IZBORNI SUSTAV I POLITIČKA ODGOVORNOST: DILEME I PERSPEKTIVE

Ivan Obadić
Višeslav Raos
Sunčana Roksandić
(ur.)

Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.
Političke analize. Zagreb, 2025. 333 str.

Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo održao je 2020. interdisciplinarni znanstveni skup pod nazivom *Politička (ne)odgovornost i korupcija – je li došlo vrijeme za postrožavanje uvjeta kandidiranja za političke funkcije?*, na kojem je raspravljano o aspektima političke korupcije i političke (ne)odgovornosti u različitim područjima društvenog života u Hrvatskoj, te njihov utjecaj na demokratske institucije i povjerenje građana u demokraciju. Drugi znanstveni skup, pod nazivom *Izborni sustav: dileme i perspektive*, održan je 2023., na kojemu su razmatrani izazovi hrvatskog izbornog sustava. Teme i zaključci ovih dvaju skupova objedinjeni su u zborniku *Izborni sustav i politička odgovornost*, u izdanju Centra Miko Tripalo i biblioteke Političke analize. Zbornik sadrži jedanaest radova politologa, pravnika, te članova Gonga, koji sustavno analiziraju pravne, političke i društvene aspekte političke odgovornosti te djelovanje izbornog sustava u suvremenoj Hrvatskoj. Zbornik je logički podijeljen u dvije cjeline. Prva cjelina analizira koncepte političke korupcije, političke odgovornosti i građanske časti u demokratskim društvima. Naglasak je posebno stavljen na lokalnu i regionalnu samoupravu, gdje je prema autorima politička korupcija najizraženija. Druga cjelina analizira hrvatski izborni

sustav, s naglaskom na izbore zastupnika u Hrvatski sabor. U njoj autori iznose ideje za reformu izbornoga sustava, od prijedloga novih izbornih jedinica, do prijedloga za novo ustrojstvo Državnog izbornog povjerenstva.

U prvom članku, Zrinka Erent Sunko i Ivan Obadić razmatraju koncept političke odgovornosti i njegov razvoj u demokratskim društvima. Pojam političke odgovornosti dijele na horizontalnu, vertikalnu i dijagonalnu, odnosno društvenu odgovornost. Vertikalna odgovornost odnosi se na kontrolu koju građani ostvaruju kroz izbore i političke stranke, horizontalna odgovornost na sustav kočnica i ravnoteža između grana vlasti kako bi se spriječila koncentracija moći u demokracijama, dok se dijagonalna odgovornost odnosi na mehanizme javne kontrole od strane civilnog društva i medija. Politička odgovornost podrazumijeva da nositelji vlasti moraju opravdati svoje odluke i moraju snositi političke ili pravne posljedice ako izgube povjerenje građana ili institucija. Krajnja mjera za utvrđivanje političke odgovornosti je ostavka s dužnosti. U praksi je ta politička odgovornost često deklarativna, jer ovisi o političkoj kulturi društva, te jačini i neovisnosti institucija. Politička kultura društva ogleda se u skupu vrijednosti, stavova i obrazaca ponašanja građana prema politici i institucijama. U društvima s razvijenom političkom kulturom građani imaju jasna očekivanja od političara i kroz javni pritisak traže sankcije za odgovorne. U društvima s niskom razinom političke kulture, gdje građani ciničnо gledaju na demokratska načela i vrijednosti, politička odgovornost je samo „mrtvo slovo na papiru". Politička vlast djeluje u službi građana, te oni koji donose odluke moraju snositi i posljedice svojih odluka. Autori zaključuju kako je zapadna demokracija u krizi, jer postoji izrađena kriza legitimiteta demokratskih institucija i kriza povjerenja u njih. Bez povjerenja u institucije ideja demokracije gubi smisao, a legitimnost vlasti i stabilnost društva dolaze u pitanje.

Drugi članak nadovezuje se na prethodni donošenjem razlikovanja političke odgovornosti od kaznenopravne, naglašavajući da politička odgovornost mora postojati i bez pravomoćne presude. Autori Sunčana Roksandić, Ivan Obadić i Marijana Jurić Vukašin ističu da su presumpcija nedužnosti i politička odgovornost

dvije različite vrste odgovornosti koje se ne smiju poistovjećivati, što političari često rade kada njihove pravosudne afere dospiju u javnost. Politička odgovornost pokazatelj je razvijenosti civilnog društva i razvijenosti političke kulture, te je usko povezana s povjerenjem građana u tijela javne vlasti. Jedan od najvećih prijetnji povjerenju javnosti u politički sustav su situacije u kojima političari ne podnose ostavke unatoč pokrenutim kaznenim postupcima zbog sumnje na korupciju, ili kada se unatoč pravosudnim procesima kandidiraju i ponovno pobjeđuju na izborima. Ovakvo političko djelovanje posebno je opasno u tranzicijskim društvima koja nemaju dovoljno razvijene institucije i nezavisno pravosuđe, te etička tijela i antikorupcijske agencije koje sprječavaju i otežavaju njezinu pojavnost. Hrvatska je stvorila zakonodavne i institucionalne preduvjete za uspješnu borbu protiv korupcije, ali pokazatelji govore da i dalje postoji problem učinkovitosti. Unatoč svim poduzetim mjerama, Hrvatska je i dalje visoko na listi percepcije korupcije od strane njezinih građana. To je posljedica duboko ukorijenjenog nepovjerenja građana nastalog za vrijeme razdoblja pretvorbe i privatizacije gospodarstva. Ovakvo povijesno nasljeđe stvorilo je okruženje u kojem se korupcija u društvu još uvijek smatra normalnom pojavom koja je do određene razine čak i prihvatljiva. To se najviše očituje upravo na izborima u kojima građani ponovno biraju kandidate osuđene ili optužene zbog korupcije. Autori zaključuju kako bi neovisno o biračkoj volji političari sami trebali prepoznati kada je trenutak za podnošenje ostavke, kako bi se očuvao integritet dužnosti koju su vršili. No, za postizanje takvog ponašanja osim zakonskog okvira potrebna je i edukacija građana i jačanje kulture integriteta u cijelome društvu.

Rad Vedrana Đulabića nastavlja razmatrati koncept političke odgovornosti, s naglaskom na njezino ostvarenje u lokalnoj i regionalnoj samoupravi. Upravo je na ovim razinama nedostatak političke odgovornosti najizraženiji. Autor ističe problem kumuliranja političkih mandata kroz mogućnost višestrukog kandidiranja na različite političke funkcije. Iako je zakonom zabranjeno istodobno kandidiranje za više izvršnih funkcija, tj. kandidiranje (grado) načelnika istovremeno i za župana, moguća je značajna kumulacija političkih funkcija u predstavničkim tijelima na različitim

razinama javnog upravljanja. Tako općinski načelnici i gradonačelnici mogu biti zastupnici u Hrvatskom saboru (osim gradonačelnika Zagreba), a vijećnici u općinskim, odnosno gradskim vijećima, te županijskim skupštinama istovremeno mogu biti članovi predstavničkih tijela na svim razinama javnog upravljanja – od mjesnih odbora i gradskih četvrti, preko lokalnih vijeća, županijskih skupština, sve do Hrvatskog sabora. Takva kumulacija izabranih političkih funkcija potencijalno vodi sukobu interesa, kumulaciji političke moći u rukama malog broja ljudi, te do stvaranja svojevrsne političke kaste u društvu. Još jedan problem je i nepostojanje ograničenja većeg broja uzastopnih mandata izvršnih čelnika u lokalnoj samoupravi. Autor rješenje pronalazi u zakonskom ograničavanju broja uzastopnih mandata, ali i u jačanju mehanizama političke odgovornosti, koji olakšavaju demokratsko-politički nadzor i sprječavaju zloupotrebu izvršnih funkcija na lokalnoj razini.

Robert Podolnjak u svojem radu nastavlja s analizom borbe protiv korupcije na lokalnoj razini. Ističe kako je 2017. godine izmjenama *Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* dodatno otežano smjenjivanje općinskih načelnika, gradonačelnika i župana u hrvatskoj lokalnoj samoupravi. Kao tadašnji saborski zastupnik napominjao je da su ovim zakonskim izmjenama stvoreni nedodirljivi čelnici izvršnih tijela lokalnih samouprava. Ako čelnik lokalne samouprave ne podnese sam ostavku, lokalnim vijećima preostaje jedino mehanizam dvostrukog neizglasavanja predloženog proračuna. Time predstavničko tijelo žrtvuje i sebe jer istovremeno prestaje i njegov mandat, ali žrtvuje i dobrobit lokalne zajednice jer je ona uskraćena za proračunske investicije i kapitalne projekte u narednom razdoblju. Građanima preostaje referendum o opozivu lokalnog čelnika, čije je raspisivanje toliko otežano da ga je gotovo nemoguće uspješno provesti. Temeljna postavka njegovog rada je da su nužne zakonske i institucionalne promjene u borbi protiv korupcije na lokalnoj razini, zbog dva temeljna razloga. Prvi je da u Hrvatskoj ne postoji razvijena politička kultura i odgovornost koja bi nalagala političkim dužnosnicima da se povuku s dužnosti koju obnašaju, ili se ne natječu za nju, kada se protiv njih vodi sudbeni postupak. Drugi razlog je

da građani sami neće sankcionirati na izborima one dužnosnike za koje postoji opravdana sumnja za korupciju i sukob interesa. Podolnjak donosi nekoliko prijedloga za smanjenje korupcije na lokalnoj razini, koje možemo podijeliti u dvije grupe. Prva grupa uključuje olakšanje opoziva čelnika izvršne vlasti kroz smanjenje broja potpisa koji su potrebnu za iniciranje referenduma o opozivu, zakonsko ograničenje od dva mandata za gradonačelnike, načelnike i župane, zatim zakonsko normiranje suspenzije čelnika lokalne izvršne vlasti u slučaju potvrđene optužnice od nadležnog suda u slučaju počinjenja određenih kaznenih djela, te onemogućavanje kumuliranja mandata u smislu istovremenog obnašanja više javnih dužnosti. Druga grupa uključuje širenje ovlasti predstavničkog tijela kroz davanje ovlasti imenovanja, raspolaganja imovinom i odlučivanja o cijenama komunalnih usluga, jačanje transparentnosti u lokalnoj samoupravi, te širenje obuhvata *Zakona o sprječavanju sukoba interesa* i na članove predstavničkog tijela. Zaključuje kako građani upravo putem predstavničkog tijela ostvaruju svoje ustavno pravo na lokalnu samoupravu, a ne kako je u našoj praksi uobičajeno putem izvršne vlasti.

Pitanjem građanske časti kao preduvjeta za ostvarivanje pasivnog biračkog prava bavi se rad Višeslava Raosa. Građanska čast podrazumijeva nepostojanje pravnih zapreka za obnašanje neke dužnosti. Rad donosi komparaciju izbornih propisa u državama članicama i daje uvid u kojem opsegu izborni sustavi onemogućavaju kandidiranje osobama koje su optužene ili osuđene za kaznena djela, iz čega proizlazi narušenost njihove građanske časti. Na temelju autorove usporedbe možemo zaključiti kako gotovo cijela Europska unija poznaje isključenje iz prava na kandidaturu na temelju izostanka građanske časti. Ona se najčešće shvaća kao stanje u kojem je pojedinac osuđen na zatvorsku kaznu, najčešće u trajanju dužem od dvanaest mjeseci. Nekoliko postkomunističkih zemalja pod institut građanske časti uključuje i osudu zbog kaznenih djela na temelju nacionalnih procesa tranzicijske pravde i suočavanja s prošlim režimima. Hrvatsko zakonsko rješenje u skladu je s obrascem koji je na snazi u većini država članica, uz dodatak specifičnih okolnosti ratnog naslijeđa. Ona je jedina članica koja i dalje ima niz političkih i pravnih izazova, koji onemogućavaju

pasivno biračko pravo pojedincima koji su osuđeni zbog ratnih zločina.

Rad Matije Miloša analizira višestrukost perspektiva u ustavnom tumačenju hrvatskog izbornog sustava. Autor polazi od pretpostavke da ustavno tumačenje hrvatskog izbornog sustava često ostaje reducirano na normativni pristup, čime se zanemaruje društveni, politički i drugi kontekst u kojem izborni sustav funkcionira. Smatra da to dovodi do nepotpunog razumijevanja učinaka koje proizvodi izborni sustav, posebno u slučaju političke reprezentacije i demokratske legitimnosti. Svoju analizu provodi na temelju ranijih odluka suda, ali i na temelju odluke iz 2023. kojim je ukinut dotadašnji zakon o izbornim jedinicama. Ističe kako je Ustavni sud u svojim ranijim odlukama analizirao izborni sustav na temelju ustava kao jedinstvenu cjelinu, iz koje nije moguće izdvajati pojedine odredbe i tumačiti ih mehanički, formalistički ili tekstualno. Naglašava kako je potrebno voditi računa o međuovisnosti perspektiva, kao i o prožetosti vrijednostima koje su u srži Ustava. Autor tvrdi da je odluka suda iz 2023. po prvi puta otvorila prostor za višestrukost perspektiva zaštiti pravnim institutima, ali i da potencijal Ustava u tom pogledu ostaje neiskorišten.

Drugi rad Roberta Podolnjaka bavi se izborima zastupnika u Hrvatski sabor. Donosi pregled izbornog sustava, tvrdeći kako ne postoji jedinstven izborni sustav, već je riječ i više parcijalnih izbornih sustava oblikovanih u različito vrijeme i s različitom svrhom. Takav izborni sustav proizvodi niz paradoksa na koje zakonodavac nije mogao računati prilikom donošenja izbornog zakona. Autor donosi nekoliko prijedloga za rekonstrukciju izbora zastupnika u Sabor. Prvenstveno se zalaže za konstitucionalizaciju temeljnih načela izbornog sustava, odnosno njihovog uvrštavanja u Ustav, kako bi se spriječio negativni izborni inženjering kojim pojedini politički akteri nastoje utjecati na izborni rezultat u svoju korist. Dva su moguća rješenja – da se Ustavom ili posebnim zakonom odrede temeljna načela izbornog sustava, te da se bilo koja izmjena izbornog zakona neće primjenjivati na predstojeće izbore, već na one koji slijede nakon toga. Zaključuje kako je ustavna regulacija izbornog sustava u skladu s pravnom regulativom većine država članica Europske unije, te da bi Hrvatska trebala slijediti njihov

primjer. Važno pitanje je i tko bi trebao izraditi prijedlog ustavnih načela izbornog sustava, jer se ta zadaća prepusti zakonodavnom tijelu ono je u svojevrsnom sukobu interesa da samo određuje pravila kojih se mora pridržavati. Stoga predlaže rješenje u kojem skupina građana, koju čine obični građani izabrani na temelju slučajnog uzorka, nakon upoznavanja s tematikom i deliberacije o njima daju svoj prijedlog ustavnih promjena.

Rad Oriane Ivković Novokmet i Josipe Brajković Dika donosi Gongov prijedlog izbornog modela kojeg čini šest izbornih jedinica. Nakon što je Ustavni sud u veljači 2023. ukinuo dotada važeći zakon i izbornim jedinicama, ponovno je postao aktualan model koji je Gong predložio još 2014. godine. Ustavni sud ukinuo je zakon zbog toga što su postojeće izborne jedinice narušavale temeljno ustavno načelo jednakosti prava glasa birača. Tako glas u Slavoniji (u 4., 5. i 6. izbornoj jedinici) nije vrijedio jednako kao glas u Dalmaciji (7., 9. i 10. izborna jedinica). Takva nejednakost dokazano je izravno utjecala na rezultate izbora i činila parlamentarne izbore u Hrvatskoj nezakonitima i neustavnima. Prema Gongovom modelu Hrvatska bi bila podijeljena na šest izbornih jedinica uz praćenje administrativne i povijesne podjele Hrvatske. U ovom modelu broj zastupnika bi varirao između jedinica ovisno o broju stanovnika, odnosno upisanih birača. Tako bi broj zastupnika koji se bira u pojedinoj izbornoj jedinici varirao od 17 u najmanjoj, do 29 u najvećoj izbornoj jedinici, umjesto dosadašnjeg modela u kojem se u svakoj izbornoj jedinici bira jednak broj zastupnika. Autorice također kritiziraju postupak donošenja novog zakona o izbornim jedinicama, jer tvrde da je zakonodavac ignorirao preporuke Ustavnog suda da bi izborne jedinice trebale pratiti administrativnu podjelu Hrvatske. Također je ignoriran naputak Ustavnog suda da je potrebno žurno sređivanje registra birača. Autorice zaključuju da ovakav proces donošenja zakona dodatno produbljuje nepovjerenje građana u izborni proces i dovodi do apatije i nezainteresiranosti građana za izlazak na izbore.

Drugi rad Višeslava Raosa donosi komparaciju krojenja izbornih okruga u zemljama članicama Europske unije koje koriste listovne razmjerne izborne sustave. Veličina izbornog okruga, odnosno broj mandata koji se bira u određenom izbornom

okrugu, znatno utječe na cjelokupni izborni sustav, te na razinu razmjernosti izbornih rezultata. Postoje dvije kategorije podjele države na izborne okruge – u prvoj je država podijeljena na okruge (otprilike) jednake veličine sukladno broju birača, dok u drugoj izborni okruzi prate administrativnu podjelu države i variraju po svojoj veličini, odnosno broju zastupnika koje biraju. Svaka država članica ima slobodu određivanja izbornog zakonodavstva za izbore za nacionalno predstavničko tijelo, ali bi trebali pratiti smjernice i preporuke koje propisuje Venecijanska komisija. Njezine preporuke temelje se na općem, jednakom, slobodnom, tajnom i izravnom biračkom pravu, a koje počiva na europskoj izbornoj baštini. Komisija preporučuje da se prilikom kreiranja izbornih okruga slijede kriteriji broja stanovnika, broja registriranih birača ili broja birača koji stvarno izlaze na izbore, ali pod pretpostavkom da svaki glas mora jednako vrijediti. U svojoj analizi Raos pokazuje kako u većini slučajeva u državama članicama Europske unije granica izbornih okruga prate i administrativne granice unutar država, osim u Hrvatskoj i Sloveniji. Ove dvije države koriste model u kojem su izborne jedinice jednake veličine, pa se zbog toga stvaraju izborni okruzi koji odstupaju od administrativne podjele države. Posebno je to izraženo u glavnim gradovima koji su podijeljeni u više izbornih okruga i često pripojeni ruralnom stanovništvu koje okružuje gradove. Autor napominje kako ovakav model izbornih okruga često vodi do izraženog *gerrymanderinga*, odnosno pristranog krojenja izbornih okruga.

Institutom preferencijskog glasanja u Hrvatskoj bavi se rad Gorana Čulara, u kojem autor analizira dosadašnje izbore koji su omogućavali preferencijsko glasovanje, te analizira prijedloge za njegovu reformu. Preferencijsko glasanje omogućilo je biračima da zaokruže jednog od kandidata na izbornoj listi i time daju prednost pred ostalim kandidatima s liste. Ovaj institut prvi puta je korišten na izborima zastupnika u Europski parlament 2013. godine. Autorova analiza je pokazala da hrvatski birači često koriste svoj preferencijski glas, ali više kako bi potvrdili svoju podršku redoslijedu kandidata na listi koji je odredila stranka za koju glasuju, nego što interveniraju u taj redoslijed. Zanimljiv je i njegov nalaz da birači znatno više koriste svoj preferencijski glas na

europskim nego na nacionalnim izborima. U nastavku rada autor razmatra prijedlog povećanja broja preferencijskih glasova s jednog na njih više, te prijedlog smanjenja odnosno ukidanja praga za uvažavanje preferencijskih glasova. Trenutačno kandidat mora osvojiti najmanje 10% ukupno važećih glasova za izbornu listu kako bi se uzeli u obzir preferencijski glasovi koje je dobio. Povećanje broja preferencijskih glasova koji su opcijski na raspolaganju biračima u Hrvatskoj bila bi znatno uključivija mjera – birači i dalje mogu ne koristiti preferencijski glas ili koristiti samo jedan, a oni birači koji žele mogu koristiti i više glasova ili sve koji su im na raspolaganju i tako znatno više utjecati na raspored kandidata unutar liste. S druge strane, autor smatra da smanjenje ili potpuno ukidanje praga za uvažavanje preferencijskih glasova pokazuje niz ozbiljnih nedostataka, te se umjesto toga zalaže za sustav obračuna koji koristi opadajući niz pondera, kao znatno bolje rješenje.

Rad Daria Čepe analizira ulogu Državnog izbornog povjerenstva kao neovisne institucije ključne u očuvanju demokratskog legitimiteta političkog sustava u Hrvatskoj. Zadaća ove institucije je edukacija birača, nadzor nad regularnošću izbora i predlaganje poboljšanja zakonodavstva koje je povezano s izborima. Autor donosi pregled ustrojstva ovog tijela, te donosi prijedloge njegove reforme. Povjerenstvo djeluje u sastavu kojeg prema zakonu čine diplomirani pravnici s barem 10 godina radnog iskustva u struci, koji nisu članovi niti jedne političke stranke. Predsjednik i dva od četiri potpredsjednika su također suci Vrhovnog suda, dok preostale potpredsjednike i članove bira Sabor većinom glasova svih zastupnika na mandat od osam godina, tako da dio članova predlažu zastupnici iz redova saborske većine, dok preostale predlažu zastupnici iz manjine. Međusobnom kontrolom i ravnotežom vladajućih i oporbe u predstavničkom tijelu nastoji se osigurati neovisnost povjerenstva, te široka podrška njegovom radu u široj javnosti. Autor smatra da treba napustiti pravilo da se u Povjerenstvo mogu birati samo pravnici, te ističe da se to pravilo mora proširiti i na politologe, sociologe, demografe, pa i druge stručnjake koji su specijalizirani za izborne procese. Iako članovi Povjerenstva ne smiju biti članovi stranaka, autor smatra da se ovo pravilo mora znatno osnažiti definiranjem određenog broja godina tijekom

kojih članovi nisu bili članovima stranaka prije njihovog nominiranja u Povjerenstvo. Kao zadnju mjeru predlaže reformu uloge sudaca Vrhovnog suda u radu Povjerenstva, stavljajući naglasak na suce koji su po svojem profesionalnom djelovanju bliži pitanjima relevantnima za izborni proces.

Zbornik je objavljen u godini u kojoj je obilježeno 35 godina od uvođenja demokracije u Hrvatsku. Iako možemo reći da je demokratski poredak u Hrvatskoj stabilan, anketna istraživanja pokazuju da građani iskazuju nezadovoljstvo djelovanjem demokratskog sustava. Takvo mišljenje građana u skladu je s trendom u zapadnim demokracijama, u kojima dolazi do erozije povjerenja u političke institucije i demokratski sustav. U Hrvatskoj većina građana normativno prihvaća demokraciju, ali nisu zadovoljni načinom na koji ona djeluje. Istraživanja pokazuju da je razina zadovoljstva demokracijom u Hrvatskoj pri samome dnu ljestvice u usporedbi s drugim državama članicama Europske unije. Jedan od glavnih uzroka nepovjerenja građana u demokraciju je politička korupcija. Unatoč visokoj razini političke korupcije na lokalnoj razini, upravo lokalne jedinice imaju najveći postotak ponovnog izbora političkih čelnika na njihove dužnosti unatoč potvrđenim optužnicama za kaznena djela korupcije. Ovakav paradoks rezultat je nedostatnog političkog obrazovanja i političke kulture u hrvatskom društvu. Stoga ovaj zbornik problematizira kako vratiti izgubljeno povjerenje u demokratski sustav, osnažiti političku kulturu i izgraditi snažne demokratske institucije u izazovnim vremenima obilježenima erozijom političkog povjerenja. Zbornik je pisan pitko i uglavnom lagan za čitanje, te se može preporučiti svima zainteresiranima za djelovanje demokracije u Hrvatskoj, neovisno o njihovom prethodnom znanju.

Ante Zrile
doktorski kandidat, Fakultet političkih znanosti
Sveučilište u Zagrebu
ante.zrile@fpzg.hr