

GONG O REFORMI IZBORNOG I REFERENDUMSKOG ZAKONODAVSTVA

Još jedan protraćeni saziv Hrvatskog sabora

U listopadu 2019. godine deveti saziv Hrvatskog sabora ušao je u zadnju godinu svog mandata, što znači da nas manje od godinu dana dijeli od idućih parlamentarnih izbora. Uzimajući u obzir opisani vremenski okvir Gong konstatira da je i ovaj saziv parlamenta propustio pokrenuti provedbu sveobuhvatne i sustavne reforme izbornog, a najvjerojatnije i referendumske, zakonodavstva. Budući da već niz godina svjedočimo postojanju brojnih ozbiljnih manjkavosti u području izbornog i referendumske zakonodavstva na koje upozoravaju brojni eksperti i nevladine organizacije, među kojima i Gong, jasno je da izostanak bilo kakvih napora na pokušaju poboljšavanja postojećeg stanja svjedoči o potpunoj političkoj neodgovornosti hrvatske političke klase. Veći dio kritike upućujemo aktualnim vladajućim političkim opcijama, no niti aktualna opozicija ne može biti ekskulpirana jer je riječ o strankama od kojih je većina bila u prilici reformirati izorno i referendumske zakonodavstvo, no također to nije učinila. Postojeće izorno i referendumske zakonodavstvo nije, dakle, utemeljeno u jasnoj, nepristranoj i dugoročnoj viziji razvoja hrvatske demokracije, nego na inženjeringu sa svrhom postizanja nekih partikularnih ciljeva ili ostvarenja pragmatičnih kompromisa.

Ovakva situacija tim više zabrinjava jer u posljednjih nekoliko godina svjedočimo dodatnoj eroziji ionako niskih razina povjerenja građana u političke institucije i političare, sve nižim razinama sudjelovanja građana na izborima te, što posebice zabrinjava, jačanju autoritarnih stavova kod jednog dijela građana, što nas, ukupno gledajući, navodi na zaključak o ozbiljnoj krizi, a neki bi rekli i dekonsolidaciji demokracije u Hrvatskoj. Procesi demokratizacije u nekoj političkoj zajednici ne završavaju uvođenjem demokratskih instituta i institucija, nego time tek započinju, a kontinuirano usavršavanje i poboljšavanje političko-institucionalnog okvira, što uključuje i referendumske i izorno zakonodavstvo, temeljni je preduvjet razvoja stabilne i funkcionalne predstavničke i izravne demokracije u Hrvatskoj. Danas je potpuno jasno da su etablirane političke elite ovu poruku o potrebi daljnje demokratizacije političkog života potpuno zanemarile, pri čemu je glavni motiv takve odluke izrazito partikularan i sebičan - očuvanje dominacije u političkom prostoru uz potpuno ignoriranje zahtjeva koji dolaze od strane građanske i stručne javnosti. Kratkoročno gledano, njihova strategija pokazuje se uspješnom, no bojimo se da bi, dugoročno gledano, ona mogla ozbiljno narušiti povjerenje građana u samu demokratsku ideju, što bi imalo vrlo loše posljedice za budućnost demokratskog političkog sustava u Hrvatskoj.

Svjesni prethodno opisane neodgovornosti i nebrige hrvatske političke klase za razvoj i usavršavanje institucija demokracije, ali i činjenice rastućeg nezadovoljstva hrvatskom politikom dijela hrvatskih građana koje može eskalirati u neželjenom, nedemokratskom smjeru, Gong još jednom, kao poticaj za ozbiljnu i sustavu raspravu koja nam je potrebna, nudi svoje prijedloge za unapređenje izbornog i referendumske zakonodavstva.

Gong smatra da se reforma izbornog i referenduskog zakonodavstva treba provoditi uvažavajući sljedeće ciljeve:

- povećanje sudjelovanja građana u političkim procesima;
- osmišljavanje novih mehanizama sudjelovanja građana u političkim procesima;
- povećanje povjerenja građana u izborne i referendumske procese;
- podizanje razine otvorenosti i transparentnosti izbornog i referenduskog procesa;
- podizanje razine kompetentnosti nadležnih institucija;
- povećanje reprezentativnosti izabranih zastupnika;
- podizanje razine odgovornosti izabranih zastupnika;
- poboljšanje kvalitete unutarstranačke demokracije;
- poticanje deliberativnosti izbornog i referenduskog procesa.

Ovom prilikom posebice ističemo nekoliko područja koja smatramo izrazito bitnima te ponavljamo naše prijedloge za poboljšanje regulacije tih dijelova izbornog i referenduskog zakonodavstva, pri čemu su navedeni prijedlozi bili višekratno ignorirani od strane nekoliko vlada i saziva Hrvatskog sabora.¹

1. Izborne jedinice

Dva su glavna problema postojećih (općih) izbornih jedinica za izbore parlamentarnih zastupnika u Hrvatskoj. Naime, prema Zakonu o izboru zastupnika broj birača u izbornim jedinicama ne smije se razlikovati više od +/- 5 %, a pri određivanju granica izbornih jedinica mora se voditi računa o zakonom utvrđenim područjima županija, gradova i općina u RH. U postojećem modelu izbornih jedinica krše se oba postulata. Prvo, izborne jedinice ne predstavljaju smislenu teritorijalnu cjelinu koja bi adekvatno reprezentirala volju birača određenog teritorijalnog dijela Hrvatske (primjerice, grad Zagreb „razbijen“ je na 4 dijela koja pripadaju različitim izbornim jedinicama, a VII. izborna jedinica prostire se od zapadnog dijela Zagreba do Jadrana). Drugo, izborne jedinice nisu se usklađivale s promjenama u broju birača u pojedinim jedinicama, što je rezultiralo odstupanjem u broju birača po pojedinim izbornim jedinicama više od dozvoljenih +/- 5%, te je time ozbiljno ugrožena jednakost biračkog prava s obzirom da je za jedan mandat u jednoj izornoj jedinici potrebno osvojiti više glasova nego u drugoj izornoj jedinici.² Na ovu manjkavost ukazao je i Ustavni sud RH 2010. godine naglašavajući da o ravnomjernoj raspodjeli broja

¹ Detaljno razrađeni Gongovi prijedlozi mogu se pronaći u sljedećoj publikaciji: Berković, Jelena i dr. (ur.), (2014): *Novo izorno zakonodavstvo - Analize i preporuke*, GONG, Zagreb.

² O učincima odstupanja broja birača na rezultate izbora detaljnije pogledati u sljedećem radu: Čular, Goran, (2019): Metodološki izazovi ustavnog sudovanja: učinci podjele na izborne jedinice na rezultate izbora u Hrvatskoj 2000-2016., *Anali Hrvatskog politološkog društva*, (15)1: 7-28.

birača po izbornim jedinicama, o kojoj pak neposredno ovisi jednakost težine biračkog glasa, ovisi i zakonitost i opći demokratski karakter cjelokupnih izbora.

S obzirom na opisano stanje Gong se zalaže za promjenu zakonodavstva koje uređuju izborne jedinice i to na način da granice budućih izbornih jedinica trebaju pratiti administrativno-teritorijalni ustroj u smislu spajanja pojedinih županija i poštivanja regionalnih značajki, uvažavajući pritom i temeljne odredbe o jednakosti biračkog prava i jednakosti glasa. U tom slučaju veličina izbornih jedinica ne mora biti ista u smislu broja mandata, odnosno u pojedinim izbornim jedinicama može se birati različit broj zastupnika. U nekoj izornoj jedinici može se birati 15, a u drugoj 25 zastupnika u ovisnosti o broju birača ili broju stanovnika u pojedinoj izornoj jedinici i broju zastupnika u parlamentu.

Gong kao podlogu za raspravu nudi podjelu na šest izbornih jedinica pri čemu temelj za izračun broja zastupnika koji će se birati u pojedinoj izornoj jedinici može biti broj stanovnika sukladno zadnjem popisu stanovništva. Gong predlaže sljedeće izborne jedinice:

I. izborna jedinica:	Međimurska, Varaždinska, Krapinsko-zagorska i Koprivničko-križevačka županija
II. izborna jedinica:	Grad Zagreb
III. izborna jedinica:	Vukovarska-srijemska, Osječko-baranjska, Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska i Brodsko-posavska županija
IV. izborna jedinica:	Bjelovarsko-bilogorska, Zagrebačka, Sisačko-moslavačka, Karlovačka županija
V. izborna jedinica:	Primorsko-goranska, Istarska i Ličko-senjska županija
VI. izborna jedinica:	Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska i Dubrovačko-neretvanska županija

2. Preferencijalno glasanje

Gong se ne zalaže za promjenu postojećeg modela razmjernog izbornog sustava u višemandatnim izbornim jedinicama te napominjemo da je u slučaju rasprave o eventualnoj promjeni izbornog modela potrebno krenuti od jasne definicije ciljeva koje se alternativnim modelom žele postići.

Međutim, smatramo da je u okviru postojećeg modela potrebno izvršiti određene promjene, pri čemu ovdje ističemo element preferencijalnog glasanja. Hrvatska je u proteklom razdoblju već napravila jednu reformu vezanu uz preferencijalno glasanje, pri čemu je model zatvorenih blokiranih lista koje biraču omogućuju samo odabir određene liste bez ikakvog utjecaja na redoslijed kandidata na listi zamijenjen

modelom zatvorenih neblokiranih lista u kojemu birači imaju jedan preferencijski glas, uz odredbu da su preferencijski glasovi važeći u slučaju prelaska izbornog praga od 10% preferencijskih glasova. Na taj način birači, dodjeljivanjem preferencija svojim kandidatima, omogućuju tim kandidatima da na listi preskoče druge kandidate u postupku dodjele mandata. Takav model omogućuje biračima da svoj raspored kandidata suprotstave rasporedu predsjednika stranke ili stranačke elite, što je svakako pozitivan iskorak kojeg Gong pozdravlja. Međutim, s obzirom da birači imaju samo jedan preferencijski glas te da je izborni prag važenja takvih glasova relativno visok, Gong smatra da i dalje postoji bitna neravnoteža između utjecaja stranačkih lidera i biračkih preferencija u smislu dominacije stranačkog vodstva.

Stoga Gong predlaže, uz zadržavanje zatvorenih neblokiranih lista, povećanje broja preferencijskih glasova na tri uz istovremeno spuštanje praga za važenje preferencijskih glasova na 5%. Birači bi svoja tri glasa mogli rasporediti bilo kojim kandidatima unutar jedne liste što bi povećalo utjecaj biračkih preferencija, no istovremeno bi se zadržao i određeni utjecaj stranke na redoslijed kandidata (onih koji osvoje manje od 5% preferencijskih glasova).

3. Referendumi

Referendumski proces vjerojatno je najslabije normirani dio ustavno-pravnog okvira RH, pri čemu brojne manjkavosti, problemi i pravne praznine imaju zajedničko ishodište u nedovoljno normiranom i zastarjelom Zakonu o referendumu te nedovoljno definiranim ustavnim normama koje reguliraju referendumsku materiju. Dodatno, pravni okvir koji regulira organiziranje i provođenje referenduma u Hrvatskoj jedan je od najzahtjevnijih u Europi u smislu da je za pokretanje državnog referenduma od strane građana potrebno u roku od 15 dana prikupiti minimalno 10% potpisa birača od ukupnog broja birača u Hrvatskoj. Osim toga, postoji nekonzistentnost i potpuna nelogičnost pravnog okvira po pitanju pravila koja vrijede za državni i lokalni referendum, pa se tako na lokalnom referendumu odlučuje većinom birača koji su glasali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača upisanih u popis birača općine, grada i županije u kojoj je raspisan referendum, dok se na državnom referendumu odlučuje većinom birača koji su pristupili referendumu.

Od brojnih pitanja koja je potrebno jasno regulirati promjenama Ustava i Zakona o referendumu ovdje ističemo definiranje tema o kojima se ne može odlučivati na referendumu te s tim povezano pitanje načina provjere ustavnosti referendumskih pitanja, postotak potrebnih prikupljenih potpisa za pokretanje referenduma od strane građana te s tim povezano pitanje vremenskih rokova unutar kojih je potrebno prikupiti potpise, pitanje utvrđivanja praga izlaznosti i/ili kvoruma važenja za donošenje odluke na referendumu te pitanje trajanja odluke donesene na referendumu.

Gong smatra da je potrebno propisati područja i pitanja koja ne mogu biti predmetom odlučivanja na referendumu jer čine neizostavni element liberalne demokracije koja je u temeljima ustavnog poretka RH.

Primjeri tih područja su sljedeći:

- pitanja kojima se ugrožavaju najviše vrednote ustavnog poretka definirane u članku 3. Ustava RH – „sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav“
- pitanja kojima se ugrožava nacionalna sigurnost i obrana
- obaveze koje proizlaze iz međunarodnih sporazuma
- pitanje koja se tiču imenovanja u nadležnosti Sabora.

Svjesni činjenice da će, unatoč eventualnom propisivanju područja i pitanja koja ne mogu biti predmetom referenduskog odlučivanja, postojati politički prijepori oko ustavnosti nekih pitanja, smatramo da provjera ustavnosti treba ostati u ingerenciji Ustavnog suda, no predlažemo promjenu u redosljedu aktivnosti. Gong predlaže da se provjera ustavnosti ne odvija na kraju postupka prikupljanja potpisa, već u njegovoj ranoj fazi. Primjerice, tu provjeru moguće je provesti nakon 10 tisuća prikupljenih potpisa, nakon kojih bi se Ustavni sud u roku od 30 dana očitovao o ustavnosti sadržaja referenduskog pitanja.

U dijelu zakonodavstva koje se odnosi na potrebni postotak potpisa za pokretanje referenduma od strane građana, Gong se zalaže za lakše pokretanje državnog referenduma, pri čemu se navedeni uvjet može izraziti kao 5% potpisa birača od ukupnog broja birača u Hrvatskoj ili kao apsolutna brojka od 200 000 potpisa birača. Također, Gong se zalaže za produljenje roka prikupljanja potpisa na dva mjeseca za nacionalni i jedan mjesec za lokalni referendum.

Sljedeće pitanje koje je potrebno jasno regulirati jest ono o potrebnom pragu izlaznosti i/ili kvorumu važenja referenduskih odluka. U tom segmentu moguće je osmisliti različite modele, a kao poticaj za raspravu Gong nudi sljedeću formulaciju: Za valjanost državnog i lokalnog referenduma nije važna izlaznost birača, već je za donošenje odluke na referendumu potrebno da je za nju glasala većina birača koja je pristupila referendumu uz uvjet da ta većina čini najmanje za promjenu Ustava 50% + 1 glas, organske zakone 35% + 1 glas, zakone i pitanja na lokalnom referendumu 25% + 1 glas, od ukupnog broja birača iz popisa birača koji mogu glasati na konkretnom referendumu.

Posljednje pitanje kojeg se ovdje dotičemo je ono o trajanju odluke donesene na referendumu. Gong smatra da je važno odrediti rok trajanja odluke donesene na referendumu jer prekratak rok trajanja može utjecati na besmislenost održavanja referenduma i umanjiti mogućnost stvarnog odlučivanja građana na referendumu. Gong predlaže da se odluka donesena na referendumu može izmijeniti samo novom referenduskom odlukom.

4. Državno izborno povjerenstvo

Uspostavom Državnog izbornog povjerenstva (DIP) kao stalnog tijela 2007. godine započeo je proces profesionalizacije izborne administracije u Hrvatskoj. Međutim, pokazalo se da je taj proces spor i da je postojeći način konstituiranja i sastav DIP-a neadekvatan. Naime, s obzirom da je Predsjednik Vrhovnog suda po svom položaju i funkciji istovremeno i predsjednik DIP-a, a dva dopredsjednika bira opća sjednica Vrhovnog suda na prijedlog predsjednika Vrhovnog suda, zbog profesionalne preopterećenosti sudaca predsjednik i dva dopredsjednika DIP-a ne mogu kontinuirano sudjelovati u radu DIP-a. Gong smatra da su se stekli uvjeti da profesionalni članovi DIP-a mogu samostalno, bez podrške sudaca, nastaviti s radom provođenja izbora. Gong stoga predlaže sastav DIP-a koji bi zadržao devet članova, ali bi umjesto sudaca njegov sastav, uz šest pravника, činile tri osobe iz drugih relevantnih struka (politologija, sociologija, ekonomija, informatika itd.), što je i u skladu s preporukama Venecijanske komisije Vijeća Europe, budući da izbori nisu isključivo pravno pitanje, već se tiču i mnogih drugih struka koje mogu pružiti dobru podlogu za razumijevanje izbornog procesa.

Članovi DIP-a trebali bi se postupno specijalizirati za određeni segment aktivnosti, a sve u cilju povećanja učinkovitosti rada DIP-a, kako u izbornom, tako i u međuibornom razdoblju. Potrebno je utvrditi detaljan opis potreba i poslova svih djelatnika stručne službe vodeći računa o zastupljenosti svih relevantnih struka. Osim toga, DIP bi trebao donositi vlastiti višegodišnji strateški plan rada, s godišnjim planovima aktivnosti.

5. Elektroničko glasanje

Gong se zalaže za pokretanje sustavne i obuhvatne rasprave o mogućnostima uvođenja elektroničkog internetskog glasanja na izborima u Hrvatskoj. Gong se, načelno gledano, zalaže za uvođenje tog tipa glasanja, no smatramo da tome treba prethoditi sustavna i kvalitetna priprema tijekom koje bi se otklonile sve moguće nejasnoće i strahovi vezani uz implementaciju elektroničkog internetskog glasanja. Takva priprema ima za cilj otkloniti mogućnosti sustavnih nepravilnosti prilikom glasanja putem interneta u Hrvatskoj.

Jedan od mogućih načina „ulaska“ u ovu raspravu je izrada kvalitetne, detaljne i realistične studije izvodljivosti koja će analizirati sve tehničke, financijske, društvene i političke pretpostavke za implementaciju tog tipa glasanja. Studija izvodljivosti trebala bi biti pripremljena od strane stručnog i nezavisnog tijela te sadržavati sve dimenzije pripreme i provedbe uvođenja glasanja putem interneta u Republici Hrvatskoj. Osim tehničke izvodljivosti, održivosti i financijske analize, studija također treba pružiti detaljnu procjenu rizika i analizu troškova i koristi.³

³ Detaljnije o elektroničkom glasanju vidjeti u: Kostelac, Kristina, (2019): *Prikaz uvođenja i uspješnosti implementacije elektroničkog glasanja u demokratskim državama*, Gong, Zagreb.