



// HOĆE LI I SLJEDEĆI PARLAMENTARNI IZBORI
U HRVATSKOJ BITI NEUSTAVNI? //

IMPRESSUM

Autor: izv.prof.dr.sc. Goran Čular, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

Zagreb, rujan 2020.

Gong

Izvršna direktorica: Oriana Ivković Novokmet

Trg bana J. Jelačića 15/IV

10 000 Zagreb

e-mail: gong@gong.hr

web: www.gong.hr

Facebook: www.facebook.com/gong.hr/

Twitter: www.twitter.com/gong_hr

Instagram: www.instagram.com/mladi_gong/

Podrška Europske komisije za izradu ovog rada ne predstavlja odobrenje njegovog sadržaja koji odražava stavove autora i Gonga te se Komisija ne može smatrati odgovornom za bilo kakvu daljnju uporabu informacija sadržanih u ovom radu.

Gong je centar znanja u području građanskog aktivizma i izgradnje demokratskih institucija društva u okviru Razvojne suradnje s Nacionalnom zakladom za razvoj civilnog društva. Sadržaj ovog dokumenta isključiva je odgovornost Gonga i nužno ne izražava stavove nacionalne zaklade.



Sufinancira Europska
unija u okviru programa
Europa za građane



SADRŽAJ

UVOD	4
ZAŠTO SU PARLAMENTARNI IZBORI U HRVATSKOJ NEUSTAVNI?	5
TRI MOGUĆE STRATEGIJE IZLAZA IZ NEUSTAVNOG STANJA	11
POSTUPAK KONTROLIRANIH ZAKONSKIH IZMJENA I DOPUNA KAO RJEŠENJE PROBLEMA NEJEDNAKOSTI BIRAČKOGA PRAVA, NEUSTAVNOSTI IZBORA I GEOGRAFSKI NEPRIMJERENE PODJELE NA IZBORNE JEDINICE.....	13
A) Zakonodavna inicijativa i postupak izmjena	13
B) Elementi prethodnog operativnog konsenzusa (POK-a).....	14
C) Koraci, pitanja i dileme u postupku formuliranja zakonskih izmjena i dopuna.....	14
ZAKLJUČAK	19
LITERATURA	20

UVOD

Dvadeset godina od početka provedbe izbora za Hrvatski sabor prema razmjernom izbornom modelu, trinaest godina otkako je primijećeno da broj registriranih birača u izbornim jedinicama ne odgovara odredbi iz *Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor*¹ (Božić i Barilar 2007) i deset godina otkako je Ustavni sud u svom *Izvješću*² utvrdio da bi ustavnost i zakonitost takve podjele na izborne jedinice mogla doći u pitanje i pozvao Sabor da „neodložno“ pristupi postupku delimitacije granica izbornih jedinica (USUD: 2, 4), u Hrvatskoj se parlamentarni izbori još uvijek provode prema neizmijenjenim zakonskim odredbama.

Za razliku od mnogih drugih pitanja bitnih za načela ustavno utemeljene političke zajednice kod kojih se kao glavni problem nedjelovanja političke elite pokazuje nedostatak nužnog i minimalnog konsenzusa, ovdje to nije slučaj. Potrebu i stanovitu volju za izmjenom izbornog zakonodavstva vezanog uz pitanje izbornih jedinica iskazale su, premda kako vidimo do sada samo deklarativno, sve hrvatske vlade od 2010. i obje glavne političke stranke.³ Osim njih, na promjenama izbornih jedinica inzistirale su i manje političke stranke.⁴ Udruge koje se bave unapređenjem demokracije u Hrvatskoj također su opetovano ukazivale na važnost rješavanja problema zbog narušavanja ustavnih i zakonskih načela jednakosti biračkoga prava. Gong je, primjerice, 2014. prijedlogu za promjenu izbornih jedinica posvetio veliki dio svoje publikacije *Novo izborna zakonodavstvo* (Gong 2014: 10-14), da bi isto ponovio i u svome prijedlogu reformi izbornog i referendumskog zakonodavstva iz ove godine (Gong 2020: 2-3). Obje građanske referendumske inicijative koje su tražile promjenu elemenata izbornog zakonodavstva, „U ime obitelji“ 2014. i „Narod odlučuje“ 2018., u svojim su prijedlozima, između ostaloga, imale i prijedlog promjene broja i veličine izbornih jedinica. Premda su obje inicijative dolazile sa posve suprotnog ideološkog i političkog spektra nego što je Gongov, i premda se Gong jasno suprotstavio nekim drugim prijedlozima tih inicijativa, prijedlozi vezani za izborne jedinice bili su dosta slični onima koje zastupa Gong. Stručnjaci različitih znanstvenih profila (pravnici, politolozi, demografi, matematičari) objavili su znanstvene i stručne radove koji svi odreda kritički problematiziraju podjelu na izborne jedinice u Hrvatskoj s jasnim prijedlozima za promjenama (v. Čular 2018; Matković 2017; Palić 2012; Petričić 2017; Podolnjak 2011, 2013; Sabo, Scitovski i Taler 2012; Žugaj i Šterc 2016), dok puno širi krug akademskih stručnjaka i novinara već dugi niz godina kontinuirano pokreće pitanje nejednakosti biračkoga prava vezano uz podjelu na izborne jedinice.

Ako postoji jasan ustavnopravni razlog za pristupanje izmjenama podjele na izborne jedinice i izrazito široki politički, stranački i javni konsenzus o tom pitanju, u čemu je problem? Zašto već više od desetljeća niti jedna stranka na vlasti nije pokrenula postupak zakonskih izmjena i dopuna? Odgovor na ovo pitanje mogao bi se tražiti u tri pravca: a) Ustavni sud u svome *Izvješću* nije jasno rekao da je riječ o neustavnoj situaciji, a odbacio je i naknadne prigovore izbornih aktera o istom pitanju, b) same promjene izrazito su kompliciran posao za koji vlast nije spremna

¹ U daljnjem tekstu *Zakon o izboru zastupnika* koji pokriva sve njegove verzije i nazive od 1999.

² *Izvješće o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama određenima člancima 2. do 11. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora* ("Narodne novine" broj 116/99.) (u daljnjem tekstu: *Izvješće*)

³ Vidi novinski članak Toma (2011) prema kojemu je tadašnji ministar uprave Davorin Mlakar vrhu HDZ-a predstavio novu podjelu na izborne jedinice, također Blažević (2012) o stavu SDP-ova ministra uprave Arsena Bauka, kao i „Program Vlade RH za mandat 2016-2020.“ (VRH 2016)

⁴ Primjerice, Hrvatski laburisti (<https://laburisti.com/programi/10-tocaka/>, pristupljeno 19. prosinca 2018.), „Pametno (<http://pametno.org/sites/default/files/doc/Program-za-pametnu-Hrvatsku-2016.pdf>, pristupljeno 19. prosinca 2018.), Most nezavisnih lista (<https://faktograf.hr/2015/11/11/ima-li-most-program-ili-samo-powerpoint-prezentaciju/>, pristupljeno 19. prosinca 2018).

i stručno osposobljena i c) svaka se vlast pribojava da bi rasprava o izbornim jedinicama nužno vodila u pitanje regionalnog ustroja Hrvatske i završila bez rezultata.

Kako je Gong u svojim ranijim publikacijama (Gong 2014; 2020) jasno iskazao svoj stav oko pitanja izbornih jedinica s konkretnim prijedlogom njihova broja, veličine i teritorijalne pokrivenosti, ovdje problemu pristupamo na posve drugi način. U prvom dijelu pokazujemo da su, prema *Izvešću* USUD-a, okolnosti u kojima bi parlamentarni izbori provedeni prema postojećim izbornim jedinicama mogli postati neustavni i nezakoniti, već nastupile. Čak više, konstatiramo da su takve okolnosti pratile sve dosadašnje parlamentarne izbore u Hrvatskoj provedene prema razmjernome modelu. U tom dijelu posebno se oslanjamo na znanstveni rad Gorana Čulara (Čular 2018).

U drugom dijelu skiciramo tri moguće strategije pristupanja promjenama izbornih jedinica, u rasponu od „minimalističke“ do „maksimalističke“, s posebnim naglaskom na analizi glavnih prednosti i nedostataka svake od strategija, procijenjeno iz aspekta zadovoljavajućeg pravnog i političkog rješenja, ali i iz aspekta političke pozicije aktera u *policy* procesu i vjerojatnosti uspješnog završetka procesa.

U trećem dijelu detaljnije prezentiramo „optimalni“ pristup promjenama, precizirajući pri tome aktere promjena, razinu potrebne prethodne suglasnosti aktera i pitanja o kojima se treba odlučiti. Cilj nije konkretno odgovoriti na dileme (to se ostavlja onima koji odlučuju), već osvijetliti i strukturirati sam odlučivački proces i pitanja koja će se pri tome nametnuti. Gong vjeruje da se na taj način mogu najbolje sagledati sve mogućnosti odgovora na preporuku Ustavnoga suda, obim i kompleksnost zadatka, kao i preduvjeti i vjerojatnost da proces završi uspješno. Nadamo se da će ova studija osvijestiti mogućnosti i odagnati neke strahove kod donositelja odluka i na kraju pomoći da se izborna zakonodavstvo konačno dovede u sklad s ustavnim načelima jednakosti biračkoga prava.

ZAŠTO SU PARLAMENTARNI IZBORI U HRVATSKOJ NEUSTAVNI?

U svome *Izvešću* (USUD, 2010) Ustavni sud RH raspravlja o činjenici da je podjela na izborne jedinice uvedena *Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora* (NN 169/99)⁵ proizvela ishod u broju birača po izbornoj jedinici koji se kod svih izbornih jedinica ne uklapa u zahtjev drugoga zakona, *Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor* (NN 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 104/15, 98/19) prema čijoj se odredbi iz čl. 39 st. 1 „... broj birača u izbornim jedinicama ne smije razlikovati više od + - 5 %“. Osim što je potvrdio prekomjerna odstupanja broja birača po izbornim jedinicama u dotadašnjim izborima (USUD 2010: 2-3), Ustavni sud je priznao da se time dovodi u pitanje stvarna jednakost biračkoga prava (USUD 2010: 4), načelo iskazano u čl. 45 st. 1 Ustava RH (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14). Također, upozorio je da bi trebalo osigurati i još jedan pravni standard: maksimalno poštivanje područja upravno-teritorijalnih jedinica prilikom određivanja granica izbornih jedinica (USUD: 2010: 4-8). Ustavni sud je na kraju ukazao na „... nužnost neodložnih izmjena odnosno dopuna ZIJZ-a, ali i na potrebu da se u tom zakonu odrede nadležna tijela i propišu pravila tzv. postupka delimitacije, to jest postupka za određivanje i usklađivanje područja i granica izbornih jedinica.“ (USUD 2010: 4).

⁵ U daljnjem tekstu *Zakon o izbornim jedinicama*.

Možda najvažniji dio Izvješća predstavlja sljedeći zaključak Ustavnoga suda: „O ravnomjernoj raspodjeli broja birača po općim izbornim jedinicama (o kojoj raspodjeli neposredno ovisi jednakost težine biračkog glasa) stoga ovisi i zakonitost i opći demokratski karakter cjelokupnih izbora. Štoviše, o tome može ovisiti i ocjena o ustavnosti cjelokupnih izbora: oni bi bili nesuglasni Ustavu ako bi prekomjerno odstupanje u broju birača po pojedinim općim izbornim jedinicama izravno i neposredno utjecalo na izborni rezultat, to jest ako bi dovelo do različitih izbornih rezultata u situaciji kad bi svi ostali elementi izbornoga sustava bili odnosno ostali isti.“ (USUD 2020: 2).

U radu *Metodološki izazovi ustavnoga sudovanja: učinci podjele na izborne jedinice na rezultate izbora u Hrvatskoj od 2000. do 2016.* Goran Čular upravo pokazuje da su se okolnosti u kojima bi, prema Ustavnome sudu, došla u pitanje ustavnost izbora, već ostvarile i da su prekomjerna odstupanja broja birača po izbornim jedinicama, kojih je bilo u svim izborima od 2000. do 2016., u svim tim izborima utjecala na izborni rezultat. Čular, pri tome, izborni rezultat definira na četiri načina: a) u personalnom smislu (utjecaj na konkretne zastupnike koji su dobili mandate); b) u smislu utjecaja na broj mandata stranaka na razini izborne jedinice; c) u smislu utjecaja na mandatni rezultat stranaka u svih 10 izbornih jedinica i d) u smislu utjecaja na izgled stranke za sastavljanje vlade. Sama se teza obrazlaže u tri koraka: a) utvrđivanjem broja izbornih jedinica u svakoj izbornoj godini koje su odstupale od zakonski dozvoljenog raspona +/- 5%, kao i veličine tog odstupanja; b) simulacijom nove raspodjele mandata po postojećim geografskim izbornim jedinicama koja bi bila razmjerna broju registriranih birača u svakoj izbornoj jedinici; c) apliciranjem simulirane razmjerne podjele mandata po izbornim jedinicama na stvarne glasovne rezultate izbora.⁶

A) Odstupanja od dozvoljenog zakonskog raspona

Tablica 1: Postotna odstupanja broja registriranih birača u izbornim jedinicama u odnosu prema prosječnoj izbornoj jedinici, 2000-2020.

izb. jed.	2000.	2003.	2007.	2011.	2015.	2016.	2020.*
I.	-1,41	-2,88	-5,55	-6,63	-5,44	-5,37	-6,20
II.	4,49	5,32	4,49	5,07	6,78	7,10	6,45
III.	-0,96	-1,10	-4,31	-5,18	-2,32	-1,34	-4,65
IV.	-9,47	-11,11	-12,39	-13,09	-14,92	-15,31	-14,21
V.	3,39	-2,40	-2,70	-4,32	-7,43	-8,10	-7,43
VI.	-6,17	-6,84	-6,77	-8,27	-9,87	-10,16	-9,85
VII.	1,03	3,52	5,58	7,52	10,01	10,31	12,05
VIII.	1,76	1,51	0,82	0,30	0,34	-0,11	2,25
IX.	1,01	5,24	12,06	14,67	11,63	11,42	12,49
X.	6,33	8,73	8,77	9,93	11,21	11,56	9,09
prosjek	3,60	4,87	6,34	7,50	8,00	8,08	8,47
raspon	15,80	19,85	24,45	27,76	26,55	26,87	26,70

Napomene: *Kako je DIP u svojim izvješćima o službenim i konačnim rezultatima izbora 2020. promijenio način obračuna registriranih birača po izbornim jedinicama u odnosu na sve dosadašnje izbore, jedino za ovu godinu svi birači nacionalnih manjina koji nisu glasali u 12. izbornoj jedinici pribrojani su jednoj od deset općih izbornih jedinica. U ostalim godinama samo birači nacionalnih manjina koji su glasali u jednoj od deset općih izbornih jedinica uračunati su u registrirane birače tih jedinica.

⁶ Ovdje navodimo samo glavne nalaze teksta, ne i sve metodološke napomene važne za analizu. O njima vidjeti u Čular (2018).

osjenčano – izborne jedinice koje odstupaju izvan zakonskoga okvira od +/- 5%
 prosjek – prosječno postotno odstupanje (apsolutne vrijednosti) svih izbornih jedinica
 raspon – raspon između maksimalnog negativnog i maksimalnog pozitivnog odstupanja u svakoj godini (ili razlika između najmanje brojne i najbrojnije izborne jedinice izražena kao postotak prosječne izborne jedinice)

Izvor: preuzeto iz Čular (2018: 11); za 2020. nadopuna autora

Iz Tablice 1 je očito da su u svim izborima od 2000. postojale jedinice koje su „iskakale“ izvan zakonski dozvoljenog raspona +/- 5% - 2000. tri, a od 2011. čak osam od deset izbornih jedinica. Od 70 izbornih jedinica ukupno u 7 izbornih ciklusa, većina njih (46) nije zadovoljavala zakonske uvjete. Također, s vremenom se povećava i prosječno odstupanje svih jedinica, s 3,6% 2000. na 8,47% 2020. Već 2007. i prosječno odstupanje svih jedinica prešlo je +/- 5%. Istovremeno raste i razlika između najmalobrojnije i najbrojnije izborne jedinice i od 2011. stabilizira se na oko 27% prosječne izborne jedinice, što u apsolutnim vrijednostima iznosi oko 100 000 birača. Preračunato na razini jednog mandata to primjerice znači da je 2020. u IV. izbornoj jedinici 22 328 birača biralo jednog zastupnika, dok je u IX. izbornoj jedinici jednog zastupnika biralo 29 277 birača.

Postoji samo jedna izborna jedinica koja je kroz cijelo razdoblje ostala unutar zakonskih okvira (VIII.), a tri su izborne jedinice (IV, VI. i X.) cijelo vrijeme bile izvan dozvoljenog zakonskog raspona. Primjetno je da su se odstupanja s vremenom obično povećavala: malobrojne izborne jedinice postajale su brojem birača sve manje, a prekobrojne su dobivale sve više birača. Ta činjenica govori u prilog tezi da su osnovni uzrok nejednakosti izbornih jedinica s obzirom na broj birača najvjerojatnije demografska kretanja, premda mjestimično postoje i neobične oscilacije koje bi trebalo detaljnije istražiti. Međutim, ta je činjenica također stvorila sistematsku nejednakost u težini biračkoga glasa, gdje su birači uvijek istih jedinica sistematski nadpredstavljani, a drugih uvijek podpredstavljani, što individualnu nejednakost biračkoga prava pretvara k tome i u regionalnu nejednakost.

B) Broj zastupnika razmjernan broju birača u izbornim jedinicama

Tablica 2: Raspodjela mandata među izbornim jedinicama prema Hareovoj kvoti i metodi najvećega ostatka, 2000-2020. (simulacija)

izb. jed.	2000.	2003.	2007.	2011.	2015.	2016.	2020.
I.	14	14	13	13	13	13	13
II.	15	15	15	15	15	15	15
III.	14	14	13	13	14	14	13
IV.	13	12	12	12	12	12	12
V.	14	14	14	14	13	13	13
VI.	13	13	13	13	13	12	13
VII.	14	14	15	15	15	15	16
VIII.	14	14	14	14	14	14	14
IX.	14	15	16	16	16	16	16
X.	15	15	15	15	15	16	15
prosjek	1,64	2,04	1,83	1,51	1,76	1,83	1,52
raspon	5,90	6,40	5,75	6,92	6,73	7,32	5,59

Napomena: Vrijednosti iznad crte odnose se na broj mandata, vrijednosti ispod crte izražavaju postotke. Prosjek - prosjek postotnih odstupanja (apsolutne vrijednosti) u odnosu između broja birača i broja zastupnika u svima izbornim jedinicama od ukupnoga prosječnog odnosa između broja birača i broja zastupnika u Hrvatskoj za tu godinu. Raspon - raspon između maksimalnoga negativnog i maksimalnoga pozitivnog odstupanja u svakoj godini.

Izvor: preuzeto iz Čular (2018: 20); za 2020. nadopuna autora

Da bi jasnije pokazao nejednakosti biračkoga prava u svim godinama i razlike u težini biračkoga glasa u izbornim jedinicama, autor u drugom argumentacijskom koraku raspodjeljuje 140 zastupničkih mandata razmjerno broju registriranih birača u svakoj izbornoj jedinici. Raspodjela zastupničkih mjesta među izbornim jedinicama napravljena je na temelju Hareove kvote u prvom krugu raspodjele i metode najvećeg ostatka, kojom su u drugom koraku raspodijeljeni neraspodijeljeni mandati iz prvog kruga. Time se došlo do podjele u kojoj su razlike u težini svakog pojedinog glasa od jedinice do jedinice svedene na minimum.

Tablica 2 pokazuje kako bi izgledala raspodjela zastupničkih mandata među izbornim jedinicama kada bi mandati bili raspodijeljeni razmjerno broju registriranih birača u svakoj jedinici. Simulirana raspodjela oduzela je jedan do dva mandata svim izbornim jedinicama koje su u stvarnoj raspodjeli nadpredstavljene (ispod raspona +/- 5%), a dodala jedan do dva mandata podpredstavljenim izbornim jedinicama (iznad raspona +/- 5%). Pored toga, simulirana raspodjela dodala je jedan mandat II. izbornoj jedinici 2000. i 2007. (+4,49%), a oduzela III. 2007. (-4,31%) i 2020. (-4,65%), iako su te izborne jedinice bile unutar zakonom predviđenog raspona.⁷ Iz prosječnih odstupanja i raspona odstupanja u Tablici 2, koji su sasvim usporedivi s istim kategorijama u Tablici 1, može se vidjeti da su odstupanja od savršene razmjernosti u simuliranoj situaciji, premda još uvijek i nužno postoje, bitno manja od odstupanja u broju birača stvarnih izbornih jedinica. Tako se prosječno odstupanje izbornih jedinica od odnosa između broja birača i broja zastupnika na razini Hrvatske u simuliranoj situaciji kreće od 1,51% (2011.) do 2,04% (2003.), a raspon odstupanja od 5,59% (2020.) do 7,32% (2016.). Drugim riječima, u situaciji kada izborne jedinice imaju različiti broj zastupničkih mjesta, ali razmjernan broju registriranih birača, stvarna težina biračkoga glasa između „najnadpredstavljene“ i „najpodpredstavljene“ izborne jedinice varira bitno manje od 10% (+/-5%), koliko dopušta hrvatski izborni zakon. U stvarnoj podjeli na izborne jedinice, kao što se vidi u Tablici 1, taj raspon ide do 27%, 17% više od dopuštenog.

C) Stvarni rezultati izbora u simuliranoj podjeli zastupničkih mjesta među izbornim jedinicama

Konačno, u trećem koraku autor analizira tko bi dobio mandate u hrvatskim parlamentarnim izborima od 2000. da su se ti izbori odvijali prema prethodnoj podjeli zastupničkih mjesta među izbornim jedinicama prikazanom u Tablici 2. Polazi od stvarnih glasovnih rezultata koje su postigle stranačke i druge liste u izborima, glasove preračunava d'Hondtovom metodom koja se koristi i u stvarnim hrvatskim izborima, samo što ne dijeli više 14 mandata u svakoj izbornoj jedinici, već onoliki broj mandata koliko je pokazala simulirana situacija u Tablici 2. Osim stranačkih mandatnih razlika na razini izborne jedinice, razlike u stvarnoj i simuliranoj situaciji pokazuju se i kao razlike na personalnoj razini (tko bi od kandidata izgubio, a tko dobio mandat u simuliranoj situaciji), kao razlike na razini ukupne stranačke strukture parlamenta i razlike u izgledima za sastavljanje vlade.

⁷ Hareova kvota ili metoda jednostavnog izbornog broja jedna je od matematičkih metoda koja se koristi za razmjerno preračunavanje glasova u stranačke mandate, ali i za prethodnu razmjernu raspodjelu mandata među izbornim jedinicama i kao takva nema nikakvu poveznicu s uvjetom hrvatskog izbornog zakona o +/- 5% dopuštenog variranja. Međutim, interesantno je da ta metoda i nehotično ispunjava „hrvatski zakonski standard“, a čak je i nešto stroža.

Tablica 3: Razlike u rezultatima izbora između stvarne i simulirane podjele mandata listama u izbornim jedinicama, 2000-2020.

Izb. jed.	2000.		2003.		2007.		2011.		2015.		2016.		2020.	
	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-
I.					Mirjana Ferić-Vac (SDP)		Đurđica Sumrak (HDZ)		Joško Klisović (SDP)		Joško Klisović (SDP)			Darko Klasić (HDZ)
II.	SDP		HSS		HDZ		SDP		Željko Šemper (SDP)		Gordana Sobol (SDP)		Martina Grman Kizivat (SDP)	
III.							Sunčana Glavak (HDZ)							Radimir Čačić (NS-R)
IV.	Dragutin Vukušić (SDP)		Josip Bakić (HDZ), Dragutin Pukleš (HSU)		Ivica Buconjić (HDZ), Vlatko Odnar (SDP)		Tomislav Žagar (SDP), Ivan Drmić (HDSSB)		Damir Tomić (SDP), Vladimir Šišljagić (HDSSB), Ivica Mišić (Most)		Irena Petrijčanin Vuksanović (HDZ), Damir Tomić (SDP), Ivica Mišić (ZZ)			Hrvoje Šimić (HDZ), Mario Radić (DP)
V.														Danijel Marušić (HDZ)
VI.	Ivan Šuker (HDZ)		Ljubo Jurčić (SDP)		Goran Beus Richembergh (HNS)		Šime Lučin (SDP)		Mirodrag Demo (BM 365)		Jasen Mesić (HDZ), Ivan Pernar (ZZ)			Stephen Nikola Bartulica (DP)
VII.					SDP		HDZ		Ljubo Jurčić (BM 365)		Ivan Račan (SDP)		Domagoj Ivan Milošević (HDZ), Milan Kekin (Možemo!)	
VIII.														
IX.			SDP		HDZ, SDP		HDZ, SDP		Hrvoje Zakanović (HDZ), Franko Vidović (SDP)		Božidar Longin (HDZ), Ivan Šipić (HDZ)		Josip Blaver (HDZ), Ivica Ledenko (Most)	
X.	HSS		HDZ		HDZ		HDZ		Davor Penić (SDP)		Mato Franković (HDZ), Davor Penić (SDP)		Robert Pauletić (DP)	
Ukupno zastupni ka	4		6		10		10		10		12		12	
Net-učink na razini države	HSS (1)	HDZ (1)	HSS (1)	HSU (1)	HDZ (1)	HNS (1)	HDZ (1)	HDSSB (1)	HDZ (1)	SDP (1)	HDZ (1) SDP (1)	ZZ (2)	SDP (1) Most (1) Možemo! (1)	HDZ (1) DP (1) NS-R (1)

Napomene: Oznake + i – označuju dobiti i gubitke u simuliranoj situaciji u odnosu prema stvarnim rezultatima. Navedene su stranke u izbornim jedinicama koje bi u simuliranoj situaciji dobile (+) odnosno izgubile mandate (-) u odnosu prema stvarnim rezultatima, kao i njihovi kandidati koji u simuliranoj situaciji ne bi bili izabrani zastupnici (-), a od 2015. i kandidati koji bi u simuliranoj situaciji osvojili mandat (+). Navedene su stranke predlagatelj kandidatskih lista, samostalno ili u koaliciji, te navedeni kandidati nisu nužno bili članovi te stranke.

Izvor: preuzeto iz Čular (2018: 23); za 2020. nadopuna autora

Prvo što se vidi u Tablici 3 ukupni je broj mandata koje su liste dobile odnosno izgubile u simuliranoj situaciji. Riječ je o 64 mandata ukupno u 7 izbornih ciklusa, od kojih se 60 mandatnih promjena odnosi na izborne jedinice koje su „iskakale“ izvan zakonskoga okvira +/- 5%. Drugim riječima, razmjernija podjela mandata na izborne jedinice dovela je do toga da bi neki zastupnici koji su dobili aktualne mandate u simuliranoj situaciji ostali bez mandata, a te bi mandate dobili kandidati koji ih u stvarnosti nisu dobili. Ova personalna razina rezultata izbora uvjerljivo govori da razmjernija podjela mandata među izbornim jedinicama ima ne baš male učinke na izborne rezultate. Riječ je u cjelokupnom razdoblju o oko 6% svih mandata, s tim da se taj broj konstantno povećava, od 4 (2000.) do 12 mandata (2016. i 2020.).

Drugi učinak odnosi se na političke stranke i njihove dobiti i gubitke. Daleko najviše razlika između stvarne i simulirane situacije odnosi se na dvije najveće stranke HDZ i SDP, dok su ostale stranke u cjelokupnom razdoblju doživjele tek jednu ili dvije promjene. Od 24 razlike HDZ-u je simulirana situacija donijela 13 mandata, a oduzela 11, dok je SDP-u u 23 „pogođena“ mandata donijela 13, a oduzela 10 mandata. Zapravo, moglo bi se reći da najveće posljedice aktualna podjela na izborne jedinice ostavlja na unutarstranačkom planu dviju najvećih stranaka gdje se vidi jasni regionalni obrazac nadpredstavljenosti i podpredstavljenosti kandidata.

Prelaskom na nacionalnu razinu analize i učinke prikrivene nejednakosti biračkog prava na stranačku strukturu parlamenta razlike u stvarnim i simuliranim uvjetima znatno se smanjuju. To nije čudno, jer se razlike u izbornim jedinicama na agregiranoj razini cijele države velikim dijelom međusobno poništavaju. No određeni učinci djeluju i na stranačku strukturu parlamenta. Tako su simulirani uvjeti do 2011. mijenjali „vlasnike“ jednog mandata, 2015. i 2016. dva mandata, a 2020. tri mandata. Interesantno je da nerazmjerna podjela na izborne jedinice donosi najviše štete SDP-u (ukupno tri mandata manje) i HDZ-u (ukupno dva mandata manje), dok većinom „nagrađuje“ manje stranke (HSU, HNS, HDSSB, Živi zid, NS-R).

Konačno, do 2016. nije se potvrdilo da nejednakost biračkoga prava utječe na izgled pojedinih stranaka da formiraju vladu. Minimalne razlike u stranačkoj strukturi parlamenta niti jedne godine ne bi ništa bitnije promijenile u procesima formiranja vlada. Međutim, nakon posljednjih izbora 2020. po prvi put nejednakost biračkoga prava neposredno je utjecala na izgled stranaka za formiranje vlade. Gubitkom jednog mandata HDZ-a i jednog njihova poslijeizbornog koalicijskog partnera NS-R, vladajućoj koaliciji koja obuhvaća točno 76 zastupnika nedostajalo bi u tom slučaju dva mandata za formiranje vlade.

Zaključno, ova je analiza pokazala da aktualna podjela na izborne jedinice s izrazitom i nezakonitom nejednakošću biračkoga prava ima znatnog utjecaja na rezultate izbora, u prvom redu na personalnoj razini zastupnika i razini izbornih jedinica. Kad je riječ o nacionalnoj razini i cjelokupnom parlamentu, učinci su minimalni, ali rastući. Na posljednjim izborima 2020. može se pokazati da bi možda po prvi put to utjecalo i na dinamiku sastavljanja vlada. Ako se vratimo na upozorenje Ustavnoga suda da bi izbori bili nezakoniti i nesuglasni s Ustavom ako bi se pokazalo da podjela na izborne jedinice utječe na izborni rezultat, rezultati Čularove analize pokazuju da je takvih utjecaja bilo u svim izborima od 2000., a da su posebno izraženi u posljednja dva izborna ciklusa. Drugim riječima, Hrvatska od početka primjene razmjernog izbornog sustava provodi neustavne izbore.

TRI MOGUĆE STRATEGIJE IZLAZA IZ NEUSTAVNOG STANJA

Dok smo se u prvom dijelu bavili dijagnozom, veličinom i pravnim i političkim značenjem problema s podjelom na izborne jedinice u Hrvatskoj, u ovom i sljedećem dijelu bavimo se različitim načinima i pristupima u rješavanju problema. Očito je da rješenje problema u svim slučajevima traži pristupanje zakonskim izmjenama, da je riječ o zakonodavnoj inicijativi i poslu i ovlastima Hrvatskoga sabora. Međutim, unutar tog postupka postoje barem tri moguća pristupa s obzirom na broj elemenata izbornoga sustava koji bi se mijenjali, opseg zakonskih izmjena, broj zakona koji bi se mijenjali i broj i vrstu pitanja koja se kod svakog pristupa otvaraju. U ovom dijelu raspravljamo o prednostima i nedostacima „minimalističke“ strategije (strategija predložena u Izvješću USUD-a), „maksimalističke“ strategije (strategija predložena od strane druga civilnoga društva, pa i Gongga) i „srednjeg“ pristupa.

Ustavni sud u svom Izvješću (2010: 3-8) traži pristupanje zakonskim izmjenama i dopunama kojima bi se osigurala dva cilja: a) podjela na izborne jedinice koja će rezultirati većom stvarnom jednakošću biračkoga prava i b) podjela na izborne jedinice koja bi u većoj mjeri osigurala kompaktnost prostora koji izborne jedinice geografski pokrivaju i pratila, koliko god je to moguće, granice postojeće administrativne podjele na jedinice regionalne i lokalne samouprave. Pri tome, Ustavni sud je isključivo fokusiran na potrebu izmjena i dopuna *Zakona o izbornim jedinicama* koji bi, osim promijenjene podjele na izborne jedinice, sadržavao odredbe o tijelima ovlaštenim za dugoročnije praćenje i izvješćivanje o demografskim promjenama, kao i opće kriterije delimitacije. Time bi se *Zakonom o izbornim jedincima* dugoročnije potpuno uredio postupak periodične delimitacije granica izbornih jedinica.

Gong ovaj pristup promjenama naziva „minimalističkim“ zbog toga što traži izmjenu samo jednog od dva zakona kojima se definira podjela na izborne jedinice u Hrvatskoj. *Zakon o izbornim jedincima* omogućavao bi uređene periodične promjene geografskih područja izbornih jedinica („crtanje“ granica), dok bi svi ostali elementi vezani za to (broj jedinica, veličina izbornih jedinica u smislu dodijeljenog broja zastupničkih mjesta (magnituda), kriteriji vezani za maksimalna odstupanja u broju birača ...), koje regulira *Zakon o izboru zastupnika*, ostali neizmijenjeni. Takva „minimalistička“ strategija ima jednu veliku prednost: ograničavajući se samo na izmjene i dopune jednog zakona, smanjuje se broj pitanja koja prethodno treba riješiti, (p)ostavljaju se jasne tematske granice za raspravu i onemogućuje njezino širenje, pojednostavljuje cijeli postupak, većina odluka prebacuje se u područje stručne, a ne političke argumentacije, a sve skupa smanjuje mogućnost raspada političkog konsenzusa i neuspjeha cjelokupnog procesa.

Međutim, spomenuta strategija također pati od vrlo ozbiljnog nedostatka: tako dizajniranim postupkom nemoguće je ostvariti oba cilja skicirana od strane samog Ustavnog suda na optimalni način. Naime, samo izmjenama *Zakona o izbornim jedinicama* ubrzo bi se ustanovilo da su postizanje veće jednakosti težine pojedinačnog glasa i granice izbornih jedinica koje maksimalno prate administrativne granice jedinca regionalnog i lokalnog ustroja Hrvatske velikim dijelom suprotstavljeni ciljevi. Maksimalizacija u postizanju jednog cilja nužno vodi minimalizaciji u postizanju drugoga cilja, a to je konstelacija koja ne može osigurati optimalno rješenje. Štoviše, sadašnja, problematična podjela na izborne jedinice u jednom dijelu (III, IV. i V. izborna jedinica) potpuno prolazi ne samo granicama općina i gradova već i granicama županija i vjerojatno bi se, u cilju postizanja jednake težine biračkoga glasa i ispunjavanja kriterija +/- 5% u variranju broja birača u izbornim jedinicama, i te izborne jedinice trebalo iscrtati tako da više ne bi pratile granice županija.

Potpuno suprotna strategija - maksimalistička, do sada eksplicitno ili implicitno sadržana u zahtjevima nekih udruga civilnoga društva, građanskih inicijativa i pojedinih manjih stranaka, podrazumijeva da su svi elementi vezani za podjelu države u izborne jedinice podložni promjenama. To uključuje i geografska područja izbornih jedinica (definirana *Zakonom o izbornim jedinicama*), ali i broj izbornih jedinica i njihovu magnitudu, dakle elemente koje definira *Zakon o izborima zastupnika*. Gotovo svi prijedlozi idu za tim da se broj jedinica smanji, da one više odgovaraju „povijesnim“ i „stvarnim“ hrvatskim regijama, kao i da se u njima bira različit broj zastupnika, ali razmjernan broju birača odnosno stanovnika svake izborne jedinice i da je, u pravilu, taj broj veći od sadašnjih 14 zastupnika u jednoj izbornoj jedinici.⁸

Maksimalistička strategija ima jednu neospornu i iznimno važnu prednost u odnosu na minimalističku: omogućuje da se maksimaliziraju oba cilja reforme: i da se postigne ravnopravno predstavništvo i da se izborne jedinice „iscrtaju“ potpuno u skladu s trenutnim regionalnim ustrojem Hrvatske. Pored toga, ova strategija omogućuje da se izborni sustav „popravi“ i u drugim elementima koji su povezani s izbornim jedinicama i njihovom veličinom (primjerice, veća razmjernost u preračunavanju glasova u mandate). Gledajući samo prednosti, ovo je svakako preferirana strategija, koju zagovara i Gong.

Međutim, nedostaci ove strategije, posebno u ovom političkom trenutku, isto su tako značajni. Ova strategija nužno otvara i čitav niz pitanja koja ne postoje kod minimalističke strategije (broj jedinica, temelj za izračun broja zastupnika u svakoj izbornoj jedinici, metoda kojom bi se ostvarila razmjernost jedinica u broju zastupnika ...). Pored toga, otvaranjem prema izmjenama oba zakona koja definiraju podjelu na izborne jedinice (a moguće i drugih srodnih zakona), u raspravi i prijedlozima otvorila bi se mogućnost da se reforma proširi i na sve druge elemente izbornog sustava, pa i ona gdje bi se tražila potpuna promjena samog izbornog modela. Bez obzira na iznimno obuhvatan konsenzus u hrvatskoj politici i javnosti kad je u pitanju kritika postojeće podjele na izborne jedinice, otvaranje velikog broja povezanih pitanja vrlo brzo bi pokazalo nepremostive razlike u nuđenju različitih rješenja, kako među strankama u parlamentu tako i u civilnom društvu i javnosti. Mišljenja smo da bi te razlike potpuno zasjenile inicijalni konsenzus o potrebi reforme podjele na izborne jedinice i u konačnici dovele do zastoja, prekida i neuspjeha čitavog procesa.

Posebno osjetljivo mjesto ove strategije predstavlja činjenica da ona, svjesno ili nesvjesno, u raspravu o izbornom zakonodavstvu uvodi jedno sasvim drugo pitanje (i zapravo za podjelu na izborne jedinice logički prethodno pitanje) – ono o novom regionalnom ustroju države. Premda ne mora postojati izravna logička veza rasprave o izbornim jedinicama i o regionalnom ustroju države (posebno ne u smjeru izbornog zakonodavstva – regionalni ustroj), gotovo sigurno bi se dogodilo da se u javnosti rasprava o izbornim jedinicama prikazuje i interpretira kao rasprava o novom regionalnom ustroju države. Kako je rasprava o novom regionalnom ustroju Hrvatske posljednjih godina višekratno otvarana, pokazala je ogromne razlike u spremnosti relevantnih stranaka, ali i drugih, društvenih aktera da se uopće upuste u takva promišljanja, kao i velike načelne, ali i interesne razlike kod niza aktera. Za razliku od pitanja podjele na izborne jedinice, koje je dosta uže i velikim dijelom načelno (iako uključuje interesne pozicije stranaka), pitanje regionalnog ustroja izrazito je interesno obilježeno kod puno šireg kruga društvenih i političkih aktera (županijska tijela, općine i gradovi, regionalne unutarstranačke organizacije, gospodarski akteri, državna upravna tijela, regionalna administracija ...), opće društvenorazvojne konzekvence tog pitanja su neusporedivo veće, kao i stranački politički ulozi. U takvoj situaciji

⁸ Taj temeljni model koji je ovdje predmetom našeg interesa neke inicijative nadopunjuju i drugim elementima (manjim ukupnim brojem zastupnika koji bi se birali u hrvatski parlament, nižim zakonskim izbornim pragom, drukčijim modelom preferencijskoga glasanja ...), ali ti elementi nisu nužno vezani uz pitanje podjele na izborne jedinice i jednakost biračkoga prava, pa ih ovdje ne uzimamo u razmatranje.

nemoguće je postići da i politički akteri neposredno uključeni u proces izmjena i dopuna zakonā ne podlegnu javnoj percepciji i zadrže se u okvirima temeljnog političkog zadatka.

Zaključno, maksimalistička strategija vjerojatno bi vrlo brzo izvorna pitanja jednakosti biračkoga prava i podjele na izborne jedinice pretvorila u političku raspravu o cjelovitom izbornom sustavu kao i o novom regionalnom ustroju zemlje, što bi za posljedicu imalo nerealno širenje reforme, pojavu ogromnih i nepremostivih razlika u stavovima, potpuno iščezavanje stručnog aspekta, urušavanje inicijalnog konsenzusa i neuspjeh procesa. Strah od takvog ishoda i isti razlozi, uvjereni smo, stoje velikim dijelom i u nevoljkosti dosadašnje političke elite da se uopće upusti u reformu, koju inače smatraju potrebnom i opravdanom.

Svojevrsni izlaz iz ozbiljnih nedostataka jedne i druge strategije, Gong vidi u „srednjem“ putu. Srednji put ili, kako ćemo ga u nastavku zvati, „optimalna strategija“ pokušava izbjeći nedostatke minimalističke i maksimalističke strategije, a u isto vrijeme zadržati bar neke prednosti svake od njih. Pri tome je važno napomenuti da veliku ulogu u „optimalnoj“ strategiji igra već spomenuti postojeći politički i javni konsenzus oko potrebe za reformom podjele na izborne jedinice. Na njega se, međutim, ne gleda kao na garanciju da će krajnja rješenja biti prihvaćena, već kao preduvjet koji osigurava da se rasprava i cjelokupni proces odlučivanja odvijaju u okvirima koji uspješan ishod čine zadovoljavajućim i vjerojatnim. Pored toga, optimalna strategija realističnije polazi od procjene trenutnog političkog stanja i mogućnosti, za razliku od minimalističke strategije otvara mogućnost cjelovitijeg rješenja, a u isto vrijeme ne priječi prelazak, kad se i ako se za to steknu uvjeti u budućnosti, prema otvaranju i svih pitanja maksimalističke strategije.

Prema ovom pristupu, postizanje obaju ciljeva reforme traži izmjene obaju zakona kojima se definira podjela na izborne jedinice (a vjerojatno i nekog srodnog zakona). Pri tome je, međutim, nužan prethodni operativni konsenzus (POK) političkih aktera koji sudjeluju u postupku izmjena zakona (parlamentarne stranke) da zadiranje u *Zakon o izboru zastupnika* bude isključivo u funkciji izmjena postojeće podjele na izborne jedinice i ne uključuje nikakve dodatne elemente, a podrazumijevao bi i dodatna ograničenja. Smatramo da je potreba za takvom promjenom već dugo svima potpuno razvidna, a razina postojećeg konsenzusa među parlamentarnim akterima dovoljna da bi mogla osigurati takav operativni konsenzus kao preduvjet za zadovoljavajuće rješenje i krajnji uspjeh postupka. U sljedećem, završnom dijelu detaljno se bavimo upravo ovom strategijom, elementima operativnog konsenzusa, obimom promjena i dilemama koje se otvaraju u takvoj konstelaciji.

POSTUPAK KONTROLIRANIH ZAKONSKIH IZMJENA I DOPUNA KAO RJEŠENJE PROBLEMA NEJEDNAKOSTI BIRAČKOGA PRAVA, NEUSTAVNOSTI IZBORA I GEOGRAFSKI NEPRIMJERENE PODJELE NA IZBORNE JEDINICE

A) Zakonodavna inicijativa i postupak izmjena

Premda je uobičajeno Vlada inicijator ogromne većine zakonskih prijedloga koji dolaze pred saborske zastupnike, Gong predlaže da kod ovog pitanja zakonodavnu inicijativu preuzme Odbor za Ustav, Poslovník i politički sustav Hrvatskoga sabora. Argumentaciju temeljimo na sljedećim činjenicama:

- a) riječ je o općem pitanju koje zadire u ustavom zajamčena temeljna politička prava građana Republike Hrvatske i njihovu političku jednakost
- b) promjene su podjednako u interesu svih građana i svih političkih stranaka

- c) kroz Odbor kao tijelo sastavljeno od predstavnika većine parlamentarnih stranaka od početka bi bilo moguće osigurati i jačati konsenzus i podršku promjenama
 - d) rasprave vođene na Odboru u svim fazama pripreme prijedloga bile bi puno više izložene javnosti i kudikamo transparentnije od postupaka pripreme zakonskih prijedloga u ministarstvima i vladinim tijelima, što smatramo nužnim za pozitivni ishod postupka
 - e) riječ je o temi koja spada u djelokrug rada spomenutog Odbora
- Zbog prirode zakonskih prijedloga, smatramo da bi Odbor trebao koristiti usluge stručnjaka različitih profila (politologa, demografa, matematičara, pravnika ...), bilo kroz individualne konzultacije, obrazložena pisana stručna mišljenja, sudjelovanje u raspravama na Odboru ili u obliku formiranja stručne radne skupine.

B) Elementi prethodnog operativnog konsenzusa (POK-a)

Kako bi se osiguralo da postupak zakonskih izmjena bude isključivo u funkciji ciljeva reforme vezane za podjelu na izborne jedinice i da se rasprava ne raširi i na sva druga pitanja izbornoga sustava ili šire, članovi Odbora u postupcima rasprave i formuliranja zakonskoga prijedloga trebali bi pristati na sljedeće nužne prethodne uvjete:

- a) novi prijedlog podjele na izborne jedinice podrazumijeva 10 općih izbornih jedinica (kao i do sada)
 - b) teritorijalna kompaktnost područja koje izborna jedinica pokriva jedan je od temeljnih kriterija nove podjele na izborne jedinice (kao što se implicitno postulira i sada u čl. 39 *Zakona o izboru zastupnika*)
 - c) granice izbornih jedinica prolaze granicama županija (postroženi kriterij iz čl. 39), osim u slučaju Grada Zagreba⁹
 - d) izborne jedinice pokrivaju područje najmanje dviju županija, osim u slučaju Grada Zagreba čije područje čine cjelovita područja dviju izbornih jedinica
 - e) izborne jedinice ne moraju imati jednak broj zastupnika, ali prijedlog uvažava načelo što razmjernije raspodjele
 - f) prijedlog će specificirati nužne izmjene i drugih, srodnih, zakona radi provedbe tehničkih aspekata prijedloga
 - g) prijedlog neće sadržavati izmjene i dopune *Zakona o izboru zastupnika* koje nisu izravno vezane uz pitanje podjele na izborne jedinice
- Smatramo da je ovo nužan set minimalnih preduvjeta koji mogu, ako politički akteri na njih pristanu, osigurati uspješan ishod cjelokupnog postupka. Ti su preduvjeti POK-a takvi da osiguravaju potpuno postizanje oba cilja reforme iz Izvješća Ustavnoga suda, a da pritom ne šire raspravu na ostale teme i time ugrožavaju postizanje rješenja.

C) Koraci, pitanja i dileme u postupku formuliranja zakonskih izmjena i dopuna

Ako bi se većina parlamentarnih političkih stranaka i članova Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav složili oko POK-a, tada bi sam postupak formuliranja prijedloga izmjena i dopuna bio strukturno razmjerno jednostavan. To naravno ne znači da Odbor ne bi trebao odlučivati o bitnim pitanjima koja bi se nužno nametnula tijekom reforme, ali bi ta pitanja bila maksimalno predvidiva i mogla bi se planirati i izrada stručnih podloga tamo gdje bi se za tim pojavila potreba.

⁹ Iznimka koja se odnosi na Grad Zagreb proizlazi iz činjenice da bi svaka podjela Hrvatske na 10 izbornih jedinica u kojoj bi Grad Zagreb bio jedna izborna jedinica stvorila priličan nerazmjer u veličini te izborne jedinice prema svima drugima, koji bi utjecao i na druge elemente važne za biračke odluke (razmjernost preračunavanja glasova u mandate, stvarni izborni pragovi, mogućnosti preferencijskog glasovanja ...). Smatramo da je tu činjenicu dobro osvijestiti na samom početku i uključiti kao element POK-a. Suprotno, Zagreb bi mogao funkcionirati kao zasebna izborna jedinica, ali optimalno samo unutar podjele na manji broj izbornih jedinica od 10 (v. Sabo, Scitovski i Taler 2012: 244-246).

U nastavku donosimo korake i ukazujemo na otvorena pitanja u tako dizajniranom procesu formuliranja prijedloga.

1. korak: Zemljopisna podjela na izborne jedinice uz uvažavanje POK-a (prijedlog novog *Zakona o izbornim jedinicama*)

Iako se naoko čini najkompliciranijim dijelom (u slučaju minimalističke strategije Ustavnoga suda uistinu bi i bio vrlo zahtjevan), ovaj korak, uz ostvarene preduvjete POK-a, zapravo postaje razmjerno jednostavan. Kao prvo, podjela Grada Zagreba na dvije izborne jedinice već je prihvaćena kao preduvjet POK-a. Nadalje, u aktualnoj podjeli na izborne jedinice već postoje tri izborne jedinice koje potpuno zadovoljavaju sve kriterije POK-a (III, IV. i V. izborna jedinica). Naime, to su izborne jedinice koje obuhvaćaju više od jedne županije i čije granice već sad prolaze županijskim teritorijalnim granicama. Premda postojeće stanje nužno ne mora biti dio rješenja ni u kojem smislu, vjerujemo da logika odlučivačkog procesa snažno podržava postojeća rješenja koja se uklapaju u nove kriterije. Zatim imamo tri izborne jedinice (VIII, IX. i X.) koje ne udovoljavaju kriterijima POK-a, ali u velikoj mjeri upućuju na razmjerno prihvatljiva rješenja. Glavnina rasprave vodila bi se oko 5 ili 6 županija središnje Hrvatske i njihova smještanja unutar dvije izborne jedinice. Podjela Grada Zagreba na dvije izborne jedinice, posebice ako bi bile približno jednake, također ne bi trebala stvarati ozbiljan problem.

2. korak: Određivanje osnove za razmjernu podjelu mandata među izbornim jedinicama (izmjene i dopune *Zakona o izboru zastupnika*)

Nakon što su se odredile granice izbornih jedinica drugi korak podrazumijeva da se odredi osnova na temelju koje će se mandati razmjerno podijeliti među izbornim jedinicama. Ovdje nije riječ o ozakonjenju konkretne podjele, već o zakonskome definiranju jasnih kriterija za podjelu i tijela koje će pred svake izbore biti nadležno za utvrđivanje (izračun) konkretne podjele prema zakonskim kriterijima. Na taj način se osigurava da broj zastupnika koji se u svakoj izornoj jedinici bira kontinuirano prati demografske i druge promjene u izbornim jedinicama. Osnove za izračun razmjernog broja zastupničkih mandata među izbornim jedinicama mogu biti različite: stanovništvo, stanovništvo iznad 18 godina starosti, državljani RH ili državljani RH iznad 18 godina starosti, registar birača, popis birača, ali i čitav niz drugih, kombiniranih ili izvedenih osnova. U nastavku razmatramo prednosti i nedostatke dviju osnova: broja stanovnika izborne jedinice i broja registriranih birača u izornoj jedinici prema popisu birača (neposredno prije izbora ili na prethodnim izborima).

Te su dvije osnove najčešće koriste za razmjernu podjelu mandata među izbornim jedinicama (ili određivanja granica izbornih jedinica) u nizu država Europske Unije, u onim izbornim sustavima (a to je velika većina) koji se u bilo kojem obliku susreću s ovim elementom izbornoga zakonodavstva. Stanovništvo izborne jedinice pri tome je gotovo dvostruko zastupljeniji kriterij od broja registriranih birača (11 država naprema 6), iako se primjećuje da broj registriranih birača kao osnovu izračuna češće koriste nove članice i demokracije nego stare. Pored stanovništva i broja registriranih birača, povijesno se koristila i kombinacija oba kriterija (Danska) ili broj važećih glasova u izbornim jedinicama u aktualnim izborima (Češka i Slovačka, broj mandata svake izborne jedinice tada se nije odredio unaprijed, već nakon izbora, ali prije podjele mandata strankama).¹⁰

Odabir broja stanovnika kao osnove za podjelu mandata među izbornim jedinicama upućuje na službene popise stanovništva kao izvor podataka za izračun i podrazumijeva desetogodišnja razdoblja između dviju intervencija u broj zastupnika koji se bira u izbornim jedinicama. Broj

¹⁰ Rezultati analize podataka dostupnih na web-stranici *Electoral System Change in Europe since 1945* (ESCE). <http://www.electoralsystemchanges.eu/Public/DatasPage.php?ID=6> (pristupljeno: 27. travnja 2020.)

birača, s druge strane, omogućuje da se promjene zastupničkih mandata među izbornim jedinicama ažuriraju pred svake izbore i time preciznije prate demografske promjene, ali i zahtjeva precizne tehničke upute i usuglašavanje rokova objave popisa birača na temelju kojega će se određivati zastupnička mjesta među izbornim jedinicama. Kako je u Hrvatskoj ustavno definirani maksimalni rok od raspisivanja do održavanja parlamentarnih izbora relativno kratak (60 dana, čl. 74 Ustava RH)), a u praksi često i kraći, popis birača na temelju kojega bi se raspoređivao broj mandata među izbornim jedinicama trebao bi biti zaključen za potrebe podjele mandata vjerojatno već danom raspisivanja izbora. Čak i to može biti prekasno, imajući u vidu da političke stranke svoje izborne liste počinju kreirati često i prije raspisivanja izbora. Pored toga, tako (privremeno) zaključen popis birača sigurno bi se ponešto razlikovao od aktualnog popisa birača na dan izbora (naknadni upis, glasanje uz potvrdu, itd.). Jedna mogućnost da se „doskoči“ tehničkim problemima s izbornim rokovima jeste da se propiše da se kao osnova za podjelu mandata među izbornim jedinicama uzima popis birača na prethodnim najbližim parlamentarnim (ili bilo kojim drugim) izborima. Time bi se, naravno, izgubilo na ažurnosti.

Tablica 4: Prednosti „broja stanovnika“ i „broja registriranih birača“ kao osnovā za podjelu zastupničkih mjesta među izbornim jedinicama

	STANOVNIŠTVO	BIRAČI
- ispunjavanje ustavnog zahtjeva za političkom jednakošću (čl. 45)		X
- pouzdanost podataka	X	
- tehnički aspekti određivanja broja mandata (stalnost i dostupnost podataka, poštivanje rokova izbornog postupka, naknadni upisi u birački popis)	X	
- brže praćenje demografskih promjena		X
- izbjegavanje koraka 2a (vidi niže)	X	

Nadalje, imajući u vidu probleme koji još uvijek postoje u hrvatskom popisu birača, bez obzira na sve pokušaje da se on svede u stvarne okvire, popis stanovništva u svakom slučaju se pokazuje kao pouzdaniji izvor podataka.

Međutim, ostavljajući po strani tehnički aspekt odluke, popis birača kao osnova za izračun i podjelu mandata među izbornim jedinicama ima jednu neospornu prednost pred popisom stanovništva. Naime, temeljni razlog zbog kojega bi izborne jedinice trebale imati razmjerni broj zastupnika jeste ostvarivanje ustavno zajamčene jednakosti biračkoga prava kao stvarne jednakosti u težini biračkoga glasa. Tu političku jednakost građana Ustav RH određuje u prvom stavku čl. 45 i to kao jednakost građana s biračkim pravom (starijih od 18 godina). Broj registriranih birača, prema tome, nadaje se kao jedina pravno moguća operacionalizacija toga ustavnog stavka i načela jednakosti biračkoga prava. Zadovoljavajuća alternativa bi mogla biti da se uzima broj stanovnika u izbornim jedinicama, ali samo onih starijih od 18 godina.

Konačno, odabir broja registriranih birača i popisa birača kao temelja za podjelu mandata među izbornim jedinicama, u hrvatskom slučaju, otvara dodatne dileme o kojima se treba izjasniti. O tome pišemo kao o koraku 2a.

2a. korak: Koje građane s biračkim pravom popis birača za potrebu podjele mandata među izbornim jedinicama treba uključivati? (izmjene i dopune *Zakona o izboru zastupnika*)
 Posebnost hrvatskih parlamentarnih izbora jeste institucionaliziranost posebnog predstavništva nacionalnih manjina. To je posebno predstavništvo ekskluzivno, alternativno i s unaprijed

rezerviranim mjestima za određeni broj predstavnika nacionalnih manjina (8). Birači pripadnici nacionalnih manjina na samom biračkom mjestu mogu se izjasniti hoće li glasati u svojoj općoj izbornoj jedinici ili u posebnoj izbornoj jedinici za nacionalne manjine. Iz tih razloga popis birača se može promatrati kroz dva dijela: popis birača s prebivalištem u jednoj od 10 općih izbornih jedinica i popis birača nacionalnih manjina u 12. posebnoj izbornoj jedinici za nacionalne manjine. Ministarstvo uprave, koje je zaduženo za vođenje popisa birača, objavljuje prije svakih izbora zaključen popis birača koji se može iščitavati u dvije varijante: tako da se svi pripadnici nacionalnih manjina isključe iz 10 općih izbornih jedinica ili da se svi uključe u 10 općih izbornih jedinica prema mjestu prebivališta.

Ako se odluči da je popis birača osnova za razmjernu podjelu mandata među izbornim jedinicama ne može se izbjeći pitanje sadržava li ta osnova i birače nacionalnih manjina. Argument da bi birači nacionalnih manjina trebali biti isključeni iz popisa birača za potrebe podjele mandata polazi od argumentacije da je predstavništvo nacionalnih manjina već osigurano izvan 10 općih izbornih jedinica, u posebnoj 12. izbornoj jedinici, te da bi njihovo uključivanje u izračun broja mandata svake od 10 općih izbornih jedinica bilo dvostruko računanje jednog te istog birača i samim time negiranje jednakosti biračkoga prava koje se želi postići.

Suprotni stav, da bi sve pripadnike nacionalnih manjina trebalo uključiti u popis birača za ovu svrhu, mogao bi se temeljiti na dva argumenta: a) 12. izborna jedinica osigurava određeno predstavništvo nacionalnih manjina, ali postotno značajno ispod udjela nacionalnih manjina bilo u stanovništvu ili biračkome tijelu Hrvatske i b) veliki broj pripadnika nacionalnih manjina odabire glasati u svojoj općoj izbornoj jedinici, a ne u posebnoj.¹¹

Mogući izlazak iz ove dileme i svojevrsni kompromis između dviju pozicija, koji se pri tome temelji na potpuno precizno utvrđenom empirijskom argumentu (uzima u obzir stvarno ponašanje pripadnika nacionalnih manjina) bio bi izračun razmjerne podjele broja mandata u općim izbornim jedinicama koji se ne temelji na predizbornom popisu birača Ministarstva uprave, već na postizbornim izvještajima Državnog izbornog povjerenstva (DIP) o rezultatima izbora. Broj registriranih birača u izbornim jedinicama iz službenih i konačnih rezultata DIP-a s prethodnih parlamentarnih izbora u sebi sadržava, za razliku od predizbornog popisa birača Ministarstva uprave, sve registrirane birače (uključivo birače koji nisu bili u popisu već su glasali na temelju potvrde), kao i one birače nacionalnih manjina koji su odabrali glasati u općoj izbornoj jedinici.¹²

3. korak: Odluka o metodi razmjernog preračunavanja broja stanovnika ili birača u zastupničke mandate u izbornim jedinicama (izmjene i dopune *Zakona o izboru zastupnika*)

Načelno gledano, svaka matematička metoda preračunavanja glasova stranaka u mandate koja se koristi u razmjernim izbornim sustavima, može se koristiti i za potrebe razmjerne podjele mandata među izbornim jedinicama. Alternativno, što je također praksa u nekim zemljama

¹¹ Analiza participacije pripadnika nacionalnih manjina u posljednjim parlamentarnim izborima 2016. pokazuje da od ukupnog broja pripadnika nacionalnih manjina koji su izašli na izbore (40,45%), 31,44% je odabrao glasati u 12. posebnoj izbornoj jedinici, a preostali dio (68,56%) je glasao u općoj jedinici svoga prebivališta. Drukčije prikazano, 27,73% svih registriranih birača pripadnika nacionalnih manjina glasalo je u općoj izbornoj jedinici, a 12,71% u posebnoj. Postotci za pripadnike različitih nacionalnih manjina se razlikuju i kreću se od 26,44% pripadnika talijanske nacionalne manjine do 68,83% pripadnika mađarske nacionalne manjine koji su glasali u 12. izbornoj jedinici (od onih koji su izašli na izbore).

¹² Iako se može činiti da odabir broja stanovnika, umjesto broja registriranih birača, kao osnove za razmjernu podjelu mandata među izbornim jedinicama potpuno zaobilazi pitanje pripadnika nacionalnih manjina, to se ipak ne događa na neutralni način. Odabir broja stanovnika, u pravilu, zapravo uključuje pripadnike nacionalnih manjina u izračun.

(Francuska, Rumunjska) može se unaprijed odrediti kvota čijim ispunjenjem izborna jedinica dobiva sljedeći mandat.

Hareova kvota ili metoda jednostavnog izbornog broja vrlo često se koristi upravo za razmjernu podjelu mandata među izbornim jedinicama (npr. Austrija, Bugarska, Finska, Estonija). Riječ je o vrlo intuitivnoj metodi preračunavanja (vrlo često je neosvijesteno koristimo u životu za različite svrhe) gdje se prvo ukupni broj stanovnika/birača u svim izbornim jedinicama podijeli s ukupnim brojem zastupnika koji se biraju u tim izbornim jedinicama. Tako se dobije Hareova kvota ili jednostavni izborni broj kojim se zatim podijeli broj stanovnika/birača svake izborne jedinice. Cijeli broj iz rezultata predstavlja broj zastupnika dodijeljen izbornim jedinicama u prvom koraku. Kako se obično ne uspiju podijeliti svi mandati u prvom koraku, preostali mandati se podijele prema nekom kriteriju u odnosu na decimalni dio rezultata. Vrlo je uobičajeno da se s Hareovom kvotom u prvom koraku kombinira metoda najvećeg ostatka (najvećega decimalnog dijela rezultata) u drugom koraku.

Hareova kvota s metodom najvećeg ostatka smatra se jednom od razmjernijih metoda preračunavanja (Kasapović 2003: 106-107), pa se stoga često i koristi upravo prilikom podjele mandata među izbornim jedinicama. Naravno da postoji i niz drugih metoda preračunavanja koje bi se mogle koristiti, zavisno od toga koja se točno svrha podjelom želi postići.

4. korak: Tijelo zaduženo za određivanje (izračun) broja zastupničkih mandata u izbornim jedinicama (izmjene i dopune *Zakona o izboru zastupnika*, moguće izmjene i dopune zakona koji regulira djelokrug i rad toga tijela)

Naposljetku, bez obzira koja se rješenja odabrala u kojim koracima, *Zakonom o izboru zastupnika* bi u svakom slučaju trebalo specificirati određeno tijelo koje bi imalo obvezu da, sukladno odredbama zakona i u propisanim rokovima, utvrdi i objavi broj zastupnika koji se biraju u svakoj izornoj jedinici. Ovdje je važno primijetiti da „optimalna“ strategija zakonskim promjenama pred takvo tijelo objektivno ne stavlja zahtjevan zadatak. Riječ je samo o tome da bi odabrano tijelo moralo svako toliko primijeniti određenu formulu na točno određenu osnovu za izračun. „Minimalistička“ strategija Ustavna suda, primjerice, postavljala je kudikamo kompleksniji zadatak pred takvo tijelo, koji bi se sastojao od povremenog iscrtavanja i prekrajanja geografskih granica izbornih jedinica (delimitacija), a to je zadatak s puno više mogućih kombiniranja (koja nisu sva politički neutralna), kao i potrebom za stručnom demografskom ili matematičkom podlogom.

Imajući to u vidu, a znajući da je i inače vođenje i organizacija izbora u Hrvatskoj u nadležnosti Državnog izbornog povjerenstva, ono bi vjerojatno bilo i najizglednije tijelo za taj posao. Pravno bi se utvrdilo bi li ta nova ovlast DIP-a zahtijevala i simultanu izmjenu *Zakona o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske* (NN 44/06, 19/07).

ZAKLJUČAK

Aktualna podjela na izborne jedinice u parlamentarnim izborima za Hrvatski sabor, koja nepromijenjena opstaje već sedmi izborni ciklus tijekom 20 godina, proizvodi tri povezane posljedice: a) prikrivenu nejednakost biračkoga prava u kojoj svaki birački glas nema jednaku težinu; b) što izravno utječe na rezultate izbora i c) čini parlamentarne izbore u Hrvatskoj nezakonitim i neustavnim.

Gong je i do sada glasno ukazivao na taj problem i nudio moguća rješenja. Za razliku od hrvatske političke elite, Gong ustavna načela o političkoj jednakosti građana, kao i ustavnost i zakonitost izbora i izbornih postupaka smatra jednim od kamena temeljaca demokratskoga poretka i demokratski uređene političke zajednice. Za razliku od naših ranijih dokumenata, u kojima smo jasno prezentirali Gongova rješenja problema podjele na izborne jedinice, namjera ovoga dokumenta je nešto drukčija. Uvažavajući činjenicu da među političkom elitom postoji svojevrsni zazor od bavljenja ovim pitanjem, kao i strah od neuspjeha ili otvaranja „opasnih“ političkih pitanja, Gong analizira koje bi sve preduvjete trebalo osigurati i koje je sve korake potrebno napraviti da bi zakonske izmjene i dopune uspješno dovele do trajnijeg rješenja pitanja podjele na izborne jedinice. Pri tome polazimo od procjene da u hrvatskoj javnosti, pa i politici, postoji dostatna razina konsenzusa oko tog pitanja koja osigurava da se krene u postupak promjena. Mišljenja smo da taj inicijalni konsenzus može služiti kao dobra osnova za pristupanje reformama, osnažiti sam proces odlučivanja i uspješno voditi rješenju jedino ako se odabere „optimalni“ pristup reformi. Za razliku od minimalističkog pristupa kojeg predlaže Ustavni sud, „optimalni“ pristup osigurava zadovoljenje svih ciljeva reforme, a u isto vrijeme izbjegava objektivne opasnosti i izazove maksimalističkoga pristupa u trenutnoj političkoj situaciji. Optimalni pristup pri tome nije zatvoren za ciljeve maksimalističkog pristupa. Čak više, ukoliko bi se u nekom budućem političkom trenutku, kao rezultat drukčijeg regionalnog ustroja države ili samo po sebi otvorilo i pitanje podjele na manji broj izbornih jedinica, većina ostalih rješenja do kojih bi se došlo unutar „optimalnog“ pristupa moglo bi se istovjetno primijeniti i u toj budućoj podjeli.

Skicirajući sve faze i korake u postupku zakonskih izmjena kojima bi se osigurala ravnomjerna i održiva podjela na izborne jedinice u ovom trenutku i ukazujući na pitanja i dileme koje pri tome treba razriješiti, nadamo se da smo zorno pokazali da cijeli postupak može biti puno jednostavniji nego li što se doima u raširenim predodžbama o njegovoj kompleksnosti. To je postignuto upravo optiranjem za „optimalnu“ strategiju, koja se pokazuje jednostavnijom i od minimalističke i od maksimalističke strategije: odabiri koje zakonodavac treba napraviti su jasniji, jednostavnije provedivi i manje podložni političkim procjenama i „politički pristranim tumačenjima“, a dileme u prvom redu načelne, stručne i tehničke prirode. Time smo, nadamo se, umanjili i strah donositelja odluka u Hrvatskoj da bi „hvatanje u koštac“ s problemom podjele na izborne jedinice nužno vodilo u politički neuspjeh. Barem kad je riječ o nekolicini onih koji će ovaj dokument pročitati i nešto manjem broju koji će o svemu pročitano razmisliti.

LITERATURA

- Blažević, Maja (2012). Arsen Bauk: Sadašnja podjela izbornih jedinica nije logična. *24 sata*.
<https://www.24sata.hr/news/arsen-bauk-otkriva-hoce-li-se-mijenjati-broj-izbornih-jedinica-266332> (pristupljeno 19. prosinca 2018.)
- Božić, Nataša, Barilar, Suzana (2007). Izbori nezakoniti zbog razlike u broju birača. *Jutarnji list*.
<https://www.jutarnji.hr/arhiva/izbori-nezakoniti-zbog-razlike-u-broju-biraca/3857289/> (pristupljeno 27. studenog 2018.)
- Čular, Goran (2018). Metodološki izazovi ustavnog sudovanja: učinci podjele na izborne jedinice na rezultate izbora u Hrvatskoj 2000-2016. *Anali Hrvatskog politološkog društva* (15) 1: 7-28.
- Gong (2014). *Novo izborna zakonodavstvo: analize i preporuke GONG-a*. Zagreb: Gong.
https://www.gong.hr/media/uploads/gong_novo_izborna_zakonodavstvo_za_web.pdf (pristupljeno 27. studenog 2018.)
- Gong (2020). Gong o reformi izbornog i referendumskog zakonodavstva. Zagreb: Gong.
https://www.gong.hr/media/uploads/gong_izborna_i_referendumsko_zakonodavstvo.pdf (pristupljeno 28. travnja 2020.)
- Kasapović, Mirjana (2003). *Izborni leksikon*. Zagreb: Politička kultura.
- Matković, Zvonimir (2017). Negativni učinci razmjernog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj, *Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu*: neobjavljeni rad.
- Palić, Mato (2012). Učinci primjene razmjernog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*. (49) 1: 49-58.
- Petričić, Darko (2017). *Nelegalni izbori nelegitimna vlast: analiza izbornih prijevara od 1990. do danas*. Zagreb: vlastita naklada.
- Podolnjak, Robert (2011). Ustavni sud, izborne jedinice za izbor zastupnika u Hrvatski sabor i načelo jednakosti biračkog prava. *Informator*. br. 5934: 5-6.
- Podolnjak, Robert (2013). Suvremeni hrvatski izborni inženjering kao sofisticirani oblik izborne manipulacije. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*. (63) 1: 155-187.
- Sabo, Kristian, Scitovski, Rudolf, Taler, Petar (2012). Ravnomjerna raspodjela broja birača po izbornim jedinicama temeljem matematičkog modela. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. (12) 1: 229-249.
- Toma, Ivanka (2011). Objavljujemo detaljnu kartu novih izbornih jedinica! *Večernji list*.
<https://www.vecernji.hr/vijesti/objavljuje-mo-detaljnu-kartu-novih-izbornih-jedinica-274274> (pristupljeno 19. prosinca 2018.)
- USUD (2010). Izvješće o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama određenima člancima 2. do 11. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora ("Narodne novine" broj 116/99.). *Narodne novine* 142/2010.
- VRH (2016). *Program Vlade RH za mandat 2016-2020*.
https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Dokumenti%20Vlada/Program_Vlada_RH_2016_2020.pdf (pristupljeno 19. prosinca 2018.)
- Žugaj, Matteo, Šterc, Stjepan (2016). Hrvatske izborne jedinice - postojeći nesklad i buduće promjene. *Pilar*. (11) 2: 9-33.