

HRVATSKI SABOR

Trg svetog Marka 6  
10000 Zagreb

U Zagrebu, 4. srpnja 2018.

**PREDMET: Raspišite referendum za pravedniji izborni sustav u jesen 2018.**

Poštovana saborska zastupnice, poštovani saborski zastupniče,

Građanska inicijativa Narod odlučuje je od 13. do 27.5.2018. **prikupila više od 10 posto potpisa birača za raspisivanje referenduma za pravedniji izborni sustav te traži da sukladno Ustavu Republike Hrvatske (čl. 87.3.) Hrvatski sabor raspiše referendum, najkasnije na jesen, u rujnu 2018.**

Promjene izbornog sustava sadržane su u dva referendumska pitanja.

**Kod prvog referenduskog pitanja suština promjene čl. 72. Ustava RH, o čemu je 405.342 građana zatražilo raspisivanje referenduma, odnosi se na konstitucionalizaciju temeljnih načela izbornog sustava i obuhvaća:**

- ustavno definiranje izbornog sustava za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, osim zastupnika nacionalnih manjina, kao razmjernog izbornog sustava;
- pravo da birači putem tri preferencijska glasa bez cenzusa od 10% odlučuju o poretku ulaska kandidata u Hrvatski sabor;
- načela definiranja izbornih jedinica za izbor zastupnika, raspodjele mandata između izbornih jedinica i minimalne veličine izborne jedinice u smislu broja zastupnika koji se u njima bira;
- visina izbornog praga, odnosno prohibitivne klauzule;
- načini glasanja birača i to na biračkom mjestu, dopisnim ili elektroničkim putem

**Ističemo da većina država članica EU-a (16 od 28) ide u smjeru ustavne regulacije temeljnih načela izbornog sustava, kako bi se postigla njegova stabilnost (što je i preporuka Venecijanske komisije), vjerodostojnost izbornog postupka te spriječio izborni inženjering (promjena izbornog sustava od strane vladajuće stranke ili koalicije).**

Suprotno onome što tvrdi premijer Plenković, **da izborni sustav “ne bi trebao biti predmet referenduma”, posljednjih godina je u Europi provedeno niz referenduskih izjašnjava građana o važnim ustavnim pitanjima izbornog sustava (u Francuskoj 2000., Irskoj 2013., Italiji 2016., Ujedinjenom kraljevstvu 2011. i 2016.)**

Temeljna načela izbornog sustava, koja se predlažu narodnim referendumom, već postoje u ustavima i izbornim sustavima zemalja članica EU:

**1. Visina izbornog praga.** Ustav Slovenije propisuje izborni prag od 4%, kao i ustavi Švedske (uz dodatni izborni prag od 12% na razini izbornih okruga) i Norveške, dok je visina izbornog praga od 5% propisana u ustavu Islanda. Venecijanska komisija smatra se da je odgovarajući izborni prag između 4 do 5%

**2. Veličina izbornih jedinica i jednakost glasa.** Niz ustava (Švicarske, Švedske, Španjolske, Portugala, Norveške, Latvije, Irske, Danske, Austrije) sadrži **odredbe kojima se želi zajamčiti načelo jednakosti glasa svakog birača na način da se definiraju kriteriji oblikovanja izbornih jedinica** (poštivanje regionalnih ili pokrajinskih granica) i da se u njima bira broj zastupnika koji odgovara razmjerno broju birača, ali i prema drugim kriterijima.

**3. Smanjenje broja zastupnika.** Prihvatanjem ove odluke na referendumu Hrvatski sabor bi **imao umjesto sadašnjih maksimalnih 160, najviše 120 zastupnika**, što je smanjenje **od 25%**. U istom postotku predlaže se smanjenje broja zastupnika nacionalnih manjina **s osam na šest**. S obzirom da je **1990. Zastupnički dom sabora mogao djelovati sa 127 zastupnika smatramo da je predloženo smanjenje racionalno i promišljeno**. Osim financijske uštede, postoji još niz dobrobiti kao što je smanjenje fragmentiranja Sabora smanjenjem broja saborskih klubova. U ovom trenutku npr. francuski predsjednik Macron također predlaže smanjenje broja zastupnika za jednu trećinu (oko 30%) do 2022. - oko 404 zastupnika Narodne skupštine umjesto dosadašnjih 577 i 244 senatora umjesto dosadašnjih 348.

**4. Preferencijsko glasovanje** se sve više ugrađuje u izborne sustave država koje koriste razmjerni izborni sustav kako bi građani mogli neposrednije utjecati na izbor zastupnika. **Postojeći sustav preferencijskog glasanja koji postoji u Republici Hrvatskoj u izborima za Europski parlament i Hrvatski sabor vrlo je skromnog učinka**, jer građani imaju samo jedan preferencijski glas, a postoji i uvjet da kandidat mora ostvariti najmanje 10% preferencijskih glasova od ukupnog broja glasova za kandidacijsku listu. **S takvim restriktivnim odredbama građani tek vrlo ograničeno utječu na izbor zastupnika u Hrvatski sabor**, a većina izabranih zastupnika svoj izbor i nadalje duguje svojem mjestu na kandidatskoj listi (Državno izborno povjerenstvo navodi u izvješću nakon izbora 2016. da je 66 zastupnika izabrano temeljem preferencijskih glasova). Činjenica je da su građani prihvatili institut preferencijskog glasanja i da ga koriste pri glasanju (dvije trećine birača na posljednjim parlamentarnim izborima 2016. koristilo je preferencijsko glasanje), što je svakako dodatno doprinijelo njihovu potpisivanju referendumske inicijative.

**5. Dopisno i elektroničko glasovanje.** Posljednja odredba koja se predlaže je da birači mogu glasati na biračkom mjestu, dopisno i elektronički. Cilj je osigurati veću izlaznost i veće uključivanje mlađe populacije. S dopisnim glasanjem postoji iskustvo u primjeni u nizu država, a elektroničko glasanje se primjenjuje u jednoj državi na nacionalnoj razini za parlamentarne izbore (Estonija), dok eksperimentalno ili na nižim lokalnim razinama u nizu država

**Kod drugog referenduskog pitanja**, 407.469 građana dalo je svoj potpis za raspisivanje referenduma o tome da se iza članka 72. Ustava doda članak 72.a koji glasi: „Zastupnici nacionalnih

manjina odlučuju o svim pitanjima iz nadležnosti Hrvatskoga sabora, osim o povjerenju Vladi i donošenju državnog proračuna.“

**Predloženo referendumsko pitanje je opravdano jer se mandati zastupnika izabranih u 10 izbornih jedinica razlikuju od mandata zastupnika nacionalnih manjina.**

**Temeljne razlike/specifičnosti mandata zastupnika nacionalnih manjina se sastoje u činjenici da on ne predstavlja ustavnu nego zakonsku kategoriju, da se ti zastupnici biraju višestruko manjim brojem glasova u odnosu na zastupnike izabrane u deset općih izbornih jedinica i da je način njihova izbora potpuno drugačiji od načina izbora svih ostalih zastupnika u Hrvatskom saboru.**

**Mandat zastupnika nacionalnih manjina ne predstavlja ustavnu nego zakonsku kategoriju**

U prilog navedenoj tvrdnji ide činjenica kako su pripadnici nacionalnih manjina imali pravo birati svoje predstavnike u Hrvatski sabor i prije nego što je ustavnim promjenama 2000. godine ta odredba postala integralni dio ustavnog teksta. To pravo je proizlazilo iz zakonskih odredbi. Tako su u važećem ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske mandati zastupnika nacionalnih manjina zakonska kategorija što je potvrdio i Ustavni sud u odluci od 29. srpnja 2011. godine. Pravni temelj za te mandate čine odredbe Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (članak 7., stavak 1. točka 8. i članak 19. stavak 1. i 2.) i odredbe Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor (članak 16. i 17.) kojima se jamči izbor u posebnoj izbornoj jedinici. **Ustav Republike Hrvatske ne sadrži odredbu/odredbe o mandatu zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru. Taj mandat je, dakle, predviđen normama organskih zakona koji nemaju snagu ustavne norme.** Činjenica da zakon kojim se uređuju prava nacionalnih manjina nosi naziv ustavni i da je donesen dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika u Hrvatskom saboru nije relevantna za njegovu pravnu prirodu jer se radi o falsa nominatio o čemu postoji i odgovarajuća praksa USRH-a. Može se zaključiti kako mandat zastupnika nacionalnih manjina i mandat zastupnika izabranih u deset izbornih jedinica nemaju potpuno identičan ustavnopravni temelj zbog različite hijerarhijske razine organskih i ustavnih normi.

**Zastupnici nacionalnih manjina biraju se višestruko manjim brojem glasova u odnosu na zastupnike izabrane u deset općih izbornih jedinica, a način njihova izbora je potpuno drugačiji od načina izbora svih ostalih zastupnika u Hrvatskom saboru**

Višestruka razlika u broju glasova je posljedica načina uređenja izbora u Zakonu o izboru zastupnika u Hrvatski sabor. Međutim, takav način izbora, neovisno o tome što je sukladan izbornom zakonu, ima određene implikacije na jednakost biračkog prava kao jednu od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i, posljedično, jednakost biračkog prava kao jedno od temeljnih načela izbornog sustava koje čini strukturalno obilježje hrvatskog Ustava. Specifičan način izbora se očituje u više različitih elemenata.

1. Zastupnici nacionalnih manjina biraju se većinskim, a svi ostali zastupnici razmjernim izbornim sustavom.

2. Kod izbora zastupnika nacionalnih manjina cijela Republika Hrvatska je jedna izborna jedinica, a kod ostalih koji se biraju u deset izbornih jedinica tome nije tako.
3. Broj mandata u toj, posebnoj izornoj jedinici uopće ne ovisi o broju glasova nego je uvijek isti.

Svakako je vrijedno naglasiti i da **dvije trećine pripadnika nacionalnih manjina ne glasa za svoje posebne zastupnike** već glasa za liste u općim izbornim jedinicama. Konkretno, prema Izvješću Državnog izbornog povjerenstva iz rujna 2016. o provedenim parlamentarnim izborima, za kandidate u općim izbornim jedinicama je glasalo 82.656, a u posebnoj, 12. izornoj jedinici, svega 37.957 birača, odnosno 31,5% birača – pripadnika nacionalnih manjina.

### **Ograničenjem mandata zastupnika nacionalnih manjina onemogućava se njihova politizacija**

Ograničenjem mandata zastupnika nacionalnih manjina ne prestaje njihovo predstavljanje u Hrvatskom saboru niti ta mjera utječe na broj tih zastupnika. U tom dijelu se ne može govoriti o smanjenju prava. Predloženim ograničenjem se onemogućava politizacija tih mandata. Ograničavanje mandata zastupnika nacionalnih manjina na referendumu se ne bi moglo smatrati zlorabom većine radi kršenja, odnosno smanjivanje prava nacionalnih manjina. Prihvatanjem referendumske inicijative se ne zadire ni u specifičan način izbora zastupnika nacionalnih manjina, ali se po prvi puta u RH konstitucionalizira njihov mandat.

### **Ograničenje mandata zastupnika nacionalnih manjina je razmjerno svrsi**

Predloženo referendumsko pitanje u najmanjoj mogućoj mjeri ograničava mandat zastupnika nacionalnih manjina. Potrebno je objasniti kako je glasanje o povjerenju Vladi Republike Hrvatske organski povezano s glasanjem o donošenju državnog proračuna jer nedonošenje proračuna u ustavnom roku ima za posljedicu raspisivanje parlamentarnih izbora. Izuzev ove dvije teme zastupnici nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru bi imali potpuno identičan mandat kako i svi ostali zastupnici unatoč znatnim razlikama u mandatu koje su obrazložene u ranijem dijelu teksta. U tom dijelu Građanska inicijativa Narod odlučuje smatra kako je takvo ograničenje racionalno i objektivno utemeljeno.

Cilj koji se želi postići predloženim referendumskim pitanjem se sastoji u ustavnopravno prihvatljivijem odnosu najviših vrednota (nacionalne ravnopravnosti i jednakosti) ustavnog poretka Republike Hrvatske i izbjegavanju odgovornosti zastupnika nacionalnih manjina za formiranje Vlade Republike Hrvatske. Zastupnici nacionalnih manjina nigdje u svijetu, pa ni u onim državama koje imaju sustav unaprijed zajamčenih mjesta, ne ulaze u parlament kako bi odlučivali o povjerenju vladi. Ta odluka je isključivo na zastupnicima koji su izabrani od strane većinskog naroda i u čijem izboru pripadnici nacionalnih manjina mogu potpuno ravnopravno sudjelovati zajedno sa svim ostalim državljanima.

S poštovanjem,

Organizacijski odbor Građanske inicijative Narod odlučuje