



SAŽETAK IZLAGANJA I RASPRAVE SA STRUČNOGA SKUPA Lokalna samouprava i izravni izbori - neizvjesnosti prije i nakon izbora -

Poziv Vladi Republike Hrvatske i Hrvatskome saboru da izmjene i unaprijede pravni okvir za lokalne izbore i funkcioniranje lokalne i područne samouprave

U utorak, 27. siječnja 2009. u Zagrebu je održan stručni skup „**Lokalna samouprava i izravni izbori - neizvjesnosti prije i nakon izbora**“ koji su zajednički organizirali **Pravni fakultet u Zagrebu i GONG.**

Skup su otvorili **Vladimir Šeks, potpredsjednik Hrvatskoga sabora; prof. dr. sc. Josip Kregar, dekan Pravnoga fakulteta u Zagrebu; Suzana Jašić, predsjednica GONG-a i Antun Palarić, državni tajnik Središnjeg državnog ureda za upravu.**

Na skupu su predstavljene analize izazova te mogućih problema na predstojećim lokalnim izborima, kao i mogući problemi u funkcioniranju općina, gradova i županija nakon lokalnih izbora.

Dr. sc. Robert Podolnjak u svom izlaganju predstavio je pozitivne i negativne strane izravnog izbora.

U pozitivne strane izravnog izbora on ubraja:

- veću legitimnost te smanjenje političke korupcije, što bi moglo rezultirati stabilnijom izvršnom vlasti
- manje raspuštanja predstavničkih tijela te činjenicu da eventualno raspuštanje predstavničkog tijela neće u velikoj mjeri utjecati na izvršnu vlast,
- izabrani načelnici, gradonačelnici i župani neće novim sustavom, kako se uglavnom misli, imati veće, već zapravo manje ovlasti no što su imali jer raspuštanjem poglavarstava dio ovlasti prelazi na predstavnička tijela, npr. upravljanje imovinom,
- financijske uštede – ukidanjem poglavarstva smanjit će se broj naknada za političare koji su bili članovi poglavarstava.

Negativne strane izravnog izbora, prema mišljenju dr. Podolnjaka, ogledaju se u sljedećem:

- Model izravnog izbora predstavlja američki model koji ne odgovara hrvatskom političkom sustavu, a osim toga navedeni model nije do kraja razrađen jer je propustio regulirati neka od ključnih područja, primjerice, preciznije odrediti ovlasti izvršne vlasti i predstavničkoga tijela. Trebalo bi razmisliti i o promjeni izbornog sustava za predstavnička tijela jer ako se izvršna vlast bira izravno onda bi se i članove predstavničkih tijela trebalo birati izravno, posebice u općinama i malim gradovima; a ne kao što je sada slučaj da se njih bira razmjernim sustavom. Izravnim izborima članova predstavničkih tijela birali bi se sposobniji vijećnici i oni s većim motivom za rad.
- S obzirom da je predviđeno da se i zamjenici također izravno biraju, nema razloga da čelnike, ukoliko im iz nekog razloga prestane mandat, ne mijenjaju njihovi zamjenici kao što je to slučaj u SAD-u (iako se postavlja pitanje koji od dva). Predviđenim modelom, u Hrvatskoj čelnika ne zamjenjuje zamjenik nego se moraju raspisati prijevremeni izbori za obje funkcije. Postavlja se pitanje i što ako zamjeniku prestane mandat? U europskim zemljama, primjerice u Sloveniji, uobičajeno je da zamjenika bira sam čelnik, čime se potiču poslijebirne koalicije. Predviđenim modelom u Hrvatskoj po kojem se zamjenici biraju izravno, ugrožava se stabilnost lokalne vlasti jer tko će zamijeniti zamjenika ukoliko on prestane obnašati svoju dužnost?!

- Podjela ovlasti između izvršnog i predstavničkog tijela nije do kraja određena i kasni se s donošenjem mnogih zakona koji bi trebali propisati detaljnije ovlasti. Primjerice, postojeći Zakon o komunalnom gospodarstvu dodjeljuje određene ovlasti poglavarstvima, no nije regulirano, pa onda nit jasno, kome će te ovlasti poglavarstava pripasti u novome modelu. Postoji na desetine zakona koje je potrebno promijeniti prije izbora te u njima definirati ovlasti izvršnog čelnika i predstavničkog tijela kako bi svatko od njih znao svoju funkciju.
- Model predviđen u Hrvatskoj ima i svojih nedorečenosti. Primjerice, što će se dogoditi u slučaju kohabitacije, odnosno sukoba, tj. u slučaju kad većinu u predstavničkom tijelu nemaju iste stranke kao u izvršnoj vlasti?! Takva bi se situacija posebice mogla odraziti na utvrđivanje plaća izvršnoj vlasti budući da visina plaća čelnika nije određena zakonom. Drugim riječima, dok je, primjerice, u Njemačkoj odnos između predstavničkog tijela i izvršne vlasti uređen do najmanje pojedinosti, kod nas je propisano samo to da vijećnici postavljaju pitanja čelniku, a on njima podnosi izvješća.
- Nadzor predstavničkog tijela nad izvršnom vlasti slabo je utvrđen, a posebice nedostaje proračunski nadzor. Postoji i opasnost da će izvršna vlast biti nesmjnjiva budući da su šanse da se 50% ukupnog broja birača odazove referendumu vrlo malo vjerojatne. Za primjer, u nekim državama postoji nadzorni odbor, a neke imaju i poseban sudbeni nadzor.
- Pravo obnašanja dužnosti čelnika (i zamjenika) nije vremenski ograničeno, pa bi u tom smislu trebalo uvesti koncept ograničenja njihova reizbora, odnosno maksimalno dva mandata.

Dr. sc. Ivan Koprić istaknuo je ulogu građana u općinama, gradovima i županijama te razmotrio donosi li eventualna demokratizacija lokalne razine i bolju efikasnost jedinica lokalne samouprave.

Prema njemu, postoji deficit demokratske kulture u jedinicama na lokalnoj razini, a i civilno društvo u njima je nerazvijeno, odnosno gotovo da ga i nema. U istraživanju koje je proveo dr. sc. Koprić pokazalo se da se u svim zemljama regije izvršna vlast ponašala slično bez obzira na koji način bila izabrana, izravno ili od strane predstavničkog tijela.

Dr. sc. Koprić zapitao se podržavamo li ovim sustavom promjenu političke kulture ili oživljavamo autoritarnu političku kulturu? Naglasio je kako svaka promjena košta, a iskustva drugih zemalja pokazala su da je izlazak birača na izbore bio povećan samo na prvim izborima nakon promjene modela. Inače, izravni izbor nije jedini model koji je u primjeni u SAD-u, a u područjima u kojima se provodi pokazalo se da se razina profesionalizma lokalnih službenika smanjila. Strana iskustva također su pokazala da je stil ponašanja ostao jednak bez obzira na izbor, tj. da nije došlo do modernizacije, pa se dr. sc. Koprić pita zašto onda uopće mijenjamo sustav kad to vani nije doprinijelo kvaliteti usluga za građane? Ono što on predlaže jest uvođenje nadzornih odbora ili profesionalnih voditelja administracije. Također primjećuje kao problem na lokalnoj razini u Hrvatskoj nedostatak civilnog društva te profesionalne izborne administracije.

Prof. dr. Nenad Zakošek također je upozorio na demokratski deficit na lokalnoj razini, kao i na smanjenje participacije građana. Izravnim izborom, on predviđa, participacija će biti veća samo u sredinama u kojima će se pojaviti kvalitetan opozicijski kandidat, tj. u kojima će doći do stvarnog natjecanja među kandidatima.

Novi model izbora, prema njemu, dovodi i do snažne personalizacije politike. Izravni izbori privući će bogate pojedince koji će ulaziti u različite koalicije te na taj način pokušati doći na vlast, tj. svoju društvenu moć pretvoriti u političku moć. Loša strana novog modela, prema dr. Zakošku jesu i nedovoljno razrađeni kontrolni mehanizmi izvršne vlasti. Postoji opasnost da će se sve svesti na „podjelu plijena“ dolaskom na vlast, što predstavlja plodno tlo za stvaranje klijentelizma.

Dr. Zakošek ističe da će političke stranke u svakom slučaju biti u prednosti u odnosu na nezavisne kandidate jer imaju stranačku infrastrukturu neophodnu za organiziranje predizborne kampanje.

Ipak, prema njegovu mišljenju, izravan izbor na lokalnim izborima predstavlja šansu za veću demokratizaciju, no uz određene preduvjete: nadopunu pravnog okvira određenim mehanizmima poput jače kontrole te reguliranja financiranja kampanja, a sve s ciljem sprječavanje pojave klijentelizma.

Kao nedvojbeni motiv za uvođenje novog modela, dr. Zakošek smatra demokratski deficit, tj. činjenicu da birači u dosadašnjem modelu nisu imali načina da odlukom odrede tko će obnašati vlast. Tako se participacija na izborima smanjivala i pala na 40% što je zabrinjavajuće. Sad neće biti dvojbi oko volje birača, a povećat će se i konkurencija. Dr. Zakošek skreće pozornost i na činjenicu da su i u Europi prisutne tendencije ka personalizaciji politike.

Mr. sc. Vanja Škorić, pravna savjetnica GONG-a, iznijela je primjedbe i probleme u vezi pravnog okvira za lokalne izbore i funkcioniranje lokalne samouprave.

Kako je mr. sc. Škorić naglasila, odredbe koje reguliraju pitanje **financiranja izborne kampanje površne su**, tj. ne reguliraju ključna područja, i u velikoj su mjeri nejasne. Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata će se dijelom primjenjivati u izbornoj kampanji, pri čemu su limiti na iznose donacija previsoki, ne postoje limiti na potrošnju u kampanji, nema sankcija za neobjavlivanje privremenih i završnih izvještaja o primljenim i utrošenim sredstvima, a kandidati opet mogu prikazivati stranke kao donatore (kao na predsjedničkim izborima 2005.).

Nadalje, i dalje se ne zna je li provedeno **usklađivanje statuta općina, gradova i županija** s posljednjim potvrđenim popisima birača iz 2007. godine, sukladno čl. 20. st. 7. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (prije svakih izbora službene rezultate popisa stanovništva o broju pripadnika nacionalnih manjina jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave usklađuju s eventualnim promjenama registriranim u posljednjem potvrđenom popisu birača te jedinice)?

Mr. sc. Škorić je upozorila i na probleme u vezi medijskog praćenja kampanje za lokalne izbore. Lokalna sredstva javnog informiranja dužna su svim kandidatima omogućiti iznošenje i obrazlaganje izbornog programa. Međutim, što ukoliko mediji ne poštuju ovu odredbu? Ne postoje sankcije niti Etičko povjerenstvo koje bi nadziralo **medijsku kampanju tijekom izbora**. Nadalje, nije detaljnije propisano koje su točno obveze lokalnih medija, uz razdvajanje privatnih medija od javnih.

Kao i na prošlim parlamentarnim izborima, u mnoštvu poruka birači opet neće biti kvalitetno informirani.

Također, mr. sc. Škorić je ukazala i na to da s **tehničkog aspekta** provedbe izbora postoji niz različitosti izravnih izbora i izbora za predstavnička tijela, što bi moglo izazvati probleme u provedbi izbora:

- uređenje biračkih mjesta (izbori će se održati u istim prostorijama),
- kriteriji za odabir članova izbornih povjerenstava i biračkih odbora (ista tijela će provoditi izbore),
- upute za glasovanje uz potvrdu (istovremeno se glasuje za tijela i čelnika),
- potpisivanje zapisnika o radu biračkog odbora (isto tijelo provodi obje vrste izbora),
- odredbe o promatračima,
- odredbe o dokumentima potrebnima za glasovanje.

Mr. sc. Škorić je istaknula i kako se, s obzirom da do sada nije postojala mogućnost da na jednome mjestu budu objedinjeni **rezultati izbora po biračkim mjestima**, ranije propustilo regulirati javnu objavu rezultata izbora po biračkim mjestima, pa će i sada, iako tehničke mogućnosti to dozvoljavaju, objava rezultata i dalje ovisi o dobroj volji pojedinih povjerenstava.

Također je i ukazala da su jedan od problema koji se javlja prilikom svakih lokalnih izbora **prekobrojni mandati** zbog metode za preračunavanje glasova u mandate koja nije čista D'Hondtova metoda, već njena izvedenica.

RASPRAVA

Saborski zastupnik Leko u raspravi je istaknuo da se pri raspravljanju o ovoj temi mora sagledati cjelina, odnosno svi zakoni koji određuju lokalnu samoupravu. Podsjetio je na direktivu EU kojom je predviđeno da bi na lokalnim izborima trebali glasovati svi oni koji imaju prebivalište na određenom području, što uključuje i strance. Podsjetio je i na manipulacije s popisima birača i lažnim prebivalištima. Zapitao se i jesu li različiti programi dviju listi koje su dobile izbore (jedni u predstavničkoj, drugi u izvršnoj vlasti) budući izvor sukoba, odnosno dualizma te tko vrši kontrolu izbornih kampanji?

Gospođa Greta Augustinović iz Grada Zagreba smatra da ovaj model jest zapravo slabljenje izvršne funkcije jer predstavnička tijela dobivaju mnoge ovlasti koje su prije imala poglavarstva.

Prof. Koprić u raspravi je naglasio da politika i uprava nisu iste stvari te bi trebalo ustrajati na profesionalizaciji uprave. Teodor Antić s Ustavnoga suda problematizirao je obrazovanje kadrova koji izrađuju zakone, a koji su jako loše napisani. Objasnio je i probleme oko zaštite izbornog prava gdje na lokalnim izborima općinska i gradska povjerenstva preskaču DIP i idu odmah na Ustavni sud, što nije održivo.

Gospođa Helena Masarić iz Udruge gradova složila se s gospodinom Antićem oko loše napisanih zakona i podsjetila da posljednje izmjene Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN br. 125/08) kojima se uvode dva zamjenika stupaju na snagu tek 18. svibnja, odnosno dan nakon izbora!

ZAKLJUČAK

Usprkos brojnim neslaganjima, zaključeno je da izravni izbori svakako predstavljaju izvor jačeg legitimiteta. Izravni izbori mogu biti šansa za demokratizaciju, ukoliko se sustav nadopuni:

- dodatnim mehanizmima kontrole, odnosno nadzora,
- pojačanim upravljačkim kapacitetima,
- olakšavanjem smjenjivosti,
- detaljno propisanim djelokrugom, odnosno nadležnostima predstavničke i izvršne vlasti,
- otklanjanjem tehničkih nedostataka u vezi izbora, s posebnim naglaskom na medijske kampanje te financiranje kampanja.

PREPORUKE

Sudionici skupa složili su se da je nužno riješiti nedoumice, nedorečenosti i dvojbe koje su iznijete u raspravi te je upućen apel Vladi i Saboru da u što skorijem roku **izmijene, usvoje te usklade** propise koji reguliraju pitanje lokalnih izbora i funkcioniranja lokalne samouprave.

U nastavku navodimo preporuke za uklanjanje brojnih praznina i otvorenih pitanja te kolizija i neusklađenosti koje su predstavljene na skupu.

1. Što prije jasno definirati ovlasti izvršne vlasti i ovlasti predstavničke vlasti. Nužno je usvojiti i uskladiti zakone koji definiraju ovlasti i obaveze lokalne samouprave.
2. Zakonom, a ne statutom definirati odnos i procedure između izvršne vlasti i predstavničkog tijela (pitanja vijećnika, polugodišnja izvješća, izvješća o pojedinim pitanjima, dužnost prisustvovanja čelnika izvršne vlasti sjednicama predstavničkog tijela, jasne kriterije za određivanje plaće čelniku i zamjeniku).
3. Ublažiti učinke kohabitacije, primjerice, postojanjem neutralnog arbitra (Ustavni sud) što je preporuka prof. Podolnjaka, a na tragu preporuka Venecijanske komisije.
4. Osigurati učinkovitu kontrolu/nadzor nad radom izvršne vlasti u smislu kontrole pojedinačnih akata i financijskog poslovanja.
5. Ukoliko izvršnim čelnicima prestane mandat prije vremena, nema razloga da ih ne zamjenjuje njihov zamjenik, umjesto da se raspisuju novi izbori. No, treba odrediti tko u tom slučaju zamjenjuje načelnika, prvi ili drugi zamjenik?
6. U slučaju odlaska na drugu dužnost zamjenika čelnika ili činjenicom njegove smrti, izvršna vlast će otežano funkcionirati do kraja mandata. Jedno od rješenja može biti da čelnik, u dogovoru s koalicijskim partnerom, imenuje novog zamjenika, uz ili bez potvrde predstavničkog tijela kako bi se osigurala stabilnost i mogućnost obavljanja svih funkcija u nadležnosti općina, gradova i županija.
7. Razmisliti o uvođenju profesionalnog voditelja administracije koji ne bi ovisio o promjeni vlasti i rezultatima izbora te je stoga nužno detaljno utvrditi odnos između izvršne vlasti i upravljačkog aparata, tj. pročelnika.
8. Uskladiti sve statute općina, gradova i županija sa zadnjim potvrđenim popisom birača kako bi se osigurala zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u skladu s Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina, a Vlada bi trebala obavljati nadzor usklađivanja statuta općina, gradova i županija s Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina.
9. Regulirati financiranje izbornih kampanja: sniziti limite na iznose donacija, uvesti limite na potrošnju u kampanji, obvezati sve kandidacijske liste na izborima za predstavnička tijela na objavu prijevremenih i završnih izvještaja te uvesti sankcije za neobjavljivanje privremenih i završnih izvještaja o primljenim i utrošenim sredstvima, osigurati neovisan nadzor financiranja kampanja te objavu svih financijskih izvještaja na jednom mjestu (internetska stranica) kao i rezultata po biračkim mjestima (internetske stranice DIP-a).
10. Srediti evidenciju prebivališta kako bi se mogao utvrditi realan broj birača s obzirom na činjenicu da postoji mogućnost pokretanja opoziva od strane birača te izglasavanja opoziva na „referendumu“.
11. Organizirati nacionalnu kampanju informiranja i edukacije birača o lokalnim izborima i novom sustavu raspodjele ovlasti u lokalnoj i područnoj samoupravi.
12. Razgraničiti obveze lokalnih medija u privatnom i javnom vlasništvu te uvesti kvalitetniji model jednakosti predstavljanja kandidata i lista, primjerice, razmjerno predstavljanje programa kandidata koji ne bi svim kandidatima i strankama osiguravao jednak medijski prostor, nego bi se temeljio na rezultatima potpore biračkog tijela, primjerice anketa, ili stranačkoj zastupljenosti u vijeću ili skupštini.

13. Kod zaštite izbornog prava potrebno je odrediti da svi prigovori u žalbenom postupku protiv odluka općinskih, gradskih i županijskih izbornih povjerenstava moraju doći na odlučivanje u DIP, a ne automatski na Ustavni sud, kako bi se rasteretio Ustavni sud.
14. Ujednačiti i olakšati tehničku provedbu izboru (uvesti „čistu“ d'Hondtovu metodu kako ne bi dolazilo do prekomjernih mandata) te jasno odrediti ima li kandidat za načelnika, gradonačelnika i župana pravo u isto vrijeme kandidirati se i za predstavničko tijelo ili biti nositelj liste za predstavničko tijelo?!