



REFERENDUM
ZA PRAVEDNIJ
IZBORNI SUSTAV

REPUBLIKA HRVATSKA
55 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primljeno:	13-06-2018	
Klasifikacijska oznaka:	014-01/18-02/02	Org. jed. 6511-1
Uredžbeni broj:	361-18-03	Pril. Vrij.

13.-27.5.2018.

„U Republici Hrvatskoj vlast
proizlazi iz naroda i pripada narodu...“
(USTAV RH, čl. 1)

HRVATSKI SABOR

n/r predsjednika Hrvatskog sabora,
gospodina Gordana Jandrokovića
Trg sv. Marka 6, 10000 Zagreb

U Zagrebu, 13. lipnja 2018. godine.

Temeljem članka 87., stavka 3. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 56/90., 135/97., 8/98. – pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. – pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. – pročišćeni tekst, 55/01. – ispravak, 76/10. i 85/10. – pročišćeni tekst, 5/14) i članka 8.g Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine broj 33/96, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/16 i 73/17, dalje u tekstu: Zakon) Organizacijski odbor Građanske inicijative „Narod odlučuje“, nakon provjere izjašnjavanja birača i utvrđivanja broja potpisa birača, dana 13. lipnja 2018. godine upućuju predsjedniku Hrvatskog sabora sljedeći

ZAHTJEV ZA RASPISIVANJE DRŽAVNOG REFERENDUMA

s referendumskim pitanjem kako slijedi:

Jeste li za to da se članak 72. Ustava Republike Hrvatske mijenja i glasi:

„Hrvatski sabor ima najmanje 100, a najviše 120 zastupnika, koji se na temelju općeg i jednakog biračkog prava, biraju neposredno tajnim glasovanjem. Pripadnici nacionalnih manjina biraju najviše šest zastupnika u Hrvatski sabor.

Zastupnici se u Hrvatski sabor, osim zastupnika nacionalnih manjina, biraju prema sustavu razmjernog predstavnštva.

Birač može glasovati za jednu od predloženih lista kandidata i može označiti do tri kandidata koji imaju prednost pred ostalim kandidatima na listi za koju je glasovao (preferirani glas).

Izabrani kandidati s pojedine liste utvrđuju se isključivo na temelju najvećeg broja preferiranih glasova.

U svakoj izbornoj jedinici u Republici Hrvatskoj bira se najmanje 15 zastupnika. Izborne jedinice ne smiju dijeliti zakonom utvrđena područja Grada Zagreba i županija Republike Hrvatske. Broj zastupničkih mjesta rasporedit će se među izbornim jedinicama na temelju

izračuna odnosa broja birača u svakoj izbornoj jedinici i ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.

Pravo na sudjelovanje u diobi zastupničkih mjesta u izbornoj jedinici ostvaruju kandidacijske liste koje su na izborima dobile najmanje 4 posto važećih glasova birača.

Birači na izborima mogu glasovati: na biračkom mjestu, dopisnim ili elektroničkim putem.“

ZA

PROTIV

OBRAZLOŽENJE

Uvod

Organizacijski odbor Građanske inicijative „Narod odlučuje“ je, sukladno donesenoj Odluci o raspisivanju referenduma od 7. svibnja 2018. godine i Zakonu, omogućio biračima izjašnjavanje o gore navedenom referendumskom pitanju u Zakonom predviđenom roku, u razdoblju od 13. do 27. svibnja 2018. godine. Izjašnjavanje birača provedeno je na teritoriju Republike Hrvatske, na prikladnim mjestima koja su uredno bila prijavljena nadležnim policijskim upravama, iako je *u pojedinim gradovima (Zagreb, Rijeka, Osijek, Umag, Rovinj, Vodice, Samobor i Sisak) bilo onemogućavano ili otežavano referendumsko izjašnjavanje građanima Republike Hrvatske, a 13 gradova i oko 120 općina nije se uopće oglasilo na našu molbu da nam odobre korištenje javnih površina u svrhu prikupljanja potpisa za referendumsko izjašnjavanje.*

Na mjestima izjašnjavanja nalazili su se popisi s uvezanim listovima (dalje: potpisne knjige) koje su sadržavale jasno formulirano gore označeno pitanje o kojem se traži raspisivanje referenduma, sve u skladu s odredbom članka 8.d stavka 2. Zakona. Nadalje, potpisi birača prikupljeni su na način koji je predviđen Zakonom, odnosno, tako da je svaki od birača na prvom slobodnom mjestu u potpisne knjige upisivao svoje ime i prezime, OIB te se osobno potpisao.

Organizacijski odbor je, po isteku roka za izjašnjavanje, bez odgode pregledao sve potpisne knjige i prikupljene potpise, odredio konačan broj prikupljenih potpisa te utvrdio da je izjašnjavanje birača provedeno u skladu sa Zakonom.

U razdoblju u kojem su se prikupljali potpisi, odnosno, u kojem su birači imali mogućnost izjasniti se o raspisivanju referenduma, prikupljeno je 405.342 (četiristo pet tisuća tristo četrdeset dva) potpisa birača u Republici Hrvatskoj za naznačeno pitanje, što znači da je raspisivanje predmetnog referenduma zatražilo preko deset posto birača od ukupnog broja birača s prebivalištem u Republici Hrvatskoj. Kako je Rješenjem od 13. svibnja 2018. godine ministar uprave utvrdio da je na naznačeni dan u Registru birača upisano 3.747.409 birača hrvatskih državaljana s prebivalištem u Republici Hrvatskoj,

Građanska inicijativa Narod odlučuje nedvojbeno je prikupila preko 10% (374.740) od traženog broja.

Ovime je ispunjena zakonska pretpostavka za raspisivanje referenduma propisana odredbom članka 3. stavka 4. Zakona, i odredbom članka 87. stavka 3. Ustava RH. *Uz ovaj Zahtjev, sukladno odredbi članka 8.g stavka 2. Zakona, dostavljaju se sve potpisne knjige kojima se dokazuje da je raspisivanje referenduma zatražio potreban broj birača u Republici Hrvatskoj.*

Slijedom gore iznijetog, razvidno je da trenutno u Republici Hrvatskoj postoji snažna volja njezinih građana da demokratskim putem, referendumom, odlučuju o promjeni dosadašnjeg nepravičnog izbornog sustava. S obzirom da temeljne odredbe Ustava RH nedvojbeno određuju da vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu, te da narod ostvaruje vlast i neposrednim odlučivanjem, tražimo od Hrvatskog sabora da ispuni svoju Ustavom i Zakonom propisanu dužnost i donese Odluku o raspisivanju državnog referenduma.

Načelno o raspisivanju referenduma građanske inicijative u skladu s člankom 87. Ustava Republike Hrvatske

S obzirom na određena stajališta iznijeta od ustavnopravnih stručnjaka kako Ustavni sud ne bi trebao dopustiti raspisivanje referenduma građanske inicijative, bez obzira na dovoljan broj potpisa birača i jesu li pitanja u skladu s Ustavom Republike Hrvatske, Organizacijski odbor smatra nužnim uvodno se očitovati o tom stajalištu.

Prema članku 87. Ustava Republike Hrvatske, Hrvatski sabor može raspisati referendum, između ostalih pitanja, i o prijedlogu za promjenu Ustava, a o tom pitanju Hrvatski sabor će raspisati referendum u skladu sa zakonom ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj. Na referendumu se odlučuje većinom birača koji su pristupili referendumu. Ustavnom promjenom iz 2000. g. u članak 87. Ustava ugrađen je institut narodne ili građanske inicijative, a Promjenom Ustava iz 2010. g. izmijenjeno je pravilo odlučivanja na državnom referendumu, pa se u svim slučajevima odlučuje većinom birača koji su pristupili referendumu, dakle ne samo u slučaju referenduma iz članka 87. Ustava, već i referenduma o udruživanju i razdruživanju Republike Hrvatske u saveze s drugim državama iz članka 142. Ustava.

U skladu s navedenim ustavnim odredbama održana su dva državna referenduma – o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji 2012. g. i o ustavnoj definiciji braka 2013. g., temeljem zahtjeva građanske inicijative.

Međutim, u javnosti su iznijete tvrdnje pojedinih ustavnopravnih stručnjaka kako u ustavnom sustavu Republike Hrvatske, na državnoj razini, od ustavne promjene 2010. godine, uopće nema uvjeta za valjano referendumsko odlučivanje, odnosno dok je na snazi pravilo prema kojem se odluka na državnom referendumu donosi većinom onih birača koji su glasovali, takvi uvjeti ne postoje. U skladu s takvim stajalištem navodi se kako se ne može većinom onih koji izađu na referendum, bez razlike, bilo to nekoliko stotina ili stotina tisuća birača, mijenjati temeljne noseće stupove ustavnog poretka kao što su izborni sustav, prava nacionalnih manjina i međunarodni položaj države. Prethodno bi bilo nužno, prema tom stajalištu, ugraditi određen kvorum sudjelovanja građana na referendumu ili određen kvorum prihvaćanja odluke na referendumu od određenog minimalnog postotka građana. Dok ustavotvorac takvu odluku ne donese, prema tom stajalištu, trebalo bi suspendirati provedbu državnog referenduma u Republici Hrvatskoj i takvu odluku trebao bi donijeti Ustavni sud.

Organizacijski odbor naglašava da je ustavnopravno neprihvatljivo suspendirati primjenu ustavnih normi i ustavnog prava građana na građansku inicijativu i referendumsko izjašnjavaње iz razloga koji su prethodno iznijeti.

Prije svega, ne može se suspendirati primjena važećih ustavnih normi koje su donesene u skladu s postupkom promjene Ustava i koje su već u dva navrata primijenjene.

Drugo, pravilo odlučivanja putem većine birača koji su pristupili referendumu, bez dodatnog uvjetovanja nekim kvorumom sudjelovanja građana ili prihvaćanja odluke, je najčešće pravilo odlučivanja na referendumu u europskim državama članicama Vijeća Europe. Prema izvješću Venecijanske komisije (Europska komisija za demokraciju putem prava) Vijeća Europe „Referendumi u Europi – analiza pravnih pravila u europskim državama“ (CDL-AD

(2005)034) iz 2005. godine - samo 12 od 33 države koje su dostavile podatke imalo je propisan određeni minimalni postotak ili kvorum sudjelovanja građana na referendumu kako bi odluka bila pravovaljana. Jedna od tih država tada je bila i Hrvatska, koja je u međuvremenu ukinula to pravilo.

U Kodeksu dobre prakse u svezi referendumima, koje je prihvatilo Vijeće za demokratske izbore (*Council for Democratic Elections*) Venecijanske komisije 2007. godine, odlučeno je da se državama članicama savjetuje da u svoje propise ne ugrađuju nikakvu odredbu u svezi pravila kvoruma (specifična pravila, točka 7.). Zbog važnosti tog pitanja u svezi raspisivanja referenduma temeljem podnijetog zahtjeva građanske inicijative navodimo obrazloženje u cijelosti:

„51. Kvorum sudjelovanja (minimalni postotak) znači da je u interesu protivnika prijedloga da apstiniraju, a ne da glasuju protiv. Na primjer, ako je 48% birača u korist jednog prijedloga, 5% je protiv, a 47% odluči ne sudjelovati, 5% protivnika treba samo ne glasovati da bi nametnuli svoje gledište, iako su uvelike u manjini. Pored toga, njihovo nesudjelovanje u promidžbi vjerojatno će povećati broj onih koji će odustati od glasovanja i tako vjerojatnost da kvorum neće biti postignut. Ohrabivanje ili nesudjelovanje ili nametanje manjinskog stajališta nije zdravo za demokraciju...Štoviše, postoji veliko iskušenje da se iskrivi stopa izlaska u svjetlu slabe opozicije.

52. Kvorum prihvaćanja (prihvaćanje od određenog minimalnog postotka registriranih glasača) također može biti neuvjerljiv. On može biti tako visok da može učiniti promjenu pretjerano teškom. Ako je određeni tekst prihvaćen – čak i sa značajnom razlikom – od strane većine glasača bez postignutog kvoruma, politička situacija postaje krajnje neprilična, budući da će većina osjećati da je uskraćena pobjede bez odgovarajućeg razloga; rizik iskrivljavanja izlaska na glasovanje isti je kao i kod kvoruma sudjelovanja.“ (Kodeks dobre prakse za referendume, CDL-AD(2007)008, eksplanatorni memorandum).

Venecijanska komisija, dakle, kao savjetodavno pravno tijelo Vijeća Europe, državama članicama savjetuje da u svoje propise, bilo u ustave ili zakone, ne ugrađuju dodatna pravila kojima se pravovaljanost odluke na referendumu uvjetuje određenim minimalnim postotkom sudjelovanja građana ili prihvaćanja odluke od određenog broja ili postotka građana. Odluke donesene od većine birača koji su pristupili referendumu stoga su pravovaljane i u skladu s preporukama Venecijanske komisije. Pritom, naravno, nije korektno iznositi tvrdnje kako će odluke na referendumu biti donesene ako mu pristupi nekoliko birača, jer je potpuno jasno da ono što je teoretski moguće u stvarnosti se ne događa.

Građanska inicijativa, kako je regulirana Ustavom Republike Hrvatske, po svojem je doseg i po pravilu odlučivanja vrlo bliska švicarskom ustavnim uređenju građanske inicijative (naročito u pogledu referenduma za promjenu ustava), a koja je za mnoge uzor model neposredne demokracije. Pritom, za razliku od Švicarske, u Hrvatskoj postoji ustavnosudska kontrola referendumskih pitanja kao jamstvo da ona neće biti protivna demokratskom sustavu, zaštiti temeljnih ljudskih prava i vladavini prava.

Tvrđnje pojedinih ustavnopravnih stručnjaka da se na referendumu ne može odlučivati o temeljnim nosećim stupovima ustavnog poretka kao što su izborni sustav, prava nacionalnih manjina i međunarodni položaj države također nisu točne. Postoji niz referendumskih izjašnjavaња građana o važnim ustavnim pitanjima posljednjih godina i upravo je referendumska odluka građana, a ne parlamenta, ona koja je konačna. Evo nekoliko primjera – u Francuskoj je 2000. g. na ustavnom referendumu skraćen predsjednički mandat sa 7 na 5 godina. Zatim 2013. g. u Irskoj su na referendumu građani odbili prijedlog vlade da se ukine Senat i da parlament postane jednodomno tijelo. U Italiji su 2016. g. građani na referendumu glasali protiv sveobuhvatne ustavne reforme, tj. promjene strukture i izbora Senata, ustavnog statusa regija, i glasovanja o povjerenju vladi isključivo u Zastupničkom domu, a ne više i u Senatu. U Ujedinjenom kraljevstvu 2011. g. na referendumu se glasalo o promjeni izbornog sustava za Donji dom Parlamenta (sustav alternativnog glasanja), a 2016. g. o članstvu UK u Europskoj uniji.

U kontekstu zahtjeva građanske inicijative da se na referendumu odlučuje o izbornom sustavu važno je istaknuti da je o tom pitanju proveden referendum u nizu država, u nekima višekratno. Kao primjere ističemo referendume u Novom Zelandu, Italiji, Sloveniji, Rumunjskoj, Ujedinjenom kraljevstvu, pojedinim kanadskim provincijama, Ekvadoru, Urugvaju itd.

Prije obrazloženja pojedinih pitanja i odredbi koje se predlažu potrebno je načelno odgovoriti i na argumente da se za ustavotvorni referendum predlaže materija koja pripada sferi zakonodavstva i da iz tog razloga Ustavni sud ne bi trebao dopustiti referendum kojim se predlaže konstitucionalizacija izbornog sustava.

Riječ je o značajnoj ustavnopravnoj novini, jer izborni sustav za izbor zastupnika u Hrvatski sabor do sada nije reguliran u hrvatskom Ustavu, iako je izborni sustav za izbor predsjednika Republike propisan Ustavom. U nekoliko članaka (71. do 73.) Ustav navodi samo da je Hrvatski sabor predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj, da ima najmanje 100, a najviše 160 zastupnika koji se, na temelju općeg i jednakoga biračkog prava, biraju neposredno tajnim glasovanjem te da se zastupnici biraju na vrijeme od četiri godine. Sve ostalo - broj, uvjeti i postupak izbora zastupnika u Hrvatski sabor određuje se zakonom, a u skladu s člankom 83. Ustava riječ je o tzv. organskom zakonu koji se donosi kvalificiranom većinom svih zastupnika u Hrvatskom saboru.

Sa stajališta ustavne i političke znanosti važno je naglasiti sljedeće zapažanje Harryja Ecksteina koji je prije više od 50 godina zaključio da su

„izborni sustavi oni dijelovi ustavne strukture koji su najčešće izdvojeni od strane političkih znanstvenika kao krucijalni za djelovanje predstavničkih institucija. Neki politički znanstvenici vjeruju da praktički čitava sudbina predstavničke vlade ovisi o izbornim aranžmanima; gotovo svi vjeruju da ti aranžmani imaju neku vrstu važnog učinka na način kako funkcioniraju predstavničke vlade...Štoviše, teško je razmišljati o bilo čemu fundamentalnijem za predstavničku vladu no što je izborni proces. Pritom je manje važno jesu li pojedini izborni sustavi stvarno određene u pisanim ustavima (kao što je ranije uvijek bio slučaj) ili su ostavljene običnoj zakonskoj uspostavi, uz samo najširu i neodređenu ustavnu smjernicu (kao što proizlazi u slučaju poratnih ustava). Jasno je da se nijedan drugi aspekt predstavničke vlade ne može smatrati istinski više 'fundamentalnim' za nju, istinski

više 'ustavnim', ako pod tim terminom smatramo političke aranžmane koji ne bi smjeli biti stvarima stalnog pragmatičnog prilagođavanja slučajnim situacijama, niti prepušteni kapricima i interesima prolaznih većina“.

Vladajuće parlamentarne većine doista mogu biti sklone tome da svoj status iskoriste da usvoje izborne zakone koji će im pogodovati. Riječima velikoga njemačkog ustavnog teoretičara Carla Schmitta, kada „radi izbora i glasova za naredno izborno razdoblje...većinska stranka može promijeniti pravila izbornog zakona u svoju korist i na štetu unutarnjih političkih konkurenata...načelo jednake šanse, a posljedično i temelj legalnosti parlamentarne zakonodavne države, gubi svoju uvjerljivost“. Uostalom, treba podsjetiti na vrlo točno zapažanje istaknutog talijanskog politologa Giovannija Sartorija da su izborni sustavi najmanipulativniji instrument politike.

Brojni su primjeri, čak i u demokratskim državama, sklonosti parlamentarnih većina da zakonom mijenjaju izborna pravila kako bi na predstojećim izborima pogodovali vlastitoj stranci, odnosno strankama vladajuće koalicije. Takav 'izborni inženjering' zapravo je obična izborna manipulacija, koja je često protivna temeljnim ustavnim načelima jednakog i neposrednog biračkog prava. U takvim slučajevima česte su intervencije ustavnih sudova (tamo gdje oni postoje) koji ukidaju takve zakone ili njihove dijelove koji su nesukladni s ustavom. Ističemo tako primjer njemačkog Saveznog ustavnog suda koji je posljednjih godina u četiri navrata ukidao važne odredbe izbornih zakona - dva puta je ukidao izborni zakon za *Bundestag* (2008. i 2012.), i dva puta zakon o izborima njemačkih zastupnika za Europski parlament (ukidajući prvo izborni prag od 5% u prvoj presudi, a potom i izborni prag od 3% u drugoj presudi). Početkom 2014. Ustavni sud Italije je ukinuo neke dijelove talijanskog izbornog zakona i to dijelove koji se odnose na većinsku premiju stranci ili koaliciji s relativnom većinom glasova te dio koji biračima dozvoljava isključivo glasovanje za stranke, ali ne i kandidate na listi.

I u Hrvatskoj smo imali tijekom protekla dva desetljeća niz primjera 'izbornog inženjeringa' koji se manifestirao naročito u kontinuiranoj promjeni izbornog sustava prije svakih parlamentarnih izbora tijekom 1990-tih godina. Treba također napomenuti da je Ustavni sud Hrvatske u srpnju 2011. ukinuo neke odredbe Zakona o izborima zastupnika (ustavnosudski predmeti broj: U-I-120/2011, U-I-452/2011, U-I-693/2011, U-I-746/2011, U-I-993/2011, U-I-3643/2011) koje su predstavljale svojevrzni 'izborni inženjering'. Pojedine odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika Ustavni je sud ukinuo 2015. godine (U-I-1397/2015).

Zakonodavne izborne manipulacije mogu se, dakle, zapriječiti i ustavnosudskom kontrolom ustavnosti zakona, ali nije uvijek moguće na taj način onemogućiti sve vrste 'izbornog inženjeringa', jer zakonodavac ima ipak značajne mogućnosti glede promjene izbornog sustava i da načelno ne dođe u sukob s poštivanjem ustava, pogotovo ako ustav ne nudi čvrsto uporište ustavnom sudu pri ocjeni ustavnosti nekog izbornog zakona.

Venecijanska komisija u svojem Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima ističe da je stabilnost izbornog zakona presudna za vjerodostojnost izbornog postupka, koji je sam po sebi bitan u konsolidaciji demokracije. Komisija naglašava da, u praksi, nisu toliko ugrožena temeljna načela biračkog prava, koliko „stabilnost nekih određenih pravila izbornog zakona, posebno onih kojima se regulira sam izborni sustav, sastav izbornih komisija i određivanje

granica izbornih jedinica“. Upravo ta tri elementa se veoma često smatraju odlučujućim čimbenicima u izbornim rezultatima i kod regulacije tih značajki mora se posvetiti pažnja kako bi se izbjegla moguća manipulacija u korist stranke na vlasti. Stoga je Komisija dala sljedeću preporuku: „*Osnovni elementi izbornog zakona, naročito sam izborni sustav, sastav izbornih komisija i utvrđivanje granica izbornih jedinica, smiju se mijenjati najkasnije godinu dana uoči izbora ili moraju biti utvrđeni ustavom ili zakonom više razine od običnog zakona.*“

Dva su, dakle, ponuđena rješenja – da se Ustavom ili posebnim zakonom koji ima veću pravnu snagu od običnog zakona definiraju najvažnija načela (sam izborni sustav, članstvo u izbornim komisijama, izborne jedinice ili pravila o određivanju granica izbornih jedinica), odnosno drugo, fleksibilnije rješenje je da se „propíše Ustavom da će, ukoliko se izborni zakon izmjeni, stari sustav biti na snazi za naredne izbore – bar ukoliko se ovi održavaju u narednoj godini – a da će se novi sustav primjenjivati nakon toga“.

Od ponuđenih preporuka nedvojbeno je da ustavno definiranje temeljnih načela izbornog sustava daje naj snažnju pravnu zaštitu i stabilnost izbornog sustava, jer će se teže sprovesti negativni ustavni inženjering izbornog sustava. Propisivanje temeljnih načela izbornog sustava zakonom, pa makar i onim koji se donosi kvalificiranom većinom (kao organski zakoni u Hrvatskoj) ne pruža dovoljno jamstvo protiv izbornih manipulacija. Uostalom, pravna regulativa većine država članica EU također upućuje u smjeru ustavne regulacije izbornog sustava.

Prema nedavno objavljenoj studiji od 86 država čiji ustavi su analizirani u blagoj većini (44 države) u ustav su ugrađena temeljna načela izbornog sustava, odnosno tehnička procedura pretvaranja glasova birača u parlamentarne mandate. Pritom se navodi da je najviše država koje imaju određena načela izbornog sustava ugrađena u ustav situirano u Europi (i to više zapadnoj nego istočnoj) i Latinskoj Americi (Johannes Raabe, Principles of representation throughout the world: Constitutional provisions and electoral systems, *International Political Science Review*, Vol. 36, br. 5, 2015).

Danas 16 od 28 država članica EU ima u svom ustavu ugrađena određena temeljna načela izbornog sustava. Pored toga, još neke europske države izvan EU, kao što su Švicarska, Norveška i Island, su određena načela izbornog sustava definirale u svom ustavu.

TABELA: Definiranje izbornog sustava u ustavu ili zakonodavstvu

Države s ustavnim određenjem izbornog sustava		Države sa zakonodavnim određenjem izbornog sustava
Austrija	Čl. 26	Albanija
Belgija	Čl. 62	Bugarska
Češka	Čl. 18	Cipar
Danska	Čl. 31	Francuska
Estonija	Čl. 60	Grčka

Finska	Poglavlje 3, odjeljak 25	Italija
Irska	Čl. 16	Litva
Island	Čl. 31	Mađarska
Latvija	Poglavlje 2, odjeljci 6 i 7	Makedonija
Luksemburg	Čl. 51	Njemačka
Malta	Čl. 56	Rumunjska
Nizozemska	Čl. 53	Rusija
Norveška	Čl. 57, 58, 59	Slovačka
Poljska	Čl. 96	Srbija
Portugal	Čl. 149	Ujedinjeno Kraljevstvo
Slovenija	Čl. 80	Ukrajina
Španjolska	Čl. 68	
Švedska	Instrument vlade, poglavlje 3, čl. 1, 6, 7, 8, i 9	

Niz je temeljnih načela izbornog sustava koja se najčešće definiraju u ustavu. Mnogi će ustavi definirati biraju li se zastupnici putem razmjernog (u pravilu) ili većinskog izbornog sustava (vrlo rijetko). Tako, primjerice, portugalski Ustav iz 1976. navodi u članku 113., st. 5 da će „glasovi biti pretvoreni u mjesta u skladu s načelom razmjernog predstavništva“. Slično propisuje i poljski Ustav u članku 96., st. 2. da su „izbori za Zastupnički dom (*Sejm*) opći, jednaki, neposredni i proporcionalni, a provode se tajnim glasovanjem“. Ustav Češke Republike propisuje u članku 18. da će izbori za Zastupnički dom biti na temelju razmjernog predstavništva, a izbori za Senat na temelju većinskog sustava. Slovenski Ustav u članku 80. propisuje da se zastupnici, osim zastupnika nacionalnih manjina, biraju po načelu razmjernog predstavništva uz izborni prag od četiri posto, pri čemu birači imaju odlučujući utjecaj na dodjelu mandata kandidatima.

Švedski instrument vlade propisuje da birači imaju mogućnost preferencijskog glasovanja za pojedinog kandidata, dok ustavi Malte i Irske pobliže određuju da birači biraju prema izbornom sustavu jedinstvenog prenosivog glasa.

Neki ustavi propisuju i metodu pretvaranja glasova birača u parlamentarne mandate (D'Hondtova metoda u Ustavu Portugala, Sainte_Lague metoda u ustavima Švedske i Norveške).

Uz načelo da se zastupnici biraju prema sustavu razmjernog predstavništva neki ustavi će propisati i visinu izbornog praga, odnosno postotak glasova koji je potrebno ostvariti radi stjecanja prava na sudjelovanje u razdiobi parlamentarnih mandata. Tako već spomenuti 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.

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 (npr. gustoća naseljenosti nekog područja). Tako, primjerice, Ustav Danske u čl. 31 propisuje kako će se „pri određivanju broja zastupnika dodijeljenog određenom području uzeti u obzir broj stanovnika, broj birača i gustoća stanovništva“. Ustav Latvije pak nalaže da u „podjeli Latvije u posebne izborne okruge, broj parlamentarnih zastupnika koji će se birati u svakom okrugu, bit će razmjernan broju birača u tom okrugu“.

Ustav Norveške propisuje posebno i zabranu prijeizbornog koaliranja političkih stranaka.

Općenito se može reći da ustavi skandinavskih država (Švedska, Norveška, Danska, Island) najdetaljnije propisuju temeljna načela izbornog sustava pa se može govoriti o svojevrsnom 'skandinavskom modelu konstitucionalizacije načela izbornog sustava'. Radi se o državama koje teže sporazumijevanju i konsenzusu političkih stranaka u političkom odlučivanju i u tom smislu one mogu služiti kao vrlo dobar primjer regulacije izbornih sustava.

Iz svega navedenog jasno proizlazi opredjeljenje građanske inicijative da se Ustavom Republike Hrvatske konstitucionaliziraju temeljna načela izbornog sustava i to, prije svega, karakter izbornog sustava (razmjerni izborni sustav), kriteriji oblikovanja izbornih jedinica, visina izbornog praga, kao i preferencijalno glasovanje birača.

Prikaz činjenica i okolnosti – povod i obrazloženje referendumskog pitanja - i razlozi/ciljevi referenduma

Referendumsko pitanje:

Jeste li za to da se članak 72. Ustava Republike Hrvatske mijenja i glasi:

„Hrvatski sabor ima najmanje 100, a najviše 120 zastupnika, koji se na temelju općeg i jednakog biračkog prava, biraju neposredno tajnim glasovanjem. Pripadnici nacionalnih manjina biraju najviše šest zastupnika u Hrvatski sabor.

Zastupnici se u Hrvatski sabor, osim zastupnika nacionalnih manjina, biraju prema sustavu razmjernog predstavništva.

Birač može glasovati za jednu od predloženih lista kandidata i može označiti do tri kandidata koji imaju prednost pred ostalim kandidatima na listi za koju je glasovao (preferirani glas).

Izabrani kandidati s pojedine liste utvrđuju se isključivo na temelju najvećeg broja preferiranih glasova.

U svakoj izbornoj jedinici u Republici Hrvatskoj bira se najmanje 15 zastupnika. Izborne jedinice ne smiju dijeliti zakonom utvrđena područja Grada Zagreba i županija Republike Hrvatske. Broj zastupničkih mjesta rasporedit će se među izbornim jedinicama na temelju izračuna odnosa broja birača u svakoj izbornoj jedinici i ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.

Pravo na sudjelovanje u diobi zastupničkih mjesta u izbornoj jedinici ostvaruju kandidacijske liste koje su na izborima dobile najmanje 4 posto važećih glasova birača.

Birači na izborima mogu glasovati: na biračkom mjestu, dopisnim ili elektroničkim putem.“

ZA

PROTIV

Predmetno referendumsko pitanje odnosi se na promjene postojećeg članka 72. Ustava Republike Hrvatske koji propisuje tek da Hrvatski sabor ima najmanje 100, a najviše 160 zastupnika koji se, na temelju općeg i jednakoga biračkog prava, biraju neposredno tajnim glasovanjem, a u sljedećem članku se propisuje da se zakonom određuje broj, uvjeti i postupak izbora zastupnika u Hrvatski sabor.

S obzirom na već postojeću ustavnu odredbu članka 72. Ustava u njoj se predlaže promijeniti maksimalni broj zastupnika u Hrvatskom saboru te se predlaže raspon od najmanje 100 do najviše 120 zastupnika. Prihvatanjem odluke na referendumu Hrvatski sabor bi mogao imati, umjesto sadašnjih maksimalnih 160, najviše 120 zastupnika, što je smanjenje za 25%. U istom postotku predlaže se smanjenje broja zastupnika nacionalnih manjina s osam na šest. Pritom predlagatelj smatra važnim naglasiti da se predloženom normom konstitucionalizira pravo

pripadnika nacionalnih manjina da biraju do šest svojih posebnih zastupnika. Prema postojećem ustavnopravnom uređenju (članak 15., stavak 3. Ustava) predviđeno je da se zakonom može, pored općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor. I to je pravo osigurano člankom 19. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, a koji je organski zakon.

S obzirom na stvaran broj zastupnika koji sada iznosi 151, sljedeći saziv Hrvatskog sabora imao bi najmanje 31 zastupnika manje. Predlagatelj smatra da je za kvalitetniji i djelotvorniji rad Hrvatskog sabora nužno njegovo smanjenje i pritom podsjeća da je treći saziv tada Zastupničkog doma Hrvatskog sabora (1995. – 2000.) brojao 127 zastupnika (od čega 7 zastupnika nacionalnih manjina), što je neznatno više od predloženog ograničenja od 120 zastupnika. Ukoliko je Zastupnički dom u drugoj polovici 1990-tih mogao djelovati sa 127 zastupnika, predlagatelj smatra da je i predloženo ograničenje od 120 zastupnika racionalno i promišljeno. S obzirom na manji broj zastupnika razumno je očekivati manji broj klubova zastupnika i manju fragmentaciju Sabora u odnosu na današnju situaciju i postojanje 13 zastupničkih klubova u Hrvatskom saboru. Pritom, predlagatelj očekuje i značajne uštede u državnom proračunu s obzirom na značajno smanjenje broja zastupnika. Predlagatelj, također, ukazuje da smanjenje broja zastupnika nije ustavnopravni hir građanske inicijative, jer se primjerice slična ustavna inicijativa predlaže u Francuskoj, gdje novoizabrani predsjednik Macron predlaže smanjenje broja zastupnika Nacionalne skupštine s 577 na 385 te određene izmjene izbornog sustava, a moguće je da će se o tim pitanjima odlučivati na referendumu.

Kao što smo već naveli, suština promjene članka 72. Ustava RH 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;
- načelo otvorenih lista (prema terminologiji Venecijanske komisije, Izvješće o razmjernim izbornim sustavima: alokacija mjesta unutar lista (otvorene/zatvorene liste), CDL-AD (2015)001), tj. pravo da birači putem preferencijskog glasanja odlučuju o izboru zastupnika između predloženih kandidata na listama;
- 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.

Riječ je o temeljnim značajkama izbornog sustava, iako pojedini ustavi sadrže i neke druge značajke, poput načina preračunavanja glasova birača u mandate (u Republici Hrvatskoj to je D'Hondtova metoda) ili zabrana prijeizbornih koalicija i sl.

U izborima za zastupnike u Hrvatski sabor od 2000. godine koristi se, osim pri izboru zastupnika nacionalnih manjina, razmjerni izborni sustav, iako je on u određenom smislu deformiran zbog relativno visokog izbornog praga koji uvjetuje da značajan postotak glasova birača nije pretvoren u zastupničke mandate, jer je dat za kandidacijske liste koje nisu prešle izborni prag od 5%. Republika Hrvatska, dakle, koristi razmjerni izborni sustav već gotovo dva desetljeća, što govori o stabilnosti tog sustava, koji je korišten već šest puta. Međutim, u

posljednje vrijeme je bilo više najava i prijedloga kako bi zakonodavac trebao promijeniti taj sustav i ozakoniti većinski ili mješoviti većinsko – razmjerni izborni sustav kakav je u Republici Hrvatskoj korišten u parlamentarnim izborima tijekom 1990-tih godina. Kako je izborni zakon organski zakon koji se može promijeniti voljom parlamentarne većine glasovima 76 zastupnika, predlagatelj smatra da je primjerenije razmjerni izborni sustav konstitucionalizirati, dakle učiniti dijelom Ustava, kako se ne bi moglo dogoditi da se fundamentalna promjena izbornog sustava donese voljom vladajuće parlamentarne većine, bez suglasja opozicije. Predlagatelj posebno želi naglasiti da se nedavno moglo u medijima pročitati kako, primjerice, jedan od autora Ustava Republike Hrvatske, zagovara uvođenje većinskog izbornog sustava, a drugi autor Ustava sada predlaže uvođenje mješovitog većinsko – razmjernog izbornog sustava kakav je bio primijenjen u Republici Hrvatskoj 1992. godine u izborima za zastupnike tadašnjeg Zastupničkog doma.

Promjena izbornog sustava, kao fundamentalni ustavni izbor, ne smije biti predmet izbornih manipulacija ili izbornog inženjeringa slučajne parlamentarne većine. Pritom konstitucionalizacija razmjernog izbornog sustava ili neke druge značajke ne znači da je ona zadana za sva vremena i da je nepromjenjiva. Ona se može promijeniti odlukom ustavotvorca u Hrvatskom saboru, odnosno što bi bilo primjerenije rješenje, odlukom građana na ustavnom referendumu. Primjereno je ukazati kako prije nekoliko godina Parlament Ujedinjenog kraljevstva nije odlučio da će sam izmijeniti izborni sustav, već je odlučeno da će o tome konačnu odluku prepustiti građanima.

Druga važna značajka koja se predlaže jest uvođenje otvorenih lista, putem kojih će građani s tri preferencijska glasa odlučivati o redosljedu kandidata koji su predloženi na kandidacijskim listama. Takav prijedlog bio je sadržan i u prijedlogu građanske inicijative 2014. godine pod nazivom „Birajmo zastupnike imenom i prezimenom“, ali i u nizu zakonskih prijedloga koji su u to vrijeme predlagani u Hrvatskom saboru. Preferencijsko glasanje se sve više ugrađuje u izborne sustave država koje koriste razmjerni izborni sustav kako bi građani mogli neposrednije utjecati na izbor zastupnika. Tome svjedoči već spomenuto izvješće Venecijanske komisije (Izvješće o razmjernim izbornim sustavima: alokacija mjesta unutar lista (otvorene/zatvorene liste), CDL-AD (2015)001). No, 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 se preferencijski glasovi uvažavaju, tj. 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.

S obzirom da već više od godine dana na dnevnom redu Hrvatskog sabora postoji prijedlog zakona kojim se, između ostalog, predlaže uvođenje tri preferencijska glasa a da nije bio predmet rasprave i odlučivanja, očito je da Hrvatski sabor, odnosno parlamentarna većina, nije spremna prihvatiti tu promjenu. U tom smislu, građanska inicijativa je jedini

ustavnopravni način da se biračima u izborima za Hrvatski sabor omogući takvo preferencijsko glasanje koje će stvarno biti odlučno za izbor kandidata u Hrvatski sabor.

Načela definiranja izbornih jedinica za izbor zastupnika, raspodjela mandata između izbornih jedinica i određenje minimalne veličine izborne jedinice u smislu broja zastupnika koji se u njima bira je sljedeća bitna značajka koja se predlaže i ona možda više od bilo koje druge govori o tome koliko Hrvatski sabor, kao zakonodavno tijelo, godinama ignorira, ne samo zakonsku obvezu da izborne jedinice definira tako da one neće odstupati više od +/- 5%, kako je propisano člankom 39. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, već od 2010. ignorira Izvješće Ustavnog suda Hrvatskom saboru o nejednakoj težini glasa u izbornim jedinicama određenima člancima 2. do 11. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora (U-X/6472/2010).

U svom izvješću Ustavni sud će konstatirati kako područja i granice postojećih upravno-teritorijalnih jedinica (županija, gradova i općina) za svrhu oblikovanja izbornih jedinica nisu u cijelosti prikladni, budući da u njima živi različit broj birača, pa njihovi birački glasovi nemaju jednaku težinu, a s vremenom zbog migracijskih procesa dolazi do promjena, koje onemogućuju da se jednom zauvijek odrede izborne jedinice. 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, Ustavni sud će naglasiti, 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.“ Ustavni sud je primijetio da u domaćem pravnom poretku ne postoje propisana pravila o posebnom postupku i tijelima nadležnim za neprekidno i trajno praćenje te izradu izvješća nadležnim tijelima o potrebi periodičnog usklađivanja područja i granica općih izbornih jedinica, prethodno određenih u Zakonu o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor pa je sam preuzeo obvezu ukazati Hrvatskom saboru na „nužnost neodložnih izmjena odnosno dopuna ZIJIZ-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.“ U izmjenama i dopunama ZIJIZ-a, prema mišljenju Ustavnog suda, u većoj bi se mjeri trebala uvažavati mjerila tzv. zemljopisne kartografije, tj. granice izbornih jedinica trebale bi se što je više moguće podudarati s administrativnim granicama upravno-teritorijalnih jedinica, uz uvažavanje određenih prirodnih granica. Pored toga, Ustavni sud će ukazati i na mogućnost zlouporabe „krojenja izbornih jedinica“ u vidu dobro poznatog *gerrymanderinga*, odnosno na važnost „geometrijskog oblika izborne jedinice, koji ne bi smio biti "neprirodan" ili iskrivljen“. Granični dijelovi svake izborne jedinice morali bi biti međusobno povezani u jedinstvenu i neprekinutu cjelinu koliko god je to moguće, a da se pri tom ne naruši primarno mjerilo: jednaka težina biračkog glasa u svakoj izornoj jedinici.

Činjenica je da zakonodavac tijekom proteklih gotovo osam godina od Izvješća Ustavnog suda nije izmijenio Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika, iako je proteklih godina raspravljao o nekoliko prijedloga zakona o izbornim jedinicama koje su podnijeli pojedini zastupnici, odnosno klubovi zastupnika. Nakon parlamentarnih izbora 2016. razlike između pojedinih izbornih jedinica i nadalje bitno premašuju +/- 5% čime je bitno narušena jednakost

glasa birača, odnosno jednaka glasačka moć koja „tamo gdje se izbori ne održavaju u jednoj izbornom okrugu, zahtijeva da granice okruga budu iscrtane na takav način da će mjesta u donjim domovima koji predstavljaju narod biti raspodijeljena jednako među okruzima, u skladu sa specifičnim kriterijem razdiobe, primjerice broj stanovnika u okrugu...broj registriranih birača...“ (Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, točka 2.1.). Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima navodi kako bi maksimalno dozvoljeno odstupanje broja birača, stanovnika, već ovisno koji kriterij se odabere, rijetko trebalo premašivati 10%, a nikada 15%, osim u stvarno iznimnim situacijama. Kodeks pod tim iznimnim situacijama misli na demografski slabu upravnu jedinicu iste važnosti kao što su i ostale s najmanje jednim zastupnikom ili koncentraciju neke određene nacionalne manjine. Oba slučaja nisu primjenjiva na aktualni hrvatski problem.

Prema službenom izvješću Državnog izbornog povjerenstva o rezultatima izbora za Hrvatski sabor 2016. najmanja IV. izborna jedinica imala je 299.067 birača, a najveća X. izborna jedinica imala je 393.965 birača, što je 31,7% više birača. Tome, svakako, treba dodati klasični gerrymandering koji se odnosi na podjelu grada Zagreba na četiri izborne jedinice.

S obzirom da Ustavni sud nije ukinuo Zakon o izbornim jedinicama, a ocjenjivao je ustavnost tog Zakona, a Hrvatski sabor nije postupio u skladu s Izvješćem Ustavnog suda, postojeća neustavna situacija kojom se krši ustavno načelo jednakosti glasa u općim izbornim jedinicama može se ispraviti jedino ustavnim referendumom na temelju zahtjeva građanske inicijative.

U predloženoj ustavnoj odredbi sadržane su tri bitne značajke:

- a) U svakoj izornoj jedinici u Republici Hrvatskoj biralo bi se najmanje 15 zastupnika, što znači da bi se formirale velike izborne jedinice koje će jamčiti veći stupanj razmjernosti u podjeli zastupničkih mandata;
- b) Izborne jedinice ne smiju dijeliti zakonom utvrđena područja Grada Zagreba i županija Republike Hrvatske, što znači da se moraju poštivati granice postojećih jedinica područne/regionalne samouprave, a iz navedenog razloga izborne jedinice neće imati jednaki broj birača kao do sada, već različit broj.
- c) Broj zastupničkih mjesta rasporedit će se među izbornim jedinicama na temelju izračuna odnosa broja birača u svakoj izornoj jedinici i ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.

Navedeni prijedlozi u skladu su s uređenjem izbornih jedinica u razmjernom sustava u nizu europskih država u kojima granice izbornih jedinica slijede postojeće granice upravnih ili političkih jedinica pa se u njima bira različiti broj zastupnika zbog razlika u broju birača.

Ustavne odredbe kojima se propisuju načela formiranja ili broj izbornih jedinica mogu se naći u ustavima Švicarske, Švedske, Španjolske, Portugala, Malte, Norveške, Luksemburga, Latvije, Irske, Islanda, Finske, Danske, Austrije.

Sljedeća odredba koja se predlaže odnosi se na konstitucionalizaciju izbornog praga: pravo na sudjelovanje u diobi zastupničkih mjesta u izornoj jedinici ostvaruju kandidacijske liste koje su na izborima dobile najmanje 4% važećih glasova birača. Predlaže se, dakle, smanjenje sadašnjeg izbornog praga od 5% u izornoj jedinici na 4%. Ne radi se o drastičnom smanjenju izbornog praga, ali je cilj smanjenja da se smanji broj izgubljenih glasova birača, tj. glasova koji su dani za kandidacijske liste koje ne prelaze izborni prag.

U parlamentarnim izborima 2011. posebno se ističe činjenica da je oko 606.000 glasača u 10 općih i izbornoj jedinici za dijasporu glasovalo za liste koje nisu prešle izborni prag od 5% i nisu ostvarile pravo na sudjelovanje u raspodjeli parlamentarnih mandata. Svaki četvrti glasač glasao je za neku stranku ili neovisnu listu koja u određenoj izbornoj jedinici nije osvojila nijedan parlamentarni mandat, dakle, riječ je o tzv. 'bačenim', 'propalim' ili 'izgubljenim' glasovima. Kod posljednjih izbora za Hrvatski sabor 2016. bilo je otprilike 191.000 izgubljenih glasova, odnosno oko 10% od ukupnog broja glasova, što je još uvijek visoki postotak. Visoki izborni prag uvjetuje, na drugoj strani, česte prijeizborne koalicije koje nisu uobičajene za razmjerni izborni sustav. Pojedini su stručnjaci ustvrdili da će smanjenje izbornog praga uzrokovati veću fragmentiranost u Saboru i posljedično teže formiranje vlade. U tom pogledu smanjenje izbornog praga s 5 na 4% neće imati tako značajan učinak. Znatno veći razlog fragmentiranosti Sabora su prijeizborne koalicije, koje se toleriraju i brane, a svaki pokušaj njihove zabrane unaprijed se smatra kršenjem ustavnog prava na slobodno udruživanje, a koje bi kao obuhvaćalo i udruživanje stranaka u koalicije prije izbora. Međutim, analiza stranačke fragmentiranosti u Saboru pokazuje da su, ne uzimajući u obzir specifičan položaj zastupnika nacionalnih manjina, samo tri zastupnička kluba rezultat samostalnog nastupa stranaka na izborima, a osam klubova su rezultat prijeizbornih koalicija ili su nastali kasnije od zastupnika izabranih na kandidacijskim listama drugih stranaka.

Sa smanjenjem izbornog praga želi se ostvariti manji postotak izgubljenih glasova, potaknuti samostalan nastup stranaka na izborima i osigurati veću pravičnost u raspodjeli zastupničkih mandata. Također, treba naglasiti da visoki izborni prag može negativno utjecati na ostvarivanje demokratskog višestranačkog sustava kao temeljne ustavne vrednote hrvatskog Ustava.

Razmjerni izborni sustav trebao bi u što većem stupnju zajamčiti pravično političko predstavništvo i osigurati, što je više moguće, da većinu zastupnika u Saboru imaju političke opcije koje su dobile većinu glasova na izborima i da parlamentarna većina nije „umjetna“, tj. ostvarena zahvaljujući činjenici da na izborima veliki postotak glasova propadne, jer je dat političkim opcijama koje nisu prešle izborni prag.

Definiranje visine izbornog praga može biti ustavom propisano i primjer takvog normiranja su ustavi Islanda (5%), Norveške (4%), Slovenije (4%) i Švedske (4%).

Pitanje visine izbornog praga često je predmet pojedinih izvješća i mišljenja Venecijanske komisije (npr. Izvješće o pragovima i drugim značajkama izbornog sustava koje uskraćuju strankama pristup parlamentu). Premda Venecijanska komisija prepušta državama da odrede zadovoljavajuću ravnotežu između dvaju potencijalno sukobljavajućih zahtjeva predstavljenosti i mogućnosti vladanja, smatra se da je odgovarajući izborni prag između 4 do 5%. Predlagatelj smatra da je ispravno konstitucionalizirati izborni prag iz dodatnog razloga što je nedavno jedan od autora hrvatskog Ustava predložio uvođenje izbornog praga od 7% u izborima za zastupnike u Hrvatski sabor. Pritom ukazujemo na mišljenje Venecijanske komisije kako izborni prag iznad 5% smatra problematičnim (CDL-AD (2012)003, Mišljenje o Zakonu o političkim strankama Ruske federacije, paragraf 30).

Posljednja odredba koja se predlaže je da birači na izborima mogu glasovati na biračkom mjestu, dopisnim ili elektroničkim putem. Cilj ove odredbe je osigurati veće sudjelovanje građana na parlamentarnim izborima, kao najvažnijim izborima u državi.

Na posljednjim izborima za Hrvatski sabor 2016. glasalo je oko 55% birača, što znači da gotovo polovica birača ne sudjeluje u najvažnijim izborima. Hrvatski građani mogu glasati samo na biračkom mjestu, a birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj mogu glasati na biračkim mjestima u sjedištima diplomatsko-konzularnih predstavništava Republike Hrvatske u stranoj državi u kojoj prebivaju, što također utječe na smanjeno sudjelovanje tih građana u izborima.

Prije nekoliko godina je Odbor za političku i ustavnu reformu britanskog Donjeg doma u svom izvješću 2014. konstatirao da je glasanje na izborima „ključni indikator zdravlja naše demokracije, a nizak izlazak na izbore naznačuje da naša demokracija ne funkcionira kako bi trebala“. To je izvješće bilo posljedica konstantnog pada u postotku birača koji izlaze na parlamentarne izbore, od preko 80% tijekom 1980-tih do samo 65% u izborima 2010. Dakle, deset posto veći postotak glasača u britanskim parlamentarnim izborima 2010. od postotka u hrvatskim parlamentarnim izborima, bio je znak za uzbunu kao ključni indikator zdravlja britanske demokracije. No, u Hrvatskoj se nitko nije zabrinuo, a niti Hrvatski sabor nije predložio mjere kojima će povećati broj građana koji će koristiti pravo glasa na izborima.

Predlagatelj stoga predlaže uvođenje dopisnog i elektroničkog glasanja, pored glasanja na biračkom mjestu. 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. Prema Izvješću Komisije za digitalnu demokraciju britanskog Donjeg doma iz 2015. , koje navodimo kao primjer, predlaže se uvođenje elektroničkog glasanja do parlamentarnih izbora 2020. kao mogućnost za sve glasače. Posebno se ističe kako je online glasanje važno za poticanje glasanja mlađih osoba, koje je sve teže privoljeti da glasaju koristeći tradicionalne načine (u UK je to glasanje na biračkom mjestu i dopisno glasanje).

Provedba promjene Ustava nakon prihvaćanja putem referenduma

Predlagatelj naglašava da se prihvaćanjem ustavne odredbe na referendumu birači neće moći koristiti nove načine glasanja dok se pojedini u svezi toga ne reguliraju zakonom.

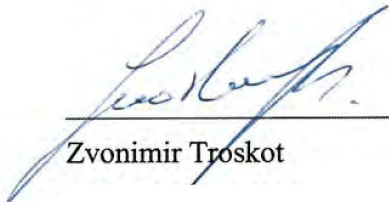
Ustavnim zakonom za provedbu promjene Ustava Hrvatski sabor će odrediti rokove u kojima će se implementirati pojedine odredbe donošenjem pojedinih zakona.


Smanjenje ukupnog broja zastupnika do najviše 120 zahtijevat će izmjene Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor. Nova načela oblikovanja izbornih jedinica za izbor zastupnika zahtijevat će donošenje novog Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor.

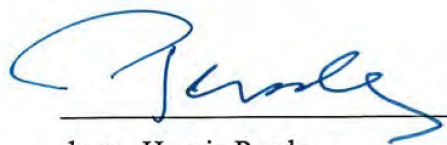
Uvođenje dopisnog i elektroničkog glasanja izmjenama odgovarajućih zakonskih propisa bit će definirano, vjerujemo, u primjerenim zakonskim rokovima, koje će definirati zakonodavac, uz uvažavanje svih relevantnih aspekata osiguranja sigurnosti i pouzdanosti dopisnog i elektroničkog glasanja.

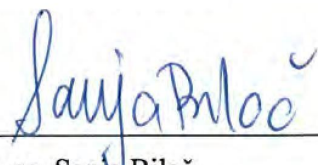
Nakon provedenog postupka izjašnjavanja građana o predloženom referendumskom pitanju od 13. do 27. svibnja 2018. godine razvidno je da postoji izuzetno veliki interes birača da se Ustavom Republike Hrvatske regulira izborni sustav na način kako je izloženo, te se, temeljem već naznačenih odredaba Ustava Republike Hrvatske i Zakona, podnosi ovaj Zahtjev predsjedniku Hrvatskog sabora radi donošenja Odluke o raspisivanju državnog referenduma.


Organizacijski odbor Građanske inicijative „Narod odlučuje“:

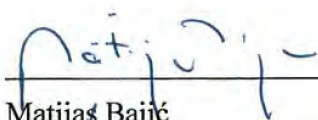

Zvonimir Troškot


Marija Burazer


dr. sc. Hrvoje Pende


dr. sc. Sanja Bilač


dr. Natalija Kanački


Matijaš Bajić


Dominik Knežović


Jelena Teklić