz različitih aspekata izbornih sustava koji se koriste u hrvatskom izbornom zakonodavstvu, a pogotovo na one koji, prema našem mišljenju zahtijevaju promjenu ili je riječ o određenim zakonskim prazninama. U Hrvatskoj se danas primjenjuje jednokružni većinski izborni sustav (izbor putem relativne većine ili *plurality*) i to pri izboru zastupnika nacionalnih manjina i to u varijanti jednomandatnih izbornih jedinica i varijanti višemandatne izborne jedinice, dvokružni većinski izborni sustav u varijanti apsolutne većine pri izboru Predsjednika Republike te ubuduće pri izboru općinskih načelnika, gradonačelnika i župana te razmjerni izborni sustav uz korištenje D'Hondtove metode u izborima za predstavnička tijela na svim razinama (Hrvatski sabor, općinska i gradska vijeća, županijske skupštine te vijeća mjesnih odbora i gradskih četvrti).

Zalažemo se za djelomične promjene pojedinih izbornih sustava koji se primjenjuju u Republici Hrvatskoj. Mislimo da bi bilo dobro zadržati razmjerni izborni sustav, barem djelomično, u izboru predstavničkih tijela u jedinicama lokalne i područne samouprave pa je stoga nužno ukloniti probleme koji proizlaze iz sadašnje zakonske definicije izračuna mandata prema D'Hondtovoju metodi prema Zakonu o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (pojava tzv. prekomjernog mandata zbog dvije faze preračunavanja te zakonska praznina u slučaju jednakog broja glasova dviju ili više listi, odnosno njihova jednakog količnika pri raspodjeli posljednjeg mandata).

U drugom dijelu rada predlažemo, a za to još nije kasno, promjenu načina izbora zamjenika općinskih načelnika, gradonačelnika i župana, jer sada zakonom predviđeni način smatramo lošim, bez presedana u suvremenoj izbornoj praksi. U pravilu zakonodavac će se teško odlučiti na promjenu, makar i djelomičnu, u izbornom sustavu, bez da je on prethodno testiran u praksi, ali mislimo da postoje evidentne slabosti u izboru samo jednog zamjenika u jedinici lokalne/područne samouprave, s mogućnošću da tijekom četverogodišnjeg mandata ona ostane i bez tog jednog zamjenika, a da Zakon u tom slučaju ne nudi nikakvo rješenje.

U trećem dijelu raspravljamo o određenim zakonskim nedostacima pri izboru zastupnika nacionalnih manjina i ukazujemo na nedovoljnu demokratsku legitimnost izbora onih manjinskih zastupnika koji nisu zastupnici isključivo svoje nacionalne manjine, već više nacionalnih manjina bira zajedno jednog zastupnika. Stoga predlažemo djelomičnu promjenu izbornog sustava za izbor zastupnika nacionalnih manjina i to uvođenje dvokružnog većinskog izbornog sustava, koji bi omogućio izbor kandidata najprihvatljivijeg najvećem broju pripadnika različitih nacionalnih manjina.

Vjerojatno najznačajniju promjenu izbornog zakonodavstva predlažemo u izborima za zastupnike u Hrvatski sabor. Imajući u vidu rezultate posljednjih parlamentarnih izbora, sve snažnije dvostranačje i bipolarizaciju na političkoj

sceni Hrvatske predložemo uvođenje dvokružnog većinskog izbornog sustava. Taj izborni sustav, kako smo ukazali, doprinosi reduciranju fragmentacije stranačkog sustava i prestrukturiranju političkog sustava u bipolarnom obliku i time stvara učinak koji ostvaruje tipičan većinski sustav (stvaranje stabilne parlamentarne većine), ali ga ostvaruje na finiji način, tj. utječući na birača da promijeni svoju preferenciju zbog rezultata prvoga izbornog kruga, a ne zbog manipulacije samog izbornog sustava. Sustav ipak zadržava umjereno višestranački sustav, ali u bipolarnoj konfiguraciji. Za nas je posebno značajno što on pogoduje i regionalnim strankama, što ga čini vrlo privlačnim za široki spektar stranaka u Hrvatskoj.

Na kraju, predložemo i djelomično uvođenje većinskog izbornog sustava u lokalnoj i područnoj samoupravi, odnosno vraćanje na mješoviti većinsko-razmjerni izborni sustav kakav je Hrvatska imala pri prvim lokalnim izborima 1993. godine.

Ako postoji poveznica između predloženih promjena u hrvatskom izbornom zakonodavstvu tada je to jačanje personalizacije izbora na svim razinama državne i lokalne vlasti. Glasanje za osobe, pored glasovanja za političke opcije, smatramo poželjnim u hrvatskom političkom sustavu, ne samo u vidu jačanja uloge birača u izboru pojedinih osoba u odgovarajuća izvršna ili predstavnička tijela, već i u vidu kvalitetnijeg predstavništva, napose u Hrvatskom saboru.

## **CROATIAN ELECTORAL LEGISLATION: POSSIBLE AND NEEDFUL CHANGES**

In this paper, the author discusses certain aspects of electoral systems which are used in the Croatian election legislation. In particular, the author discusses those which, in his opinion, demand change or have certain legal blanks. The author also supports partial changes in certain electoral systems which are applied in the Republic of Croatia. In the first part of the paper, the author points out certain problems in the use of the D'Hondt method as it is defined in the Croatian electoral legislation (the appearance of the so called excessive mandate due to two phases of recalculation) and suggests certain changes. In the second part, the author refers to one aspect of the new system of direct election of municipal heads, mayors and county executives, which is related to the way deputies are chosen and which the author perceives as unsatisfactory. In the third part, the author discusses certain legal deficiencies in the election of representatives of national minorities, and also suggests partial change in the election system for representatives of national minorities. In the fourth part, the author, bearing in mind the results of the last parliamentary elections and also the results of Members of Parliament elections held in 2000 and 2003, suggests eventual changes in the election system for choosing Members of Parliament in the Croatian parliament. Finally, in the last part of the paper, the author

suggests certain changes in the election of members of representative bodies in units of local/ regional self-government.

**Key words:** *Croatian electoral legislation, D'Hondt method, parliamentary elections, local elections, direct election, Constitutional Court of the Republic of Croatia.*