



Politika reforme izbornog sustava

prosinae 2014 - kolovoz 2015.

Sadržaj:

Sažetak

- 1. Analiza postojeće situacije**
- 2. Ciljevi**
- 3. Strategija**
- 4. Taktički alati**
- 5. Mjerenje učinaka /evaluacija**
- 6. Literatura**

SAŽETAK

Nakon provedene analize izbornog i stranačkog sustava u Republici Hrvatskoj te problematike vezane za regulaciju i provedbu referenduma, zaključak je da trenutno stanje treba hitno mijenjati. Naime, već nekoliko izbornih ciklusa se krše odredbe Ustava, zakona i ignoriraju ozbiljna upozorenja Ustavnog suda i nevladinih organizacija. Najjače političke stranke su svojim (ne)djelovanjem jasno pokazale da ne žele strukturne promjene postojećeg sustava, već pod pritiskom javnosti predlažu samo kozmetička rješenja. Stoga ORaH smatra da je reformu potrebno provesti sveobuhvatno, promjenom izbornog i stranačkog sustava te povećanjem transparentnosti financiranja političkih stranaka i pojedinaca, kao i efikasnijom regulacijom prava i dužnosti izabranih zastupnika. Izborni sustav mora biti ustrojen tako da u daleko većoj mjeri od sadašnje reflektira volju biračkog tijela, odnosno da izabrani predstavnici biračkog tijela budu stvarni reprezentivi volje građana.

Broj izbornih jedinica potrebno je ustrojiti na način da prate administrativno-upravno-teritorijalne granice te propisati različiti broj mandata za svaku pojedinu izbornu jedinicu, ovisno o broju birača. Također je potrebno inzistirati na uvođenju paritetne demokracije pri formiranju izbornih lista, smanjenju izbornog praga na 3% te zabranu predizbornog koaliranja.

Na lokalnoj razini potrebno je uvesti mješoviti način izbora vijećnika te mehanizam opoziva izabranih zastupnika. Također potrebno je promijeniti ili ukinuti poseban status Grada Zagreba kako bi došlo do decentralizacije i izjednačavanja s ostalim gradovima.

U kontekstu promjene stranačkog sustava, potrebno je postrožiti kriterije za osnivanje i rad političkih stranaka u svrhu razvoja njihovog političkog djelovanja i odgovornosti. Budući da se zakonski ne može utjecati na povećanje unutarstranačke demokracije, ORaH smatra da vlastitim primjerom treba potaknuti promjenu.

Za stabilnost i uspostavu kvalitetnog instituta referenduma, kao i opoziva na izborima izabranih dužnosnika, nužno je unaprijed jasno definirati vrste referenduma, uvjete za njihovo iniciranje i provođenje te ovlasti pojedinih državnih tijela u njihovoj realizaciji. ORaH smatra da se političke stranke ne smiju bojati građana te da im se mora omogućiti da o važnim pitanjima direktno odlučuju po unaprijed jasno definiranim pravilima igre.

Za uspješan razvoj demokracije, političke kulture i borbe protiv korupcije nužno je poboljšati odredbe o financiranju i kontroli političkih stranaka i političara. Pravila transparentnog financiranja moraju jednako važiti za sve sudionike u političkom životu i borba za ostvarivanje tog cilja mora biti beskompromisna.

ORaH razumije da promjene ne dolaze preko noći i da na njima sustavno treba raditi kroz duži vremenski period. Vlastitim primjerom ćemo stalno ukazivati da su promjene moguće, da političari mogu i trebaju raditi u javnom interesu i da je taj cilj ostvariv jedino predanim radom i u suradnji s građanima.

ANALIZA POSTOJEĆE SITUACIJE

Izbori na nacionalnoj razini

Višestranačko demokratsko izbornopravo u Republici Hrvatskoj proizlazi iz članka 1. Ustava Republike Hrvatske prema kojem *vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih građana, a koju vlast narod ostvaruje izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem.*

Ustav jamči pravo na slobodno političko djelovanje i udruživanje koje se uglavnom ostvaruje osnivanjem i radom političkih stranaka pod uvjetom da je njihovo unutarnje ustrojstvo u skladu s temeljnim ustavnim demokratskim načelima. Ustav za predstavničko tijelo građana i nositelja zakonodavne vlasti određuje Hrvatski sabor za koji se na izborima može birati najmanje 100, a najviše 160 zastupnika na razdoblje od četiri godine, temeljem općeg i jednakog biračkog prava. Ustavom i Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina jamči se zastupljenost nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima na državnoj i lokalnoj razini. Ustavom se jamči politički pluralizam, odnosno postojanje različitih i suprotstavljenih političkih opcija. To predstavlja jednu od najvećih vrednota ustavnih načela te svi ostali propisi koji se donose moraju biti u skladu s tim vrednotama. Donošenje zakona kojima se uređuje izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela propisano je člankom 83. stavak 2. Ustava i u nadležnosti je Hrvatskog sabora, koji navedene zakone donosi kvalificiranom većinom (*većina od ukupnog broja svih zastupnika u Saboru*). Time se omogućuje da aktualni nositelj vlasti koji ima većinu u Saboru može efikasno urediti izborni sustav na najbolji mogući način koji će zadovoljiti potrebe i težnje hrvatskih građana i građanki koji su ga izabrali. Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvatske (N.N. 121/10) zabranjuje izmjene izbornog zakona za zastupnike u Hrvatski sabor godinu dana prije održavanja redovnih izbora, čime se žele izbjeći moguće zloupotrebe vladajućih prije samih izbora. Zakonom o izboru zastupnika u Hrvatski Sabor određen je **razmjerni izborni sustav** sa sljedećim elementima:

- država je podijeljena u deset izbornih jedinica koje su određene *Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora* tako da se **broj birača** u izbornim jedinicama ne smije razlikovati više od + ili - 5%,
- u svakoj izornoj jedinici se **bira jednaki broj** zastupnika i to 14 (četnaest) zastupnika
- postoje i dvije posebne izborne jedinice: izborna jedinica za dijasporu u kojoj se biraju 3 (tri) zastupnika i izborna jedinica za nacionalne manjine u kojoj se bira 8 (osam) zastupnika,
- glasovi se preračunavaju u mandate **D' Hondtovom metodom**
- koriste se **stranačke liste** s jednim preferencijalnim glasom, s tim da redosljed kandidata/kandidatkinja na listi određuje politička stranka na način predviđen njenim statutom, odnosno vodeći kandidati na listi građana,
- pravo predlaganja **stranačkih lista imaju sve političke stranke** koje su registrirane u Republici Hrvatskoj i to samostalno jedna stranka ili u koaliciji dvije ili više stranaka pod uvjetom da pravovaljano sakupe tisuću petsto potpisa birača u svakoj izornoj jedinici u kojoj se natječu,
- pravo da predlažu kandidacijske liste imaju i birači pod uvjetom da pravovaljano sakupe tisuću petsto potpisa birača u svakoj izornoj jedinici u kojoj se natječu (**neovisna lista**),
- pravo na sudjelovanje u diobi zastupničkih mjesta u izornoj jedinici ostvaruje lista koja na izborima dobije **najmanje 5% (pet)** bez obzira radi li se o pojedinačnoj ili koalicijskoj listi

- izmjenama i dopunama Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski Sabor iz veljače 2015. godine uređeno je da svaka lista mora imati najmanje 40% zastupljenosti svakog spola, odnosno da one liste koje neće imati minimalno 40% zastupljen svaki spol neće biti valjane.

Rezultati i problemi izbora u praksi

Jednakost glasačke moći, kada se izbori ne održavaju u jednoj izbornoj jedinici, zahtijeva da se granice izbornih jedinica odrede tako da zastupnička mjesta koja predstavljaju narod budu jednako raspodijeljena između izbornih jedinica, u skladu s određenim kriterijem raspodjele (npr. broj stanovnika u toj izbornoj jedinici ili broj upisanih birača). Ako se ovo načelo ne poštuje dolazi do raspodjele mjesta koja izaziva nejednakost u zastupljenosti. Do daljnje manipulacije dolazi ako se primjenjuje sustav koji vodi neproporcionalnom rezultatu; radi se o prekrajanju teritorija izbornih jedinica tako da se osigura većina na izborima, što predstavlja favoriziranje jedne stranke zahvaljujući umjetno utvrđenim granicama izbornih jedinica. Radi se o fenomenu tzv. *gerrymandering-a*, odnosno politički pristrane podjele izbornih jedinica koja predstavlja vrstu izbornog inženjeringa. Riječ je o obliku manipulacije kojim se granice izbornih jedinica svjesno prekrajaju prema određenim političkim interesima. Time se iskorištava zemljopisna raštrkanost birača različitih političkih stranaka kako bi se manipuliralo izbornim rezultatima. Postojeći hrvatski izborni sustav, nažalost, generira neke nepoželjne ishode. Osim što broj birača u svakom izbornom ciklusu opada, veliki problem trenutnog izbornog sustava predstavlja ustroj, broj i veličina izbornih jedinica te u svezi s tim i učinak izbornog praga.

- **Opadanje broja birača u svakom izbornom ciklusu**

Kada se hrvatski izborni sustav i njegovi elementi žele prikazati u praksividljivo je da je sudjelovanje građana i građanki na izborima u svakom sljedećem ciklusu u opadanju. Dakle, postojeći izborni sustav doveo je do sve slabijeg sudjelovanja građana i građanki na izborima, čime se direktno dovodi u pitanje stvarna reprezentativnost zastupnika izabranih u Hrvatski sabor kao i njihova legitimnost. Budući da se izvršna vlast bira većinom zastupnika/zastupnica u Hrvatskom saboru, dovodi se u pitanje je li izabrana politička opcija doista stvarna volja građana i građanki te uživa li autoritet kojim bi provela program i politike za koje je izabrana. Na ukupni pad izlaznosti birača utjecala je činjenica da se u zadnja četiri izborna ciklusa broj glasača dijaspore umanjio za više od 100.000. To je pokazatelj da birači koji žive izvan granica Hrvatske, osim birača iz BiH, nisu dovoljno zainteresirani za izbor svoja tri zastupnika u Hrvatskom saboru. Ukoliko se nastavi ovakav trend opadanja broja glasača na izborima, moguće je da na idućim parlamentarnim izborima (2015. godine) izlaznost bude ispod 50 %.

- **Problemi u vezi ustroja izbornih jedinica**

Područja izbornih jedinica određena su *Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora*. Navedeni zakon je donesen u listopadu 1999. godine te se do sada nije mijenjao, usprkos činjenici da je donesen isključivo za potrebe jedne političke stranke, kao i da je u međuvremenu uslijed prirodne migracije stanovništva došlo do znatne promjene broja birača u izbornim jedinicama. Propisno održavanje *biračkih popisa* od suštinskog je značaja za uživanje općeg izbornog prava glasa. Da bi birački popisi bili pouzdani moraju se redovno ažurirati, javno objavljivati, mora biti omogućena sudska zaštita

biračima koji su brisani iz popisa i moraju se uvesti dopunski popisi (omogućavanje glasanja biračima koji nakon objavljivanja konačnih popisa steknu uvjete da glasaju). Navedeni problemi su djelomično ispravljani novim *Zakonom o registru birača* kojim se uređuje ustroj, sadržaj i način vođenja registra birača, postupak upisa, ispravka, brisanja zaključivanja, izrada izvadaka i izdvajanje isprava te način obrade podataka za potrebe izbora i referenduma. Zakon je donesen krajem 2012. godine te je istim registar birača uspostavljen kao jedinstvena elektronička baza podataka svih državljana RH s biračkim pravom. Od važnijih odredbi je svakako obveza da policijske uprave trebaju odmah dostaviti svaku promjenu prebivališta ili boravišta te isteka roka važenja osobne iskaznice, porezna uprava o promjeni OIB-a, a matični ured o umrlima, i onima kojima je status promijenjen na neki način (promjena imena, prezimena, spola). Nadležni je ured dužan odmah po primitku dojave izvršiti upise i promjene odnosno brisanje iz registra birača. Primjenom navedenog zakona došlo je do brisanja određenog broja birača u RH i to s 4,1 milijuna na 3,8 milijuna. Bez obzira na dosadašnje promjene i dalje postoji velika razlika između izbornih jedinica u odnosu na broj birača, a što zajedno s ostalim elementima izbornog sustava stvara nesrazmjer broja dobivenih glasova i osvojenih mandata.

- **Odstupanja prilikom provedbe izbora radi nejednakosti glasova**

Velika razlika u broju birača u izbornim jedinicama predstavlja suvremeni i rafinirani način narušavanja jednakosti biračkog prava zajamčenog Ustavom. Tablica prikazuje nejednakost glasova između izbornih jedinica na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor 2011. godine.

Izborne jedinice	ukupan br. birača	broj mandata	br. glasova za 1 mandat uk.br. birača prema	odaziv	stvarni broj glasova za 1 mandat
I.	358.750	14	25.625	66,89%	17.140
II.	403.716	14	28.836	61,82%	17.828
III.	364.332	14	26.023	64,14%	16.692
IV.	333.927	14	23.851	62,86%	14.993
V.	367.654	14	26.261	58,95%	15.480
VI.	352.471	14	25.176	62,13%	15.640
VII.	413.148	14	29.510	64,68%	19.086
VIII.	385.376	14	27.526	61,81%	17.014
IX.	440.597	14	31.471	57,06%	17.957
X.	422.393	14	30.170	60,26%	18.180
XI.(dijaspora)	411.758	3	137.252	5,13%	7.048
XII. Nac.manj.	250.130	8	45.505	18,19%	5.688
Ukupno cijela RH:	4.522.796	151	30.151	54,09%	16.135

Izvor: WEB Državnog izbornog povjerenstva – arhiva rezultata - izbori 2011

Iz tablice je vidljivo da bi potreban prosječan broj glasova za jedan saborski mandat prema ukupnom broju birača trebao biti 30.151. Taj prosječni broj, ako se izuzmu XI i XII izborna jedinica (dijaspora i nacionalne manjine) iznosi 27.444 glasova. Najveća razlika između broja potrebnih glasova za osvajanje jednog mandata vidljiva je uspoređujući IV. i IX izbornu jedinicu i ona u postotku iznosi čak 24,27 %. U XI. izornoj jedinici u kojoj se biraju zastupnici iz dijaspore, za jedan mandat se treba osvojiti čak 137.252, a u jedinici za nacionalne manjine

više od 45.000 glasova. Međutim, odaziv birača dijaspore bio je samo 5,13 %, a nacionalnih manjina 18,19 %, pa su zato mandati ostvareni u tim izbornim jedinicama stečeni s neusporedivo manjim brojem glasova od onih izbornih jedinica gdje glasaju birači sa stalnim boravkom na teritoriju RH. U dijaspori sa svega 7.048 glasova, a kod nacionalnih manjina s prosječnih 5.688 glasova. Nejednakost u glasovima potrebnim za osvajanje mandata u izbornim jedinicama predstavlja najveći nedostatak postojećeg izbornog sustava te se nipošto ne smije zanemariti prilikom reforme izbornog sustava.

Očigledni nesrazmjer broja dobivenih glasova i broja osvojenih mandata je također vidljiva u sljedećoj tablici prema kojoj taj nesrazmjer iznosi čak 16 % kod tada pobjedničke koalicije.

Kandidacijska lista	osvojili glasova birača u %	osvojili mandate u Saboru u %
SDP, HNS, HSU i IDS	41,08%	57,14%
HDZ (+GS+DC)	23,5%	31,44%

Izvor: WEB Državnog izbornog povjerenstva - Izbori za Hrvatski sabor u 2011 godini

Navedena odstupanja prilazana u tablicama nikako se ne mogu smatrati prihvatljivim odstupanjem. Ustavni sud Republike Hrvatske je ovu pojavu u hrvatskom izbornom sustavu detektirao i u svom Izvješću od 12/8/2010 ukazao da značajne razlike u broju birača različitih izbornih jedinica ne narušavaju samo jednakost biračkog prava, već i funkcioniranje izbornog sustava u cjelini. Promatračka misija OESS-a je u svom konačnom izvješću za parlamentarne izbore održane 2011. godine ustvrdila da bi se izborne jedinice trebale prekrojiti kako bi se postojeće razlike u broju registriranih birača po izornoj jedinici svele na minimum i kako bi u skladu s Ustavom, međunarodnim standardima i primjenom dobre praske, bila zajamčena jednakost glasova. Također, učinak izbornog praga od 5 % i odabir D'Hondtove metode povećavaju nejednakost u glasovima te utječu na manju proporcionalnost preračunavanja glasova, što odgovara velikim političkim strankama. Stoga se može zaključiti kako sadašnji zakonski okviri ne jamče jednakost glasova te navedena odstupanja nisu u skladu s ustavnim načelima i demokratskom praksom zemalja Europske Unije.

- **Nepoštivanje preporuka Venecijanske komisije kod teritorijalnog ustroja izbornih jedinica**

Zakon o izbornim jedinicama primjer je izbornog inženjeringa koji datira još iz 1999. godine, a kojim je cijela Hrvatska podijeljena na deset umjetno stvorenih izbornih jedinica (plus dvije izborne jedinice za nacionalne manjine i dijasporu). Izborne jedinice ne prate granice postojeće područne (regionalne) teritorijalne podjele zemlje na 20 županija i Grad Zagreb, te ne zadovoljavaju uvjet podjednagog broja birača s prihvatljivim odstupanjem od +/- 5 posto. Tako je npr. Grad Zagreb podijeljen u četiri izborne jedinice, što je potpuno neprirodno i protivno međunarodnim standardima. Zakon se, unatoč preporukama Venecijanske komisije iz 2002. godine da izborne jedinice trebaju pratiti administrativno-upravno-teritorijalne granice, do danas nije mijenjao.

- **Problemi u vezi izbornog praga od 5 %**

Osim nejednakog broja birača unutar izbornih jedinica, faktor koji uvelike utječe na odstupanje je zakonom propisana visina izbornog praga od 5%, odnosno izračun stvarne visine izbornog praga. Na parlamentarnim izborima 2000., 2003. i 2007. broj važećih glasova

koji nisu rezultirali osvajanjem mandata (propali glasovi) iznosio u prosjeku 440688 od ukupno važećih 2.774.280 tako da je ukupno 15,88 % birača ostalo nezastupljeno u Saboru. Navedeni trend se nastavio i povećao na posljednjim parlamentarnim izborima te je na parlamentarnim izborima 2011. iznosio broj od 606356 glasova, odnosno oko 18,5 %. U nekim izbornim jedinicama izborni prag od 5% (koji ne jamči osvajanje mandata, već samo kvalifikaciju za mandate) pogoduje jakim regionalnim strankama. Takvim strankama veliki broj osvojenih glasova u jednoj ili dvije izborne jedinice osigurava osvajanje više mandata u Hrvatskom saboru, dok faktički na nacionalnom nivou one dobivaju puno manje glasova od nekih stranaka koje ne uspiju prijeći izborni prag.

kandidacijska lista	broj osvojenih glasova	% osvojenih glasova na nacionalnoj razini	broj mandata u Saboru
HSLŠ	72 924	3,13	0
HDSSB	68 994	2,96	6

Parlamentarni izbori 2011. Izvor: WEB Državnog izbornog povjerenstva – arhiva rezultata

Izbori za EU parlament 2013. i 2014.

godina	ukupan br. birača	odaziv	%	br. Mandata	br.glasova za 1 mandat	stvarni br.glasova za 1 mandat	stvarni izborni prag
2013	3.748.815	781.216	20,84%	12	312.401	65.101	5,77%
2014	3.767.343	950.980	25,24%	11	342.485	86.452	9,42%

Izvor: WEB Državnog izbornog povjerenstva – arhiva rezultata

Nekoliko mjeseci prije ulaska Hrvatske u Europsku Uniju, održani su izbori za hrvatske zastupnike u EU parlamentu. Izborna kampanja bila je medijski potpuno nevidljiva i vremenski se poklopila s već zahuktalom kampanjom za lokalne izbore 2013. godinu. Nepoznavanje i nerazumijevanje EU institucija među hrvatskim građanima i građankama je bilo posve očito. Na prve je izbore za EU parlament izašlo 20,84 % birača, od čega je čak 39.572 ili 5,07% glasačkih listića bilo nevažeće, što je najviše na svim izborima do sada zabilježeno. Godinu dana kasnije, situacija je bila nešto drugačija. EU izborima je prethodila primjerena kampanja s dovoljno uputa za postupanje pri glasanju, mediji su nastojali pisati o EU temama i na taj su način malo približili EU problematiku biračima. Kao rezultat, odaziv glasača bio je za 5% veći, ali se ne smijemo zadovoljiti istim već težiti da se navedeni postotak znatno poveća. Novost u izborima za EU parlament je što se u Hrvatskoj prvi put primijenilo preferencijsko glasanje temeljem Zakona o izboru članova za Europski parlament. Prema navedenom zakonu, članovi u Europski parlament biraju se po proporcionalnoj zastupljenosti i preferencijskom glasanju, tako da birači mogu glasovati samo jedanput i samo za jednu listu kandidata. Birač na glasačkom listiću može označiti jednog kandidata koji ima prednost pred ostalim kandidatima na listi za koju je glasovao (preferirani glas). Broj članova koji će biti izabrani sa svake liste kandidata utvrđuje se D'Hondtovom metodom, s izbornim pragom od 5%, kao i za izbore za Hrvatski sabor. Preferirani glasovi za pojedine kandidate uvažavaju se ako broj preferiranih glasova pojedinog kandidata iznosi najmanje 10% glasova koje je osvojila pojedina lista, a izabrani su oni kandidati sa svake liste kandidata koji su dobili najveći broj preferiranih glasova. Kada dva ili više kandidata dobiju isti broj preferiranih glasova, odlučujući je poredak na listi kandidata, a ako nije izabrano onoliko kandidata koliko mandata pripada pojedinoj listi, na preostala mjesta određuju se kandidati prema redoslijedu

na listi. Uvođenje preferencijskog glasanja na izborima za EU parlament dobro je prihvaćeno u javnosti te je pokazalo da su građani zadovoljni danom mogućnosti da daju preferirani glas svome kandidatu s liste.

Izbori na lokalnoj razini

Na lokalne izbore za predstavnike u tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave primjenjuje se sustav stranačkih lista uz primjenu D'Hontove metode za izračun osvojenih mandata. Do 2009. godine čak su se i župani, gradonačelnici i načelnici općina uklapali u taj sustav jer ih je birala većina u predstavničkom tijelu. To je konkretno značilo da je stranka ili koalicija stranaka koja je dobila najviše glasova na izborima formirala i izabirala svoju izvršnu vlast – župane, gradonačelnike i načelnike. Jednom tako formirana vlast u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave je više-manje stabilno funkcionirala do kraja svog mandata od četiri godine i ovisila je isključivo o stabilnim odnosima unutar pozicije koja je na izborima osvojila vlast. Godine 2007. uvedena je novina u lokalni izborni sustav. To je Zakon o izboru načelnika općina, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, kojim je u političku praksu uveden direktni (većinski dvokružni) model izbora župana, gradonačelnika i načelnika općina te njihovih zamjenika. Ako je župan, gradonačelnik ili načelnik općine iz stranke koja ima većinu u predstavničkom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave takva konstelacija podjele vlasti i ovlasti funkcionira u principu dobro tijekom cijelog mandata. Problemi se pojavljuju kad direktno izabrani župan, gradonačelnik, ili načelnik ne pripada većinskoj političkoj opciji u predstavničkom (zakonodavnom) tijelu. Prema prvoj verziji Zakona ukoliko predstavničko tijelo (skupština ili gradsko/općinsko vijeće) ne prihvati prijedlog proračuna koji predlaže župan, gradonačelnik ili načelnik, u roku od 90 dana moraju se raspisati novi izbori za predstavničko tijelo. Župan, gradonačelnik ili načelnik u tom slučaju ostaje na svojoj funkciji. Zato se 2012. godine donio novi Zakon o lokalnim izborima i dopune Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kojima se ovakva konfliktna situacija rješava tako da Vlada raspisuje prijevremene izbore i za predstavničko tijelo i za župana, gradonačelnika ili načelnika. (primjer: Vukovar – izvanredni izbori u ljeto 2014.) Smjena direktno izabranog gradonačelnika moguća je opozivom putem referendumu. Za postupak opoziva vrijede sve odredbe Zakona o referendumu uz dodatak da se na takav referendum mora odazvati više od polovice od ukupnog broja građana upisanih u popis birača te da bi opoziv uspio za njega mora glasati najmanje 1/3 od ukupnog broja birača koji stalno žive najmanje jednu godinu na teritoriju dotične jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. U tom dijelu, Zakon o izborima župana, gradonačelnika i načelnika dolazi u koliziju s praksom, odnosno u praksi je gotovo neprovediv jer na lokalne izbore u RH izlazi u prosjeku najviše 30-40% birača i aktualni župani/gradonačelnici/načelnici su svi do jednog izabrani s daleko manjim postotkom građana. Postavlja se praktično pitanje – zašto je moguće da netko bude izabran sa svega 20-tak posto glasova od ukupnog biračkog tijela, ali za njegov opoziv i smjenu je potrebno da se izjasni najmanje 1/3 ukupno registriranih birača (33% +). Pretpostavljamo da je takvom odredbom zakonodavac želio spriječiti pojavu učestalih lokalnih referendumu koje bi mogla pokretati nezadovoljna oporba. Međutim, time je smjena župana/ gradonačelnika/ načelnika opozivom putem referendumu praktički onemogućena što smatramo demokratskim deficitom naše lokalne samouprave.

Zakon o Gradu Zagrebu – primjer ozakonjenog demokratskog deficita

Kad govorimo o nedostacima izbornog (ali i upravnog) sustava na lokalnoj razini ne smije se izostaviti Zakon o Gradu Zagrebu. Ustavom i Zakonom o Gradu Zagrebu, glavni grad Hrvatske stavljen je u poseban položaj u odnosu na sve ostale jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Spomenutim zakonom Grad Zagreb kao cjeloviti teritorij ima dvostruki status: status lokalne samouprave (grada ili općine) i status područne (regionalne) samouprave, odnosno županije. Unutar svojih granica Grad Zagreb može organizirati i ustrojiti oblike mjesne samouprave po svojoj želji, što u praksi znači da mjesnoj samoupravi može dati toliko ovlasti koliko to žele vladajuće strukture u Gradu Zagrebu (gradonačelnik i zastupnici u gradskoj skupštini). Mjesna samouprava u Gradu Zagrebu postoji od 2001. godine kad je prvi put u hrvatskoj novijoj povijesti formirano 17 zagrebačke četvrti. Mjesni odbori unutar četvrti uvedeni su tek pred lokalne izbore 2009. godine. Karakteristika svih vlasti u RH, pa tako i vladajućih struktura Grada Zagreba je da se sami nerado odriču stečenih ovlasti i moći. Shodno tome, mjesna samouprava Grada Zagreba stvarno nema nikakve ovlasti ni mogućnosti bilo kakve samouprave na svom teritoriju. U Zagrebu postoji stvarni demokratski deficit jer na relativno malom teritoriju živi gotovo $\frac{1}{4}$ stanovništva cijele Hrvatske, zagrebačke četvrti bez ikakve samostalnosti su najgušće naseljeni teritoriji Hrvatske. Zbog Zakona o Gradu Zagrebu, kojim je glavnom gradu nametnut visok stupanj centralizacije odlučivanja i upravljanja, građani i građanke Zagreba su demokratski zakinuti u odnosu na ostale stanovnike Hrvatske. Posljedica takvog stanja je skupa i neučinkovita gradska uprava, sve skuplje komunalne usluge, neracionalno i netransparentno trošenje pozamašnog gradskog proračuna, visok stupanj korupcije, nepostojanje prave strategije razvoja Zagreba, urbanistički kaos i ilegalna gradnja, propadanje vrijedne kulturne baštine, itd. Građani i građanke nemaju prave sustavne (zakonske) mehanizme za izmjenu takve situacije na zakonit i legalan način.

Gledajući i analizirajući skup zakona kojima se regulira lokalna samouprava i izbori za njihova predstavnička tijela i župane/gradonačelnike/načelnike, smatramo da se to područje treba temeljito reformirati u cjelini i postaviti na nove demokratske i sređenije osnove. Prije svega te reforme trebaju se temeljiti na potpuno novoj teritorijalno-upravnoj organizaciji Hrvatske, što u svakom slučaju podrazumjeva provođenje reforme u državnoj upravi i organizacijskoj podjeli zemlje. ORaH se u svojim osnovnim programskim postavkama zalaže za okrupnjavanje županija u 5 regija (područna-regionalna samouprava) te shodno tome smanjenje broja jedinica lokalne samouprave. To traži postavljanje sasvim novih kriterija i definicija gradova i općina.

U sadašnjem Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi grad se definira kao jedinica lokalne samouprave koja ima više od 10 000 stanovnika i predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. Općina se pak definira kao jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva. Ovako labavo postavljene kriterije za ustroj grada ili općine doveli su do situacije da imamo 128 gradova i 428 općina što za zemlju od 4,2 milijuna stanovnika predstavlja pretjeranu fragmentaciju i u mnogobrojnim slučajevima otežava normalno funkcioniranje državne i lokalne uprave i administracije. Iz navedenih razloga, možemo zaključiti da je uvjet svakoj djelotvornoj reformi u domeni lokalnih izbora, reforma

unutrašnjeg teritorijalnog ustroja i državno-administrativne uprave. Tek nakon toga može se pristupiti i reformi zakona kojima se reguliraju izbori na lokalnom nivou.

Stranački sustav

Političke stranke nastale su kao popratni fenomen demokratske ustavne države. Njihov je životni prostor javna i neometana rasprava, njihovo pravilo igre opće pravo glasa, a njihov značajniji prostor djelovanja parlament. Političke stranke imaju legitimitet političkih organizacija koje su ugrađene u državnu tvorevinu i čine sastavni dio političkog ustroja koji bez nje ne bi mogao funkcionirati. Na ustavnoj razini u RH propisana je obveza političkih stranaka da djeluju javno i polažu račune o porijeklu svojih sredstava, a koje obveze su razrađene posebnim zakonima. Zastupnički se mandat definira kao neobvezujući, čime se željela potaknuti veća demokratičnost unutar velikih stranaka te omogućiti određenim političkim frakcijama unutar jedne stranke da ne slijede uvijek slijepo upute vodstva već da mogu iznositi i svoja mišljenja. Međutim, u praksi, iznošenja vlastitih mišljenja protivno mišljenju stranačkog vodstva rezultirala su izbacivanjem članova iz političkih stranaka. Dakle, političke stranke kao organizacijske jedinice u RH imaju ustavom priznati status upravo radi njihove važnosti u demokratskom društvu jer se kroz njih očituje i prenosi volja birača, a izbori predstavljaju vrhunac tog procesa. S druge strane, ne postoje zakonske obveze o provođenju ponuđenih programa političkih stranaka, tj. obveze da djeluju u javnom interesu, a što stranke uvelike iskorištavaju. Bez obzira na nedostatak unaprijed zakonski definiranih obveza o nužnosti zastupanja javnog interesa, političke bi stranke u svojem djelovanju toga morale biti potpuno svjesne. Samo takvim promišljanjem i postupanjem, političke stranke mogu adekvatno funkcionirati i ostvarivati obećane programe jer iza njih stoji povjerenje i snaga građana/građanki koji su ih izabrali. Do sada na hrvatskoj političkoj sceni takva svijest nije postojala, a političke stranke ustrojene kao organizacije, prvenstveno su gledale svoj osobni interes i probitak svojih članova. Tek svake četiri godine sjetile bi se svojih birača te im obećavale rješenja i rad u korist njihovog interesa.

Osnivanje i rad političkih stranaka reguliran je Zakonom o političkim strankama. On je donesen 1993. godine te je mijenjan i dopunjavan tri puta - 1996., 1998. i 2001. godine. Promjene su bile formalne, a ne suštinske i danas Hrvatska kao zemlja od 4,2 milijuna stanovnika, s biračkim tijelom od 3,7 milijuna ima registrirano oko 150 političkih stranaka. Politički pluralizam je dobar i poželjan, ali preveliki broj neaktivnih političkih stranaka, bez programa i članova proizvode 'političku kakofoniju' koja potpuno razvodnjava profilirane političke izborne kampanje većih stranaka. Zakonom o političkim strankama je propisano da se politička stranka može osnovati ako se dostave potpisi 100 punoljetnih građana, državljanina RH i priloži zapisnik s osnivačke skupštine, statut stranke i njen program. Zakon o političkim strankama propisuje da politička stranka prestaje kad Ministarstvo uprave, kao nadležno upravno tijelo izda rješenje o prestanku stranke, a to će učiniti u slučaju kad najviše tijelo stranke donese odluku o prestanku rada stranke; u slučaju kad Ustavni sud zabrani njeno daljnje djelovanje; i po sili Zakona kad politička stranka u dvostruko dužem vremenu, koje je sama stranka odredila svojim statutom, ne održi sastanak svog najvišeg tijela. U dosadašnjoj praksi kontrola rada političkih stranaka od strane nadležnog tijela je samo formalne prirode i pogoduje neozbiljnim strankama koje ne poštuju zakon. Stoga, Zakon o političkim strankama po mnogim stvarima je arhaičan i više ne zadovoljava današnjem demokratskom ozračju

hrvatskog društva. Zakon je implicitno nametnuo visok stupanj centralizacije u radu političkih stranaka pa zahtijeva nova rješenja.

Referendum

Referendum je izraz direktne demokracije i kao takav predstavlja oblik neposrednog odlučivanja birača u obavljanju državne vlasti. Na referendumu se odlučuje o određenim političkim pitanjima: primjerice o Ustavu te o pitanjima iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Pitanje referenduma kao načina direktnog odlučivanja građana i građanki definiraju sljedeći zakoni:

1. Ustav RH
2. Zakon o referendumu
3. Zakon o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Sve navedene zakone treba prvenstveno međusobno uskladiti kako ne bi više dolazilo do prijepora oko broja birača, broja potpisa, potrebne izlaznosti na referendumu, obveze provođenja donesenih odluka i pitanja o kojima se odlučuje referendumom. Ustavom bi trebalo urediti o kojim se pitanjima ne može neposredno odlučivati na referendumu. U Ustavu RH u članku 135. do sada se jedino izričito zabranjuje pokretanje postupka udruživanja RH u saveze s drugim državama kojim bi takvo udruživanje dovelo ili moglo dovesti do obnavljanja jugoslavenskog državnog zajedništva, odnosno neke balkanske državne sveze u bilo kojem obliku. Zbog referenduma o braku iz 2013. godine kojim su povrijeđena neka prava manjinske skupine građana i građanki drugačije seksualne orijentacije, smatramo da bi se u Ustav trebale unijeti još neka ograničenja vezana uz provedbu referenduma. To se prvenstveno odnosi na pitanja nacionalne sigurnosti i državnog poretka te pitanje općih ljudskih prava i manjinskih prava – rodnih, seksualnih, vjerskih, nacionalnih i rasnih. Pitanja nacionalne sigurnosti o kojima se ne bi smjelo odlučivati referendumom su na primjer: državni suverenitet nad kopnenim područjem, rijekama, jezerima, prokopima, unutrašnjim morskim vodama, teritorijalnim morem te zračnim prostorom iznad tih područja, jedinstvo i nedjeljivost državnog teritorija te neovisnost. Pitanja državnog poretka o čijim se izmjenama ne bi smjelo odlučivati na referendu su na primjer: demokratski parlamentarni višestranački sustav, vlast koja potječe od naroda (izabrani predstavnici) i trodioba vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. O svim ostalim pitanjima koja se reguliraju Ustavom i zakonima, treba nesmetano dopustiti građanima i građankama da odlučuju na referendumu, bilo da je on lokalni ili nacionalni.

Izdvojeni problem br.1: financiranje i transparentnost političkih stranaka

Efikasna kontrola financiranja političkih stranaka je uvjet za funkcioniranje demokratskog društva i vraćanja povjerenja građana u institucije vlasti i političke stranke. Nakon financijskog skandala HDZ-a koji je rezultirao pokretanjem kaznenog postupka protiv njihovog predsjednika i bivšeg premijera u 2011. godini je donesen novi Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe. Naime, ukoliko nema transparentnog i svima dostupnog prikaza donacija i izvora sredstava te preciznog izvještaja o troškovima u izbornoj kampanji zlouporabe i korupcija su mogući i teško uhvatljivi te oni utječu na samu legalnost izbora i legaliteta izabrane vlasti. Novim zakonom je regulirano financiranje političkih stranaka i izbornih kampanja te su uvedena ograničenja na potrošnju u kampanji te sankcije u slučaju kršenja zakona kao i neovisan nadzor Državnog izbornog povjerenstva i Državnog

ureda za reviziju. Nedostatak sadašnjeg Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe je u tome što DIP i Državni ured za reviziju nemaju stvarnu, već samo formalnu kontrolu nad stranačkim financijama i to samo u vrijeme izbora. Tako je Zakonom i Pravilnikom Ministarstva financija propisano da svaka stranka ili nezavisni kandidat koji se natječe na određenim izborima za neko predstavničko tijelo ili funkciju mora otvoriti poseban izdvojeni žiro-račun na kojem će primati donacije za potrebe izbora te s kojeg će u vrijeme izborne kampanje plaćati sve troškove izborne promidžbe. Da bi DIP i Državni ured za reviziju imali uvid i stvarnu kontrolu nad takvim žiro-računom, stranka s bankom kod koje se račun otvara potpisuje specijalan ugovor kojim banka omogućuje DIP-u i Državnom uredu za reviziju stalno praćenje ulaza i izlaza po dotičnom računu. To se na prvi pogled čini u redu, međutim istovremeno stranka ima i svoj stalni središnji račun preko kojeg također vrši određene transakcije za kojeg DIP i Državni ured za reviziju nemaju nikakvih ovlaštenja po pitanju uvida i kontrole. Pretpostavka je da je središnji stranački račun izuzet iz izborne kontrole zato jer svaka stranka mora istovremeno, osim izbora, podmirivati stalne tekuće troškove poput plaćanja zakupnine, isplata plaća zaposlenima, troškova režija za prostor, kancelarijskog materijala, sitnog inventara, redovnih putnih troškova zaposlenima i sl. Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe najveći naglasak stavlja na reklamiranje i troškove medija koji se obvezno moraju evidentirati i iskazivati na posebnim obrascima tijekom kampanje. Međutim, osim tih troškova postoji još niz drugih troškova u nekoj izornoj kampanji koje stranke sigurno podmiruju sa svog osnovnog žiro-računa i na taj način prikrivaju prave iznose koje su utrošili u svojoj izornoj kampanji. Drugi nedostatak u Zakonu o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe vidimo u odredbi po kojoj stranka ili koalicija stranaka mora za svaku prijavljenu kandidacijsku listu ili kandidata, otvoriti poseban izdvojeni žiro-račun. U tom segmentu Zakon nije dovoljno promišljen jer suvišnim administriranjem opterećuje financijski političke stranke, a DIP i Državni ured za reviziju se zatrpavaju gomilama obrazaca što im otežava efikasnu kontrolu financiranja izborne promidžbe.

Izdvojeni problem br. 2: podzastupljenost žena u stranačkom i javno-političkom životu

Predstavnička tijela u kojima nisu ravnomjerno zastupljena oba spola nemaju sve pozitivne karakteristike predstavničke demokracije i dovodi u pitanje legitimnost političke vlasti u demokraciji. Zbog toga je bitna afirmacija paritetne demokracije u predstavničkim tijelima na nacionalnoj i lokalnoj razini, kao i u stranačkim strukturama. Paritetna demokracija vodi se načelom da su žene i muškarci ravnopravni i da trebaju biti ravnopravni u svim aspektima političkog djelovanja. Paritetnom demokracijom se žele pomaknuti granice. To znači pomak s koncepta kompetitivne jednakosti, na prihvaćanje koncepta jednakih mogućnosti. U Hrvatskoj je na parlamentarnim izborima 2011. godine izabrano svega 19.9 % žena, a danas je u Hrvatskom saboru 25 % (37) žena te 75 % (114) muškaraca. Kako je taj broj i udio varirao tijekom godina od 1990. nadalje prikazano je u tablici.

	Ukupno	Muškarci	Žene	Muškarci %	Žene %	Porast/pad udjela žena u %
22.04.1990.	351	335	16	95.4	4.6	

02.08.1992.	138	131	7	94.9	5.1	+ 0.5
29.10.1995.	127	118	9	92.9	7.1	+ 2.0
03.01.2000.	151	118	33	78.1	21.9	+ 14.8
23.11.2003.	152	125	27	82.2	17.8	- 4.1
25.11.2007.	153	121	32	79.1	20.9	+ 3.1
04.12.2011.	151	121	30	80.1	19.9	- 1.0

Udio zastupnica Hrvatskog sabora na parlamentarnim izborima provedenim odosamostaljenja RH Izvor: DZS, Žene i muškarci 2007.-2014.

S druge strane, na izborima za zastupnike i zastupnice u Europski parlament, koji su u RH održani 13. i 14. travnja 2013. godine, na kandidacijskim su listama političke stranke većinom vodile računa o načelu ravnopravnosti spolova. Na 15 od ukupno 28 kandidacijskih lista zastupljenost jednog spola je bila 40 ili više posto. Premda je na preostalih 13 kandidacijskih lista zastupljenost žena bila ispod 40%, na njih 6 žene su sačinjavale trećinu (4 od 12) kandidata/kinja i nedostajala je jedna kandidatkinja kako bi zastupljenost jednog spola prešla 40%. Premda manji dio političkih stranaka nije vodio računa o načelu ravnopravnosti spolova prilikom sastavljanja kandidacijskih lista, to se u konačnici nije odrazilo na samu spolnu strukturu članica i članova izabranih u Europski parlament (5 članica i 6 članova), pa ove izbore, iz perspektive promicanja ravnopravnosti spolova, možemo ocijeniti zadovoljavajućima, posebice u pogledu konačnog ishoda izbora u Hrvatskoj. Ti su izbori također pokazali da žene, ukoliko im se pruži prilika, žele ravnopravno sudjelovati u političkom životu kako na hrvatskoj tako i na europskoj razini. Može se zaključiti da se, kada postoji politička volja i motiv, liste mogu kroititi na zadovoljavajući i inkluzivan način. Potrebno je potaknuti tu volju i motivaciju prilikom izbora saborskih i lokalnih čelnika, a ne samo kada treba ostaviti dobar dojam na EU.

Zakonom o ravnopravnosti spolova iz 2008. godine u Hrvatskoj su uvedene rodno neutralne kvote. Naime, članci 12. i 15. tog Zakona definiraju obvezu uravnotežene zastupljenosti muškaraca i žena na izbornim listama političkih stranaka na svim razinama izbornog procesa pri čemu se uravnoteženu zastupljenost definira na način da podzastupljeni spol na predloženim izbornim listama ne smije biti manji od 40 posto. Zakonom su predviđene i novčane kazne političkim strankama i drugim ovlaštenim predlagateljima lista koji ne poštuju propisane kvote. S obzirom na to da je Zakon predvidio period prilagodbe do trećih redovitih izbora nakon njegovog donošenja (lokalni izbori 2017., dok bi treći redoviti izbori za članove u Europski parlament trebali biti održani 2019.), očekivao se postepeni rast zastupljenosti žena na svakim slijedećim izborima. Međutim, porast zastupljenosti je izostao jer se političke stranke, očito radi nedostatka snacija, nisu počele postupno prilagođavale propisanim odredbama. Posljednjim izmjenama Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor unesena je odredba prema kojoj su stranke i nezavisne liste obavezne na listama imati minimalno 40% kandidata/kinja svakog spola. One stranke ili liste koje ne poštuju ovu obvezu bit će diskvalificirane. Naime, analiza parlamentarnih izbora 2011. godine i lokalnih izbora 2013. godine na županijskoj razini pokazala je da kvote, kako su trenutno definirane Zakonom o ravnopravnosti spolova, ne dovode do željenog rezultata (najmanje 40% žena u tijelima odlučivanja). U odnosu na rezultate lokalnih izbora 2009. godine primjetna je stagnacija u porastu udjela žena u području političke participacije na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj. To ukazuje na tendenciju smanjenja

zastupljenosti žena u tijelima predstavničke i izvršne vlasti na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Političke stranke su te koje direktno mogu utjecati na ravnopravniju zastupljenost žena u politici. Međutim, one to ne čine. Analizom podataka o (pod)zastupljenosti žena, došlo se do zaključka da između SDP-a, stranke koja se deklarira kao stranka lijevog centra, te HDZ-a, koji se deklarira kao konzervativna stranka desnog centra, nema nikakve razlike. Iako je izmjenom Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor zakonski obavezna kandidatura najmanje 40% podzastupljenog spola na listama, ORaH nije s tom odredbom zadovoljan. Naime, u praksi se pokazalo da političke stranke svoje kandidatkinje stavljaju na dno liste i time formalno ispunjavaju propise, ali ne i ideju koja se njima želi postići. Dakle, bez uvođenja odredbe kojom se nalaže kandidiranje na listama s naizmjeničnim rasporedom, omogućuje se zlouporaba zakona i daje se privid da je pitanje podzastupljenosti žena riješeno i da više na njemu ne treba raditi.

Izdvojeni problem broj 3: Prava i dužnosti saborskih zastupnika

Usprkos samom nazivu zakona, Zakon o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru nema nijednu odredbu koja se odnosi na njihovu dužnost, već isključivo regulira njihova prava. Navedena činjenica dokazuje ranije istaknuti problem: političke stranke i njihovi članovi nemaju razvijenu svijest o nužnosti rada za javni interes, zbog čega ne postoji politička volja da svoja prava i obveze reguliraju ravnomjerno. Prema sadašnjem zakonskom rješenju, saborski zastupnik ima pravo na naknadu plaće nakon prestanka obnašanja zastupničke dužnosti, bez obzira na to koliko je dugo zastupnička dužnost trajala. Ta naknada iznosi punu plaću u prvih šest mjeseci po odlasku s dužnosti te pola plaće još dodatnih šest mjeseci. Ukoliko se ova odredba usporedi s pravima ostalih zaposlenika u RH (naročito u privatnom sektoru) uočljiv je ogromni nesrazmjer i nedostatak nužno potrebne solidarnosti. Zaštićeni status zastupnika u kontekstu njihova rada i plaće ne doprinosi njihovoj produktivnosti i želji za radom i dokazivanjem. Radi toga se ORaH zalaže za promjenu sustava koji zastupnicima daje samo prava, a ne poziva ih na odgovornost niti ih sankcionira u slučaju neizvršavanja njihovih dužnosti. U ORaH-u se zalažemo za valorizaciju rada sukladno mjerljivim kriterijima na svim razinama, a posebno važnim smatramo primjenu tih načela na najvišim funkcijama. Smatramo da bi se Hrvatska u tom pogledu trebala ugledati na Dansku koja je primanja zastupnika uredila po načelu jednog fiksnog dijela plaće (naš je prijedlog da bi taj paušal trebao iznositi prosječnu plaću u Hrvatskoj), a sve ostalo zastupnici trebaju zaraditi svojim političkim djelovanjem u interesu građana Hrvatske.

CILJEVI

Nacionalna razina

Odluka o tipu izbornog sustava koji će se primjenjivati u pojedinoj državi jedna je od najvažnijih političkih odluka. Odlukom bi se trebao postići dvostruki cilj - što bolja reprezentativnosti birača i formiranje stabilne izvršne vlasti.

ORaH se zalaže da tip izbornog sustava, kao politička odluka aktualne vlasti i dalje budu definiran zakonom, a ne Ustavom. Naime, dovoljno je da se Ustavom postave okvirni temelji izbornog sustava u demokratskom duhu. Također, promjene izbornog sustava putem referenduma nisu poželjne jer su zlouporabe onih koji postavljaju referendumsko pitanje moguće, budući se svaki izborni sustav sastoji od više elemenata koji mu daju određene specifičnosti. Radi ranije iznesenih problema, za ORaH su neprihvatljive one odluke i prakse kojima se nastoji umjetno kreirati određeni izborni rezultati radi dobrobiti određene političke opcije. Trenutni izborni i stranački sustav ne odgovara zajamčenim ustavnim i demokratskim standardima i načelima. ORaH stoga smatra da se postojeća pravila moraju mijenjati kako bi se postigli sljedeći **ciljevi**:

- povećanje reprezentativnosti izabranih predstavnika građana i građanki, povećanim sudjelovanjem građana i građanki u izbornim procesima, kako bi izabrani predstavnici imali neupitan legitimitet za zastupanje
- uspostave stvarne jednakosti glasova po izbornim jedinicama
- provođenje proklamiranih principa paritetne demokracije,
- vraćanje povjerenja birača u važnost izbornog procesa i sudjelovanja,
- vraćanje povjerenje birača u kandidate i stranke.

Lokalna razina

Ciljevi promjena na lokalnoj razini jesu:

- povećanje kompetitivnosti i personalizacije izbora
- povećanje sudjelovanja građana/gr građanki u izborima
- veći legitimitet te politička odgovornost izabranih vijećnika, načelnika i gradonačelnika
- ukidanje nepravednih i diskriminatornih odredbi Zakona o Gradu Zagrebu.

Stranački sustav

Ciljevi koje bi se promjenama trebali postići jesu:

- povećati kvalitetu ponude političkih programa
- povećanje unutarnje demokratičnosti političkih stranaka.

Referendum

Ukoliko Ustav jasno i nedvosmisleno definira o čemu sve građani mogu neposredno odlučivati i tako mijenjati Ustav, sve ostale stvari (tehnik i cenzusi) u vezi samog referenduma trebale bi biti navedene u Zakonu o referendumu. U tom smislu, vrste neposrednog odlučivanja trebalo bi podijeliti na: **ustavni, nacionalni i lokalni referendum**. **Ustavni** referendum je onaj kojim se mijenja Ustav RH. **Nacionalni** referendum je onaj kojim se mijenja zakon /vladina Odluka/ Uredba koji zakonski vrijede na cijelom teritoriju RH ili se želi spriječiti njihovo donošenje. **Lokalni** referendum je onaj na kojem građani/gr građanke neposredno

odlučuju o nekom konkretnom pitanju iz djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zakonom o referendumu treba razgraničiti i detaljno definirati koje je pitanje stvarno lokalno, a što može imati utjecaj na cijelu državu pa prema tome stvarno ima nacionalni karakter. Dosadašnji obnašatelji vlasti su često namjerno miješali te pojmove radi lakšeg ostvarenja nekih projekata koji nisu imali dobar odjek u hrvatskoj javnosti (primjer: golf resort na Srđu ili izgradnja Plomina C). Teritorijalni kriterij ne može biti isključivi kriterij za određivanje što je lokalno, a što nacionalno pitanje.

Ciljevi promjene postojećeg sustava su:

- definiranje jasnih propisa i procedura provođenja prikupljanja potpisa i provođenja referenduma kojima bi bilo nemoguće manipulirati
- uređenje mogućnosti opoziva izabranih dužnosnika i na taj način povećati njihovu političku odgovornost.

Ciljevi izdvojenog problema br.1: financiranje i transparentnost političkih stranaka:

- smanjenje političke korupcije
- povećanje transparentnosti financiranja političkih kampanja
- povećanje političke odgovornosti političkih stranaka i nezavisnih kandidata
- povećanje odgovornosti, učinkovitosti i pravednosti pri medijskom praćenju izbornih kampanja.

Ciljevi izdvojenog problema br.2: podzastupljenost žena u stranačkom i javno-političkom životu:

- povećanje učešća žena u odgovornim i rukovodećim strukturama države.

Ciljevi izdvojenog problema br.3: prava i dužnosti saborskih zastupnika:

- povećanje političke odgovornosti izabranih saborskih zastupnika
- povećanje produktivnosti zastupnika
- sprječavanje sukoba interesa i političke korupcije
- odvajanje zakonodavnih i izvršnih ovlasti saborskih zastupnika/ gradonačelnika/ načelnika.

STRATEGIJA

Nacionalna razina

Postojeći razmjerni izborni sustav u Republici Hrvatskoj se mora izmijeniti na način da se postigne autentično predstavljanje volje građana rasporedom mandata u predstavničkom tijelu i to:

- **smanjenjem broja izbornih jedinica** i njihovim formiranjem sukladno novo formiranim regionalnim područjima koji prate administrativno-upravno-teritorijalne granice,
- određivanjem **različitog broja mandata za svaku pojedinu izbornu jedinicu** ovisno o broju birača u njoj,
- obveznim **periodičnim provjeravanjem broja birača u izbornim jedinicama** radi provjere broja stanovnika (birača) uslijed migracija,
- **uvođenjem Saint-Leagueove metode preračunavanja glasova** koja se bazira na nizu djelitelja 1,3,5,7 jer učinak te metode producira proporcionalnije izborne rezultate od sadašnje D' Hondtove metode,
- uvođenjem **paritetne demokracije** na način da stranačka ili neovisna izborna lista može sudjelovati na izborima ukoliko ima predloženo jednak broj muških i ženskih kandidata s naizmjeničnim redoslijedom u odnosu na spol.
- smanjivanjem **izbornog prag na 3%** (planira se smanjenje broja izbornih jedinica, a samim time će se omogućiti bolja prezentacija volje građana),
- zabrana **predizbornog koaliranja** kako bi birači znali za koju političku stranku, odnosno program glasaju
- **uspostavljanje sustava odgovornosti** i poštivanje preuzetih obveza zastupnika u Saboru kako bi se vratilo povjerenje građana u njihov rad.

Broj zastupnika dijaspore

ORaH smatra da je broj zastupnika u Hrvatskom saboru koji predstavljaju hrvatske državljane bez prebivališta u RH dostatan te ga nema potrebe povećavati. Naime, Hrvatski sabor je zakonodavno tijelo kojem je najvažnija uloga donošenje zakona koji se primjenjuju na teritoriju RH. Budući da hrvatski državljani bez prebivališta ne žive u RH te doneseni zakoni ne utječu izravno na njihove živote, nema političkog ni bilo kojeg drugog razloga da imaju veću zastupljenost od one koja im je sada zagarantirana. Međutim, ORaH uzima u obzir činjenicu da se kao predstavnici dijaspore uvijek biraju predstavnici iz BiH, iako oni nisu dijaspora, već jedan od tri konstitutivnih naroda susjedne nam države, a čime se izlaznost na izborima u drugim državama (SAD, Kanada, Australija) znatno smanjila. Radi toga je došlo do otuđenja dijaspore od Hrvatske radi čega su zapravo obje strane na gubitku. ORaH stoga zagovara ideju da se jednom godišnje sjednica Hrvatskog sabora (u trajanju od jednog dana, a po potrebi i više) posveti temama vezanim isključivo za prijedloge, interese i probleme dijaspore, na kojoj bi se, uz saborske zastupnike dijaspore, omogućilo i ostalim uvažanim članovima hrvatske dijaspore (predstavnici SAD, Kanade, Australije i dr.) da govore u Hrvatskom saboru.

Izbor zastupnika nacionalnih manjina

Ako se uzme u obzir broj pojedinih nacionalnih manjina i broj zastupnika koje njihovi birači biraju, čini se da među njima ne postoji jednakost. Usporedimo li npr. podatke popisa stanovništva o broju pripadnika mađarske manjine s brojem pripadnika albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske manjine: 14.048 mađara ima pravo na jednoga saborskog zastupnika, a ovi drugi zajedno broje čak 68.164 građana, također imaju pravo na jednog zastupnika, bez obzira na to što je gotovo pet puta brojnija od mađarske, ali i od talijanske (17.807) te češke (9.642) i slovačke (4.753) manjine. Jednako tako, među manjinama koje daju četvrtog zastupnika nitko osim Roma gotovo nema šanse da dobije svoga parlamentarnog zastupnika jer je Roma 16.975, a svih ostalih u toj grupi 10.717. Nejednakost se ogleda i u tome da je na prošlim parlamentarnim izborima tih 12 nacionalnih manjina u jednoj skupini biralo svog predstavnika između 22 kandidata, dok talijanska nacionalna manjina uopće nije imala mogućnost izbora jer je jedini kandidat bio Furio Radin. Zajamčena prava nacionalnih manjina su propisana Ustavnim zakonom u kojem je određeno da manjine biraju najmanje petoro, a najviše osmero zastupnika u posebnim izbornim jedinicama.

ORaH se zalaže za integrativnu politiku prema nacionalnim manjinama i da ima još mnogo područja manjinske zaštite koja se mogu i trebaju unaprijediti. Međutim, nepravilnosti koje generira sadašnji sustav bi se trebale ispraviti vodeći računa o brojčanom kriteriju pripadnika pojedine manjine, ali ne zanemarujući i njihovu specifičnost i povijesni aspekt.

Lokalna razina

Pod pretpostavkom da se izvrši reorganizacija teritorijalnog ustroja Hrvatske i shodno tome državne uprave, predlažemo sljedeće **mjere**, odnosno izmjene zakona kojima se reguliraju izbori za lokalne organe vlasti:

- **Promjene Zakona o lokalnim izborima**

1. u gradove i općine s više od 30.000 stanovnika uvesti **mješoviti način izbora vijećnika i zastupnika** gdje bi se polovica birala većinski, a polovica proporcionalnom metodom.

2. u gradove i općine s manje od 30.000 stanovnika treba uvesti **u potpunosti dvokružni većinski model izbora vijećnika** u predstavnička tijela.

3. Propisati Zakonom o lokalnim izborima **mehanizam opoziva zastupnika i vijećnika izabranih većinskim načinom** u lokalno vijeće ili skupštinu. To sada regulira Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi za župane/gradonačelnike/načelnike, ali bi bilo bolje svu izbornu problematiku imati na jednom mjestu u jednom zakonu gdje se definiraju izbori za te organe.

Na lokalnom nivou je nužna što **veća personalizacija izbora** jer to nije mjesto za ideološko-političke sukobe već tu trebaju biti, osim stručnih, i ljudi koji žive i koji su poznati u svojim lokalnim sredinama jer će samo takvima biti važno da se te sredine razvijaju i napreduju. Također, za sastav lokalnih vijeća i skupština ne bi se smjela primjenjivati D'Hontova metoda raspodjele osvojenih mandata za proporcionalno izabran dio lokalnog vijeća. Štetno je u vijeću gdje se izabire mali broj predstavnika primijeniti metodu koja favorizira najjače i najveće političke stranke. Lokalna samouprava treba biti mjesto gdje se razvijaju različiti projekti od životnog značaja za ljude koji žive na nekom prostoru, a pluralizam mišljenja ima u tome odlučujuću ulogu. Građani i građanke trebaju imati direktan i stvaran utjecaj na rad svojih

izabраниh predstavnika. Ukoliko nisu zadovoljni s radom vijeća ili samo pojedinih vijećnika, treba im se omogućiti promjena prije isteka njihovog mandata od 4 godine.

Opozvati bi se mogli pojedinačno samo oni izabrani predstavnici koji su u predstavničkom tijelu dobili mandat većinskim izborom.

Predlažemo da se propiše potreban broj potpisa građana i građanki koji traže opoziv – na primjer, 50% +1 od broja glasova koje je dotični vijećnik dobio na većinskim (ili preferencijalnim) izborima. Potpise bi trebalo potvrditi i ovjeriti i zatim predati na daljnje postupanje po načelniku ili gradonačelniku, odnosno predsjedniku predstavničkog tijela. Za opozvane pojedince bi se u tom slučaju trebali raspisati novi dopunski izbori, a do tada bi njihovu funkciju obavljali zamjenici (kao kod župana/gradonačelnika/načelnika). Ako građani i građanke nisu zadovoljni radom cijelog općinskog ili gradskog vijeća, trebao bi se sprovesti lokalni referendum prema pravilima o lokalnom referendumu (ali izmijenjen onako kako predlažemo u poglavlju o Zakonu o referendumu).

- **Promjene ili ukidanje Zakona o Gradu Zagrebu**

Zakon o Gradu Zagrebu predstavlja demokratski deficit. Građani i građanke Zagreba su u odnosu na ostale hrvatske građane zaknuti za stvarnu mogućnost lokalne samouprave zbog centraliziranog načina uprave koji je propisan upravo tim zakonom. Usprkos svemu mislimo da taj lex-specialis ne treba ukinuti, već ga treba izmijeniti i doraditi i to u kombinaciji s izmjenama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakona o područjima županija, gradova i općina RH (uvjet za preustroj državne uprave). Pod pretpostavkom da se izmjenama tih zakona izvrši preustroj teritorijalne i državne upravne podjele zemlje – uspostavi se nekoliko regija (ili novih i većih županija, svejedno je kako se zovu) te se izvrši okrupnjavanje lokalnih jedinica u manji broj većih općina i gradova – predlažemo da se i Grad Zagreb drugačije ustroji.

1. Zakonom o Gradu Zagrebu propisati ponovnu uspostavu lokalne samouprave. Do kraja 1980-tih uži teritorij Grada Zagreba sasvim je dobro funkcionirao s 12 općina. Pošto se građanstvo u proteklih desetak godina već naviklo na postojanje 17 gradskih četvrti, one bi se mogle pretvoriti u gradske općine zbog upravne infrastrukture koja tamo postoji. Zagrebačke četvrti imaju dovoljan broj stanovnika, a neke još uvijek i ekonomskog potencijala da bi mogle samostalno funkcionirati i razvijati se u okvirima decentraliziranog grada.

2. Time bi u nadležnosti grada (kao prave županije/regije) ostale samo „strategijske djelatnosti“ – generalno urbanističko i prostorno planiranje, razvoj prometne infrastrukture i povezanosti pojedinih dijelova, razvoj vodovodne, kanalizacijske i energetske mreže, proizvodnja energije (hidroelektrane na Savi), gospodarenje otpadom, regulacija rijeke Save, itd. Gradskim općinama bi pak ostalo da se brinu o asfaltiranju cesta, uređenju parkova, energetskej obnovi kuća, izgradnji škola i vrtića, gradskim garažama, parkiranju i sl. - i to iz vlastitih decentraliziranih sredstava.

- **Ukidanje Zakona o izboru načelnika općina, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba**

Smatramo da je ovaj Zakon potpuno nepotreban jer se sve bitno i važno u vezi izbora načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba definira u drugim Zakonima - u Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i u Zakonu o lokalnim izborima. Jedine važne odredbe u vezi navedenih funkcija koje bi se lako mogle uključiti u druga dva zakona nalaze se u članku. 4. i članku 9. gdje se definira tko sve ima ili nema pravo

kandidirati za načelnika, gradonačelnika i župana, odnosno gdje se taksativno navode nespojive dužnosti.

Stranački sustav

Mjere za reformu rada i postojanja političkih stranaka

- Temeljem Zakona o političkim strankama, politička stranka se može osnovati s najmanje 100 punoljetnih, poslovno sposobnih građana s hrvatskim državljanstvom i time politička stranka bez ikakvih daljnjih uvjeta stječe pravo sudjelovanja na izborima. S druge strane, pravo na sudjelovanje na izborima političke stranke imaju ukoliko u svakoj izbornoj jedinici skupe 1500 pravovaljanih potpisa podrške. Navedena nejednakost je besmislena pa je nužna izmjena zakona da se izjednače ovi kriteriji, a to bi se postiglo da se odredi **da je za osnivanje političke stranke potrebno najmanje 1500 osnivača.**
- **Povećanje unutarstranačke demokracije** predstavlja veliki izazov jer u Hrvatskoj postoji duga tradicija promoviranja i nagrađivanja stranačke poslušnosti zbog čega kvalitetni članovi često ostaju marginalizirani. S obzirom na to da se zakonskim i drugim propisima ne bi smjelo nametati način vođenja i funkcioniranja stranke, ORaH se zalaže za poticanje unutarstranačke demokracije vlastitim primjerom.

U svrhu osiguranja unutarstranačke demokracije ORaH je u svojim općim aktima uveo:

- odlučivanje članova o izboru predstavnika u stranačka tijela po principu 1 član 1 glas,
- slobodno kandidiranje članova za liste,
- provođenje paritetne demokracije (jednak broj muških i ženskih izabranih kandidata)
- omogućavanje aktivnog sudjelovanja u kreiranju programskih politika svim članovima (i zainteresiranoj javnosti).

ORaH smatra da se vlastitim primjerom građanima i građankama može vratiti optimizam i vjerovanje u mogućnost promjena i stvaranja boljeg i pravednijeg društva. Bez uvjerenja da su takve promjene moguće, bez te zajedničke sinergije građana/građanki i političara/političarkih promjene neće biti ostvarive.

Referendum

U kontekstu promjene Ustava i Zakona o referendumu ORaH predlaže da:

- Za ustavni referendum potrebna izlaznost birača treba iznositi preko 50%, a ukoliko referendum iniciraju građani onda trebaju sakupiti 400.000 potpisa na cijelom teritoriju RH u mjesec dana.
- Za nacionalni referendum potrebna izlaznost birača treba iznositi preko 40%, a ukoliko ga iniciraju građani onda moraju sakupiti 300.000 potpisa na cijelom teritoriju RH u mjesec dana.
- Za lokalni referendum potrebna izlaznost birača treba iznositi 30%, a ukoliko ga iniciraju građani onda moraju sakupiti više od 20% potpisa od ukupnog broja birača na teritoriju koji obuhvaća lokalna, odnosno područna(regionalna) jedinica i to u periodu od mjesec dana.

Objašnjenje predloženog za ustavni referendum:

Ukoliko se radi o zaista bitnoj promjeni kojom se želi izmijeniti Ustav onda bi natpolovična većina izlaznosti ukupnih birača Hrvatske zaista trebala postojati, pod pretpostavkom da se radi o pitanju koje regulira Ustav RH. Shodno tome, da se pokrene postupak izmjene Ustava potrebna je i velika plebiscitarna podrška građana i građanki, pa zato predložimo 400.000 potpisa svih registriranih birača u RH i u dijaspori.

Objašnjenje predloženog za nacionalni referendum:

Nacionalnim referendumom bi se mijenjali svi ostali zakoni i podzakonski akti koji vrijede za sve građane i građanke RH, a koji nisu Ustav. Predložimo 40% izlaznosti birača da donesena odluka na referendumu bude valjana i obvezujuća zato jer je izlaznost na nacionalne izbore između 50% i 60% pa smatramo da bi nešto manja izlaznost bila realna za referendum. Također, ako građani iniciraju nacionalni referendum, smatramo da treba i nešto manji broj potpisa podrške.

Objašnjenje predloženog za lokalni referendum:

Dosadašnja izlaznost birača na lokalne izbore u prosjeku je između 30% i 40%. Do sada ni jedan lokalni referendum nije uspio upravo zato jer je Zakonom o referendumu propisana natpolovična izlaznost od ukupnog broja birača na teritoriju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Smatramo da je više od 20% potpisa podrške u lokalnim razmjerima primjeren broj.

Zakonom o referendumu treba također **precizirati načine prikupljanja potpisa, mjesta prikupljanja i vremenske rokove koji vrijede za sve vrste referenduma** .

Prijedlog promjena:

- Inicijatori referenduma trebaju svoju namjeru prvo prijaviti DIP-u koji će provjeriti o kojoj se vrsti referenduma radi (ustavni, nacionalni ili lokalni) i dati upute o broju potrebnih potpisa podrške te o propisanim rokovima u referendumskoj proceduri za pojedinu vrstu referenduma. Po uputama DIP-a inicijatori referenduma su obavezni postupati od dana primitka uputa. Ukoliko ih prekrše, sakupljeni potpisi neće obvezivati nadležna tijela na daljnje postupanje i u konačnici se referendum neće održati.
- Potpisi podrške građana za raspisivanje referenduma trebaju se prikupljati na javnim mjestima i u javnim prostorima pod čim podrazumijevamo sve prostore mjesnih samouprava u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali i putem sustava E-građani. Vjerujemo da bi se time značajno smanjili troškovi prikupljanja te reducirale mogućnosti manipulacije potpisima. Cilj je informatizacija i modernizacija svih procesa koji imaju veze s upravom. Usto, reducirala bi se potencijalna zloupotreba, racionalizirali bi se troškovi te motivirali građani na lako i jednostavno uključivanje u sustav e-građani.
- Inicijatori referenduma trebaju u roku od 30 dana od javne objave svoje namjere o početku sakupljanju potpisa dogovoriti s jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave sva mjesta na kojima žele skupljati potpise. Nadležne službe im moraju izaći u susret i omogućiti sakupljanje potpisa na javnim mjestima i javnim prostorima za koja su nadležni.
- Od trenutka službenog završetka skupljanja potpisa za referendum do predaje sakupljenih potpisa nadležnom tijelu ne smije proteći više od 72 sata.

- Tijelo koje zaprimi potpise (Sabor, Vlada, gradonačelnik, predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne/regionalne samouprave) mora provjeriti ispravnost sakupljenih potpisa u roku od 15 dana.
- Ukoliko je skupljen dovoljan broj potpisa, tijelo nadležno za donošenje odluke o raspisivanju referenduma mora raspisati i organizirati referendum najkasnije u roku od 30 dana. Iznimno, ukoliko postoji nekoliko istovremenih referendumskih inicijativa, treba omogućiti da građani odlučuju o njima najmanje svakih šest mjeseci (dva puta godišnje). Na taj bi se način uštedjelo na troškovima organizacije i provođenja, a ujedno bi se mogla organizirati i kvalitetna javna rasprava o određenom pitanju.
- Potpise treba sakupljati na propisanom obrascu, papirnom ili elektronskom.
- Od trenutka kad se službeno pokrene referendumska procedura Sabor, Vlada i predstavnička tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno župani, gradonačelnici i načelnici općina trebaju zaustaviti sve radnje koje se tiču predmeta referenduskog odlučivanja.

Ako se Zakonom o referendumu propišu precizne odredbe o vremenskom trajanju referenduskog postupka izbjeći će se neopravdano odugovlačenje nadležnih tijela ili brzinskih izmjena zakona koji bi osujetili sam referendum (primjer: Referendum o Zakonu o radu iz 2010. koji nikad nije održan jer je Vlada povukla iz saborske procedure promjene Zakona pa je Ustavni sud odlučio da referendum nije potreban što je dovelo do polovičnog kolektivnog sporazuma Vlade sa sindikatima).

Promjena Zakona o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave

Ovaj Zakon u nekim segmentima tretira pitanje neposrednog odlučivanja građana i građanki na drugačiji način nego što je to navedeno u Zakonu o referendumu. Zato ga svakako treba uskladiti s (novim) „osnovnim zakonom“ o referendumu.

1. Izmijeniti članak 24. gdje se definira način neposrednog odlučivanja građana tako da lokalni referendum postane moguć i ostvariv. Neprihvatljiva je situacija da za raspisivanje lokalnog referenduma o nekom lokalnom pitanju treba veća izlaznost birača (više od 50%) nego za pitanja od nacionalnog značaja. Ukoliko bi se sve odredbe o načinu i rokovima provedbi ustavnog, nacionalnog i lokalnog referenduma stavili u jedinstveni zakon u Zakonu o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave odredbe o lokalnom referendumu bi se trebale izbaciti.

2. Opoziv župana, gradonačelnika i načelnika općina također treba ujednačiti s osnovnim odredbama o referendumu, odnosno sa Zakonom o referendumu. Uspostavom ovakvog opoziva moći će se uspostaviti mehanizam neposredne kontrole građana i građanki te odgovornosti izabranih političara.

Izdvojeni problem br.1: financiranje i transparentnost političkih stranaka

S obzirom na ranije izložene probleme koji postoje u domeni financiranja političkih stranaka i kandidata, ORaH se zalaže da se:

- omogući DIP-u i Državnom uredu za reviziju uvid i kontrolu nad svim stranačkim žiro-računima (osnovnim, izbornim i drugima), tijekom cijelog perioda djelovanja političke stranke
- podrži prijedlog GONG-a o hitnoj uspostavi jedinstvene i lako pretražive baze podataka o donacijama primljenim tijekom godine, donatorima i financijskim izvještajima

- uspostave *online* aplikacije u koju bi kandidati i stranke izravno unosili svoje financijske izvještaje u digitalnom formatu te bi time bilo omogućena automatska obrada i korištenje podataka iz financijskih izvještaja,
- poboljša sustav kontrole, odnosno nadzora nad financijskim poslovanjem političkih stranaka te brze i učinkovite zaštite i sankcije u slučaju povrede zakona,
- podrži prijedlog Gonga da se medijskim kućama i agencijama osim obveze da dostave svoje cjenike usluga, uvede i obveza dostave podataka koliko novaca su primili od svake političke stranke i kandidata za oglašavanje te odobrene popuste,
- postrože sankcije u slučaju kršenja zakonskih odredbi i
- potiče suradnja s nevladinim organizacijama koje prate izbore u svrhu praćenja i poboljšanja zakonskih rješenja.

Izdvojeni problem br. 2: podzastupljenost žena u stranačkom i javno-političkom životu

Paritetna demokracija proklamirana je u ORaH-ovom Statutu kao jedna od osnovnih programskih načela i ciljeva te se stoga provodi u stranačkom i u političkom djelovanju; žene i muškarci kandidiraju se na sve funkcije, unutarstranačke i vanstranačke i to po principu 'zatvarača' (izmjenjivanje kandidata na listi žena-muškarac itd.).

Uvođenjem obveze da se izborne liste formiraju prema načelu 'zatvarača' te svojim primjerom, ORaH želi utjecati i na ostale političke stranke na političkoj sceni u Republici Hrvatskoj te podići standarde u ovoj domeni političkog djelovanja.

Mjere kojim bi se ostvarila paritetna demokracija su:

- osnaživanje organizacija žena pri političkim strankama
- promoviranje rodne ravnopravnosti kao temeljne društvene vrijednosti
- ulaganje napora u povećanje broja žena članica političkih stranaka
- kreiranje unutarstranačkih procedura i praksi koje će uvažavati interese i potrebe žena.

Izdvojeni problem broj 3: Prava i dužnosti saborskih zastupnika

U kontekstu potrebe strogog definiranja prava i dužnosti saborskih zastupnika, ORaH se zalaže za usklađivanje prava saborskih zastupnika sa pravima ostalih zaposlenih osoba na način da se razmjerno ukidanju (smanjenju) stečenih prava zaposlenih u javnom i privatnom sektoru, ukidaju (smanjuju) i stečena prava saborskih zastupnika. Također se zalažemo za uvođenje valorizacije rada saborskih zastupnika temeljem mjerljivih kriterija (primjena danskog modela obračuna plaća zastupnika). Potrebno je zakonski onemogućiti saborskim zastupnicima da istovremeno obnašaju javne izvršne funkcije (za sve gradonačelnike, načelnike). ORaH se zalaže za propisivanje zabrane kandidature pravomoćno osuđenim osobama za sva kaznena djela nespojiva s obnašanjem dužnosti saborskog zastupnika, a koja kaznena djela bi se zakonski propisala. Naime, važno je da se u javnosti probudi svijest da pravo izbora u parlament nije spojivo s nezakonitim postupanjem i da je nevažno radi li se o gospodarskom kriminalu, nasilju u obitelji, neplaćanju alimentacije ili utaji poreza. Također predlažemo uvođenje zabrane kandidiranja na svim razinama, a ne samo za Hrvatski sabor, osobama protiv kojih je, u trenutku raspisivanja izbora, potvrđena optužnica za teža kaznena djelo (npr. ako je propisana gornja kazna zatvora veća od tri godine). U vezi navedenog problema, u praksi se pojavilo pitanje definiranja trenutka kada izabrani predstavnici, protiv kojih je pokrenut kazneni postupak, moraju odstupiti od dužnosti i na koji način im se reguliraju prava iz službe. ORaH institut presumpcije nevinosti ne želi dovoditi u pitanje jer se

radi o zajamčenom ustavnom pravu. S druge strane, u Hrvatskoj se toliko često protiv političara pokreću kazneni postupci za teška kaznena djela (uglavnom povezana s političkom korupcijom) da se čini opravdanim sve glasniji zahtjev javnosti da se takvim osobama odmah oduzmu prava koja proizlaze iz njihovog izabranog položaja. Uz savjete stručnjaka iz domene kaznenog prava, trebala bi se razmotriti opcija da pravomoćnost optužnice za određeno kazneno djelo bude trenutak kada se legitimno može tražiti razrješenje osobe sa funkcije. Naime, uzimajući u obzir načelo proporcionalnosti, uvjeti za oduzimanja prava da se bude biran mogu biti manje stroga od prava da se bira, s obzirom da se radi o javnoj funkciji i može biti opravdano isključiti osobe čije bi aktivnosti na takvoj funkciji povrijedile značajan javni interes. U praksi se također pokazala potreba za izmjenama odredbi Zakona o sprječavanju sukoba interesa. Budući da su sankcije za propuste neprihvatljivo niske i neučinkovite, one se svakako trebaju postrožiti, a ukoliko zastupnik i nakon izricanja kazne istu ne plati ili ponavlja nezakonito postupanje, treba uvesti mogućnost njegova razrješenja s dužnosti. Zaključno, ORaH će se zalagati da se u javnosti razvija svijest o odgovornosti i ulozi izabranih predstavnika naroda kao donositelja zakona. Ukoliko zastupnici ignoriraju i ne poštuju zakon, predviđene sankcije moraju biti dovoljno stroge i efikasne da se postigne željeni cilj a to je ukidanje privilegiranog položaja, uvođenjem mogućnost njihova razrješenja s dužnosti.

TAKTIČKI ALATI

Izmjene i dopune zakona, ili donošenje novih zakona:

1. Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor,
2. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora,
3. Zakona o državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske,
4. Zakona o izboru načelnika općina, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba,
5. Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe,
6. Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave,
7. Zakona o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave,
8. Zakona o područjima županija, gradova i općina,
9. Zakona o registru birača,
10. Zakona o lokalnim izborima,
11. Zakona o lokalnoj i područne (regionalnoj) samoupravi,
12. Zakona o političkim strankama,
13. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina,
14. Zakona o ravnopravnosti spolova,
15. Zakona o dužnostima i pravima saborskih zastupnika,
16. Zakona o Gradu Zagrebu,
17. Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

MJERENJE UČINAKA / EVALUACIJA

Učinke i evaluaciju reformi moguće je utvrditi kratkoročnim i dugoročnim mjerenjima i uočavanjem trendova. Inidkatori kojima će odmah biti moguće detektirati promjene odnose se na:

- reprezentativnost izbornih rezultata, odnosno u kojoj mjeri broj mandata u Saboru (i za koju stranku) odgovara stvarnoj volji birača
- povećanje broja zastupnica u Saboru.

Inidkatori kojima će dugoročno biti moguće detektirati promjene odnose se na:

- povećanje biračke participacije
- broj opoziva zastupnika u gradskim skupštinama
- pad broja političkih stranaka i viša razina kompetitivnosti izbora
- broj prijava i kazni protiv političkih stranaka i kandidata zbog nepoštivanja odredbi o transparentnom financiranju
- posjećenost *online* baze podataka o financijskim izvještajima stranaka
- broj referenduma i referendumskih inicijativa
- analiza prisutnosti i vidljivosti žena u političkom (i javnom) životu, njihovo preuzimanje bitnih stranačkih i državnih funkcija
- količina i način sankcioniranja zastupnika koji ne obavljaju svoju dužnost
- broj zastupnika procesuiranih zbog nezakonitih radnji
- promjenu percepcije građana i građanki o izborima, političkim strankama i političarima.

LITERATURA

1. Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (N.N. 116/99, 109/00,53/03,69/03,167/03, 44/06,19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11)
2. Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora (N.N. 116/99) / dalje: Zakon o izbornim jedinicama/
3. Zakon o državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske (N.N. 44/06, 19/07)
4. Zakon o izboru načelnika općina, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba
(N.N. 109/07, 125/08, 24/11, 150/11)
5. Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (N.N. 24/11, 61/11, 27/13, 2/14)
6. Zakon o državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske (N.N. 44/06, 19/07)
7. Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (N.N. 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09)
8. Zakon o jedinicama lokalne i područne(regionalne) samouprave
9. Novo izborna zakonodavstvo 2014, Analize i preporuke GONG-a
10. Z. Posavec, Političke stranke i javno dobro, Politička misao, Vol XL (2003).
11. Zbornik radova Pravnog fakulteta Split, dr.sc. Mato Palić, Učinci promjene razmjernog izbornog sustava u RH
12. Zakon o područjima županija, gradova i općina (N.N. 86/06, 125/06, 16/07,95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13,45/13)
13. Zakon o registru birača (N.N. 144/12)
14. Zakon o lokalnim izborima (N.N. 144/12)
15. Zakon o lokalnoj i područne(regionalnoj) samoupravi (N.N. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13)
16. Zakon o političkim strankama (N.N. 76/93, 111/96, 164/98, 36/01, 28/06)
17. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (N.N. 155/02, 47/10, 80/10 93/11)
18. Zakona o ravnopravnosti spolova (N.N. 82/08)
19. Ustav Republike Hrvatske (N.N. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01,41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14)
20. Zakon o dužnostima i pravima saborskih zastupnika (N.N. 55/00, 107/01, 86/09, 91/10, 49/11, 12/12, 102/14)
21. Zakon o Gradu Zagrebu (N.N. 62/01, 125/08, 36/09, 119/14)
22. Zakon o izborima zastupnika u EU Parlament (N.N. 92/10,23/13,143/13)
23. Zakon o sprječavanju sukoba interesa (N.N. 26/11, 12/12, 124/12, 48/13)
24. Dieter Nohlen „ Izborna pravo i stranački sustav“
25. Europska komisija za demokraciju, Smjernice i obrazloženja Venecijanske komisije 2002 godine