

# P.Z. br. 295



**HRVATSKI SABOR**

KLASA: 012-01/22-01/01

URBROJ: 65-22-02

Zagreb, 20. lipnja 2022.

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA  
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA  
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 178. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem *Prijedlog zakona o izmjenama i dopuni Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor*, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnio Klub zastupnika SDP-a, aktom od 17. lipnja 2022. godine.

Za svoje predstavnike, koji će u njegovo ime sudjelovati u radu Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Klub je odredio Peđu Grbina, Mirelu Ahmetović, Sabinu Glasovac, Sinišu Hajdaša Dončića i Arsena Bauka, zastupnike u Hrvatskome saboru.

**PREDSJEDNIK**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gordan Jandroković', written over the printed name.

**Gordan Jandroković**



# P.Z. br. 295

**HRVATSKI SABOR  
KLUB ZASTUPNIKA SDP-a**

Klasa:  
Urbroj:

Zagreb, 17. lipnja 2022. godine



Hs\*\*NP\*012-01/22-01/01\*6532-2-22-01\*\*Hs

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

Primljeno:	17-06-2022
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.
012-01/22-01/01	65
Urudžbeni broj:	Pril. Vrij.
6532-2-22-01	1

**PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA**

**PREDMET:** Prijedlog Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor

- dostavlja se

Na temelju članka 85. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 85/10 – pročišćeni tekst i 5/14 – Odluka Ustavnog suda) i članka 172. Poslovnika Hrvatskoga sabora (Narodne novine, broj 81/13, 113/16, 69/17, 29/18, 53/20, 119/20 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 123/20), Klub zastupnika SDP-a podnosi Prijedlog Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor.

Za predstavnike Kluba zastupnika SDP-a koji će u ime Kluba sudjelovati u radu Hrvatskog sabora i njegovih radnih tijela određeni su Peđa Grbin, Mirela Ahmetović, Sabina Glasovac, Siniša Hajdaš Dončić i Arsen Bauk.

**PREDSJEDNIK KLUBA ZASTUPNIKA SDP-a**

Peđa Grbin

**PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNI ZAKONA O IZBORIMA  
ZASTUPNIKA U HRVATSKI SABOR**

---

**Zagreb, lipanj 2022.**

## **I. USTAVNA OSNOVA ZA DONOŠENJE ZAKONA**

Ustavna osnova za donošenje Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor sadržana je u odredbi članka 2. stavka 4. Ustava Republike Hrvatske, (Narodne novine, broj 85/2010 –pročišćeni tekst i 5/14 – Odluka Ustavnog suda).

## **II. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE TREBAJU UREDITI ZAKONOM TE POSLJEDICE KOJE ĆE DONOŠENJEM ZAKONA PROISTEĆI**

### **Ocjena stanja**

Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora (u daljnjem tekstu: Zakon o izbornim jedinicama) nije se mijenjao od 1999. godine kad je i donesen. Sukladno tom Zakonu održano je sedam ciklusa parlamentarnih izbora. U Republici Hrvatskoj ima 10 općih izbornih jedinica, a u svakoj općoj izbornoj jedinica bira se 14 mandata, a jedanaesta izborna jedinica je za tzv. dijasporu, tj. za državljane bez prijavljenog prebivališta u Hrvatskoj dok je dvanaesta za nacionalne manjine i obuhvaća područje cijelog teritorija Republike Hrvatske. Sukladno Zakonu o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, broj birača u izbornim jedinicama ne smije se razlikovati više od  $\pm 5\%$ , a pri određivanju izbornih jedinica mora se voditi računa o zakonom utvrđenim područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj.

Zakon o izbornim jedinicama ne poštuje odredbe Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor prema kojima izborne jedinice prate administrativno-teritorijalnu podjelu Republike Hrvatske. Tako je primjerice Grad Zagreb podijeljen na četiri dijela koja pripadaju različitim izbornim jedinicama, a VII. izborna jedinica se prostire od zapadnog dijela Zagreba do Jadrana, tj. Bakra. Posljedično izborna jedinica ne predstavlja smislenu teritorijalnu cjelinu koja bi adekvatno reprezentirala volju birača određenog teritorijalnog dijela Hrvatske i određene izborne jedinice.

Izborne jedinice nisu se usklađivale s promjenama u broju birača i migracijskim kretanjima pa su od 2007. godine na nejednaku težinu glasa na parlamentarnim izborima upozoravali stručnjaci, organizacije civilnog društva, Državno izborno povjerenstvo (DIP), OEES i Ustavni sud. Naime, odstupanja u broju birača po pojedinim izbornim jedinicama više od dozvoljenih  $\pm 5\%$  ugrožava poštenje izborne utakmice i ozbiljno dovodi u pitanje jednakost biračkog prava s obzirom da je za jedan mandat u jednoj općoj izbornoj jedinici bilo potrebno puno više glasova nego u drugoj općoj izbornoj jedinici.

Unatoč uočenim nepravilnostima nije dolazilo do izmjena izbornih jedinica stoga je Ustavni sud 2010. godine u svom Izvješću o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama određenima člancima 2. do 11. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora ("Narodne novine" broj 116/99.) (NN 142/2010) istaknuo sljedeće: „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, 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.“ Dodatno, Ustavni sud ističe da ne postoje propisana pravila o posebnom postupku i tijelima nadležnima za neprekidno i trajno praćenje te izradu izvješća o potrebi periodičnog usklađivanja područja granica općih izbornih jedinica.

DIP je u svojim preporukama za unaprjeđenje izbornog pravnog okvira ukazivao da bi trebalo razmotriti potrebu za usklađivanjem Zakona o izbornim jedinicama sa Zakonom o izboru zastupnika u Hrvatski sabor dok su promatračke misije OEES-a nakon parlamentarnih izbora upozoravale da bi izborne jedinice trebalo 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 primjerima dobre prakse, bila zajamčena jednakost glasova. Zakonskim propisima bi također trebalo predvidjeti periodično preispitivanje granica izbornih jedinica zbog promjena u broju stanovnika. Važeće bi zakone (Zakon o izborima zastupnika i Zakon o izbornim jedinicama) trebalo dopuniti kako bi se izjednačio broj registriranih glasača po izbornim jedinicama, zaključuje OEES.

Pored nedopuštenog odstupanja u broju birača po pojedinim izbornim jedinicama, dodatni problem predstavlja nerealan broj birača što je povezano s tzv. „fiktivnim prebivalištima“ građana, tj. pojedini građani su prijavili svoje prebivalište u Hrvatskoj, ali stvarno ne žive u Hrvatskoj što povećava broj birača.

Posljednji popis stanovništva prema kojem je skoro 400 000 stanovništva manje u odnosu na 2011. godinu ukazuje da je vjerojatno i broj birača manji iako se metodologija vođenja registra birača razlikuje u odnosu na popis stanovništva. Nesrazmjer broja birača i stanovnika posljedica je uglavnom tzv. fiktivnih prebivališta jer građanin ima prijavljeno prebivalište u nekom gradu iako tamo ne prebiva, možda se iselio, te je zato i dalje u registru birača, ali nije u popisu stanovništva.

Ovim Zakonom se uređuje i smanjenje izbornog praga unutar kandidacijske liste za preferencijske glasove koji trenutno iznosi 10% kako bi se povećao utjecaj birača u izbornom procesu.

### **Osnovna pitanja koja se trebaju urediti zakonom**

Ovim Zakonom se određuje da se umjesto fiksnog broja mandata koji se bira u pojedinoj izornoj jedinici, bira različit broj mandata u šest izbornih jedinica ovisno o broju stanovnika u pojedinoj izornoj jedinici čije se granice određuju novim Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor. Stoga postaje suvišno pravilo da se broj birača u izbornim jedinicama ne smije razlikovati više od +/- 5 %.

Kako bi se povećala participacija građana te omogućio veći utjecaj birača u izbornom procesu, SDP predlaže spuštanje praga s 10% na 5% za preferencijske glasove unutar pojedine kandidacijske liste.

Daje se u nadležnost Hrvatskom saboru i DIP-u da usklade izborne jedinice s eventualnim promjenama u broju stanovnika u roku od šest, odnosno devet mjeseci od objave popisa stanovništva.

### **Posljedice koje će proisteći donošenjem Zakona**

S obzirom na nedostatak političke volje i dugotrajnost postupka sređivanja fiktivnih prebivališta kao preduvjeta realnijeg stanja birača u Hrvatskoj te odstupanjem od pravila da se broj birača u izbornim jedinicama ne smije razlikovati više od + /- 5 %, predlaže se da se umjesto fiksnog broja mandata koji se bira u pojedinoj izbornoj jedinici, bira različit broj mandata ovisno o broju stanovnika u pojedinoj izbornoj jedinici čije se granice određuju novim Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor. Broj zastupnika koji bi se birao po izbornim jedinicama:

- I. izborna jedinica 28,
- II. izborna jedinica 21,
- III. izborna jedinica 24,
- IV. izborna jedinica 20,
- V. izborna jedinica 18,
- VI. izborna jedinica 29.

Spuštanje praga s 10% na 5% znači da se preferencijski glasovi za pojedine kandidate uvažavaju ako broj preferiranih glasova pojedinog kandidata iznosi najmanje 5% glasova koje je osvojila pojedina lista.

Nadalje, potrebno je unaprijed utvrditi jasna pravila izmjena izbornih jedinica i kasnije eventualne prilagodbe pojedinih izbornih jedinica zbog promjene broja stanovnika u određenoj izbornoj jedinici što može ugroziti jednakost biračkog prava, daje se Hrvatskom saboru u nadležnost da u roku od šest mjeseci od objave popisa stanovništva uskladi broj mandata koji se bira u pojedinoj izbornoj jedinici s obzirom na eventualne promjene u broju stanovnika. Ukoliko Hrvatski sabor ne uskladi broj mandata u propisanom roku, usklađivanje je dužno učiniti Državno izborno povjerenstvo u roku od tri mjeseca od isteka roka koji je dan Hrvatskom saboru.

### **III. OCJENA I IZVORI SREDSTAVA POTREBNIH ZA PROVOĐENJE ZAKONA**

Za provedbu ovog Zakona nije potrebno osigurati dodatna sredstva u državnom proračunu Republike Hrvatske.

## **PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNI ZAKONA O IZBORIMA ZASTUPNIKA U HRVATSKI SABOR**

### **Članak 1.**

U članku 22. stavku 2. riječi „rednog broja 14“ mijenjaju se riječima „broja zastupnika koji se bira u izbornoj jedinici“.

### **Članak 2.**

U članku 38. stavak 1. riječi „deset izbornih jedinica te se u svakoj izbornoj jedinici bira 14 zastupnika u Sabor“ mijenjaju se riječima „šest izbornih jedinica na način da u svakoj izbornoj jedinici bira sljedeći broj zastupnika:

- I. izborna jedinica 28,
- II. izborna jedinica 21,
- III. izborna jedinica 24,
- IV. izborna jedinica 20,
- V. izborna jedinica 18,
- VI. izborna jedinica 29.“

Iza stavka 4. dodaju se stavci 5. i 6. koji glase:

"(5) Hrvatski sabor dužan je u roku od šest mjeseci od objave broja stanovnika sukladno popisu stanovništva uskladiti broj mandata koji se bira u pojedinoj izbornoj jedinici s obzirom na eventualne promjene u broju stanovnika.

(6) Ukoliko Hrvatski sabor ne uskladi broj mandata u propisanom roku iz stavka 1. ovog članka, Državno izborno povjerenstvo će svojom odlukom u roku od tri mjeseca od isteka tog roka uskladiti broj mandata u izbornim jedinicama."

### **Članak 3.**

U članku 39. stavak 1. brišu se riječi „tako da se broj birača u izbornim jedinicama ne smije razlikovati više od + - 5%“.

### **Članak 4.**

U članku 40. podstavak 1. mijenja se i glasi:

„– ukupan broj važećih glasova koji je dobila svaka lista (biračka masa liste) dijeli se brojevima od 1 do zaključno broja koliko se bira zastupnika u izbornoj jedinici sukladno članku 2. ovog Zakona, pri čemu se uvažavaju i decimalni ostaci. Od svih dobivenih rezultata, zastupnička mjesta u Saboru osvajaju one liste na kojima se iskaže onoliko brojčano najvećih rezultata uključujući decimalne ostatke koliko se bira zastupnika u pojedinoj izbornoj jedinici. Svaka od

tih lista dobiva onoliki broj zastupničkih mjesta u Saboru koliko je postigla pojedinačnih rezultata među onoliko brojčano najvećih rezultata koliko se bira zastupnika u pojedinoj izbornoj jedinici. S liste je izabrano toliko zastupnika koliko je mandata dobila ta lista,“.

U podstavku 2. riječi „10% glasova“ mijenjaju se riječima „5% glasova“.

### **Članak 5.**

Ovaj Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objave u Narodnim novinama.



## OBRAZLOŽENJE

### **Uz članak 1.**

Ovim člankom se određuje broj kandidata u prijedlogu kandidacijske liste sukladno broju zastupnika koji se biraju u pojedinoj izbornoj jedinici.

### **Uz članak 2.**

Ovim se člankom određuje koliko se bira zastupnika u pojedinoj izbornoj jedinici. Bira se sljedeći broj zastupnika:

- I. izborna jedinica 28,
- II. izborna jedinica 21,
- III. izborna jedinica 24,
- IV. izborna jedinica 20,
- V. izborna jedinica 18,
- VI. izborna jedinica 29.

Dodaju se novi stavci kojima se ovlašćuje Hrvatski sabor da u roku od šest mjeseci od objave broja stanovnika sukladno popisu stanovništva uskladi broj mandata koji se bira u pojedinoj izbornoj jedinici s obzirom na eventualne promjene u broju stanovnika.

Ukoliko Hrvatski sabor ne uskladi broj mandata u propisanom roku, Državno izborno povjerenstvo će svojom odlukom u roku od tri mjeseca od isteka tog roka uskladiti broj mandata u izbornim jedinicama.

### **Uz članak 3.**

Ovim se člankom određuje da se izborne jedinice određuju Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor. S obzirom da se umjesto fiksnog broja mandata koji se bira u pojedinoj izbornoj jedinici, bira različit broj mandata ovisno o broju stanovnika u pojedinoj izbornoj jedinici, postaje suvišno pravilo da broj birača u izbornim jedinicama ne smije razlikovati više od  $\pm 5\%$ .

### **Uz članak 4.**

Usklađuje se formula za izračun glasova u mandate na način da se umjesto dosadašnjih 14 mandata, tj. 14 brojčano najvećih rezultata, svaka od lista dobiva onoliko broj zastupničkih mjesta u Saboru koliko je postigla pojedinačnih rezultata među onoliko brojčano najvećih rezultata koliko se bira zastupnika u pojedinoj izbornoj jedinici.

Spuštanjem praga s 10% na 5% preferencijskih glasova za pojedine kandidate uvažavaju se ako broj preferencijskih glasova pojedinog kandidata iznosi najmanje 5% glasova koje je osvojila pojedina lista.

### **Uz članak 5.**

Utvrđuje se stupanje na snagu ovoga Zakona.

## ODREDBE POSTOJEĆEG ZAKONA KOJE SE MIJENJAJU

### Članak 22.

Prijedlozi lista moraju prispjeti Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Državno izbornom povjerenstvo), odnosno županijskom izbornom povjerenstvu, najkasnije u roku od 14 dana od dana raspisivanja izbora.

U prijedlogu liste izborne jedinice za izbor zastupnika u Zastupnički dom Sabora obvezatno se navodi naziv liste, a kandidati moraju biti na listi poredani od rednog broja 1 do zaključno rednog broja 14.

U prijedlogu županijske liste za izbor zastupnika u Županijski dom Sabora obvezatno se navodi ime i prezime kandidata, kao i zamjenika svakog od kandidata na listi. Kandidati moraju biti na listi poredani od rednog broja 1. do zaključno rednog broja 3.

Naziv liste jest puni naziv političke stranke, odnosno političkih stranaka ili stranačke koalicije, koja je, odnosno koje su listu predložile. Ako političke stranke koriste skraćeni naziv stranke, odnosno stranaka ili stranačke koalicije, u nazivu se mogu koristiti skraćenice.

Ukoliko je listu predložila skupina birača njezin naziv je "neovisna lista".

Nositelj liste ne mora biti kandidat na listi.

Kandidatom se može biti samo na jednoj listi i samo u jednoj izbornoj jedinici.

### Članak 38.

140 zastupnika u Sabor, ne računajući zastupnike nacionalnih manjina i zastupnike koje biraju hrvatski državljani koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, bira se tako da se područje Republike Hrvatske podijeli na deset izbornih jedinica te se u svakoj izbornoj jedinici bira 14 zastupnika u Sabor.

Zastupnici u Sabor biraju se po proporcionalnoj zastupljenosti i preferencijskom glasovanju.

Birači mogu glasovati 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).

### Članak 39.

Izborne jedinice određuju se Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora tako da se broj birača u izbornim jedinicama ne smije razlikovati više od  $\pm 5\%$ .

Pri određivanju izbornih jedinica mora se koliko je to najviše moguće voditi računa o zakonom utvrđenim područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj.

## Članak 40.

Broj zastupnika u Sabor koji će biti izabran sa svake liste izborne jedinice utvrđuje se na sljedeći način:

- ukupan broj važećih glasova koji je dobila svaka lista (biračka masa liste) dijeli se brojevima od 1 do zaključno 14, pri čemu se uvažavaju i decimalni ostaci. Od svih dobivenih rezultata, zastupnička mjesta u Saboru osvajaju one liste na kojima se iskaže 14 brojčano najvećih rezultata uključujući decimalne ostatke. Svaka od tih lista dobiva onoliko broj zastupničkih mjesta u Saboru koliko je postigla pojedinačnih rezultata među 14 brojčano najvećih rezultata. S liste je izabrano toliko zastupnika koliko je mandata dobila ta lista,
- preferirani glasovi za pojedine kandidate se uvažavaju ako broj preferiranih glasova pojedinog kandidata iznosi najmanje 10% glasova koje je osvojila pojedina lista,
- izabrani su oni kandidati sa svake liste koji su dobili najveći broj preferiranih glasova. Kada dva ili više kandidata dobije isti broj preferiranih glasova, odlučujući je poredak na listi kandidata,
- ako na temelju podstavaka 2. i 3. ovoga članka nije izabrano onoliko zastupnika koliko mandata pripada pojedinoj listi, na preostala mjesta na toj listi određuju se zastupnici po redoslijedu na listi.