



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNO IZBORNO POVJERENSTVO
REPUBLIKE HRVATSKE

KLASA: 011-02/14-01/01
URBROJ: 507/10-14-1

Zagreb, 20. listopada 2014.

- prof. dr. sc. IVO JOSIPOVIĆ, predsjednik Republike Hrvatske
 - gosp. JOSIP LEKO, predsjednik Hrvatskoga sabora
 - gosp. ZORAN MILANOVIĆ, predsjednik Vlade Republike Hrvatske
 - gosp. PEĐA GRBIN, predsjednik Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora
 - KLUBOVI ZASTUPNIKA HRVATSKOGA SABORA
- s v i m a

PREDMET: MIŠLJENJE NA PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O DRŽAVNOM IZBORNOM POVJERENSTVU, P.Z. br. 707

Poštovani,

kako je Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom izbornom povjerenstvu upućen u saborsku proceduru Državno izborni povjerenstvo je procijenilo nužnim sve relevantne subjekte upoznati sa svojim stajalištem u pogledu predloženih izmjena i dopuna.

Uvodno, prije osvrta na sam Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom izbornom povjerenstvu, budući da je on kompatibilan sa stajalištima GONG-a, smatramo da je prvenstveno pobliže potrebno pojasniti ta stajališta.

Pri tome svakako treba istaknuti da je gotovo od trenutka imenovanja profesionalnih potpredsjednika i članova Povjerenstva 2007. nevladina udruga GONG započela problematizirati pravnu struku koja je kao jedna od uvjeta propisana Zakonom za sve profesionalne potpredsjednike i članove Povjerenstva.

Takvo njihovo stajalište, odnosno neprestano neargumentirano inzistiranje na Državnom izbornom povjerenstvu kao multidisciplinarnom tijelu predstavlja ili potpuno nepoznavanje i nerazumijevanje funkcije i nadležnosti Povjerenstva, koje je utemeljeno upravo na prijedlozima i stajalištima Europske komisije, OESES-a i stručne javnosti tada uključene u postupak donošenja Zakona, ili ukazuje da ovako koncipiran DIP, odnosno propisana stručna sprema, ne odgovara nekim partikularnim interesima, budući da svi drugi opravdani razlozi zbog kojih bi se neko državno tijelo trebalo transformirati, a u ovom slučaju je to Državno izborni povjerenstvo, otpadaju.

Tu tvrdnju potkrepljuju pohvale za rad Povjerenstva kroz čitavo to razdoblje kako međunarodnih organizacija (OESS) i drugih međunarodnih tijela koja se bave izbornim sustavima tako i objektivne stručne javnosti

Naime, jedino nevladina udruga GONG već godinama uporno pokušava promovirati ideju multidisciplinarnosti i želi na razne načine osporiti rad Državnog izbornog povjerenstva kao stručnog i učinkovitog državnog tijela.

Važno je istaknuti da iza tih tvrdnji ne stoje nikakve stručne analize ili provedena istraživanja koja bi potvrdila razloge koje GONG navodi kao osnovu za uvođenje i drugih relevantnih struka osim pravne kao jedan od uvjeta koji trebaju ispunjavati kandidati za profesionalne potpredsjednike i članove Povjerenstva.

Isto tako, osim što populistički dobro zvuči, nikada nije pojašnjeno kako bi to konkretno uvođenjem drugih struka u sastav Državnog izbornog povjerenstva njegov rad bio unaprijeđen i postao efikasniji, jer tijekom svih dosadašnjih godina niti jedan izborni sudionik nije imao prigovora na njegov rad, njegovu stručnost, transparentnost, efikasnost i nepristranost.

Stoga, iako nije popularno pozitivno govoriti o vlastitim postignućima, moramo ipak istaknuti da se Državno izborni povjerenstvo od državnog tijela koje nekoliko godina nije imalo niti stručnu službu niti odgovarajući radni prostor, a što je izuzetno otežavalo njegov rad, tijekom gotovo osmogodišnjeg rada profiliralo u državno tijelo koje je unaprijedilo izborni postupak u onom dijelu na koji je moglo i smjelo utjecati, izgradilo povjerenje građana i samih izbornih sudionika, kako u način provedbe izbora tako i u izborne rezultate.

Pri tome, svakako treba naglasiti, da je Povjerenstvo zadržalo potpunu nepristranost, neovisnost, objektivnost i efikasnost u radu te se pri tome rukovalo isključivo stručnim pristupom provedbi izborima, oslobođenim bilo kakvog politiziranja.

Ostvarenje navedenog u relativno kratkom „životu“ jednog državnog tijela smatramo izuzetnim postignućem. No, možda upravo istaknute kvalitete u radu predstavljaju povod da se Povjerenstvu takav način rada onemogući te da ono postane aktivistička udruga sastavljena od predstavnika raznih struka koje će tijekom izbornog postupka ili provođenja nadzora nad financiranjem političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i predstavnika u predstavničkim tijelima lokalne uprave i samouprave raspravljati o politološkom, kulturološkom, sociološkom ili političkom pristupu kod donošenja odluka koje bi se ipak u završnici trebale temeljiti isključivo na izravnoj primjeni pravnih propisa.

Naravno da se i sada odluke Povjerenstva temelje i na određenim vrijednosnim sudovima, no, svaki od njih mora imati pravnu normu kao podlogu za donošenje bilo koje odluke. U suprotnom kada bi se uvažavali neki drugi kriteriji, npr. sociološki ili politološki, odluke bi se od slučaja do slučaja mogle znatno razlikovati, budući sve druge prosudbe, osim onih temeljenih isključivo na pravnoj normi u sebi sadrže i subjektivni faktor, a do toga bi zasigurno došlo u situaciji kada bi pola članova Povjerenstva za rješavanje određenog problema u obzir uzimali neka druge činjenice, a ne samo pravne. Takve odluke proizvodile bi pravnu nesigurnost, a mogle bi čak imati i političke konotacije. To nikako ne bi bilo dobro jer su izbori, njihova priprema i provedba previše ozbiljan i osjetljiv posao i kao takav treba pripadati isključivo nezavisnim pravnim stručnjacima.

To je uostalom, na tragu izričitih prijedloga predstavnika Europske komisije, i bila intencija Zakona o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske u trenutku njegovog donošenja.

Multidisciplinarni sastav Povjerenstva predstavljao bi stoga korak unazad i ustrojavanje državnog tijela upitne objektivnosti temeljene na populističkim raspravama.

Ne vjerujemo da je interes bilo koje političke opcije ustrojavanje Državnog izbornog povjerenstva koje bi trpjelo navedene prigovore, budući da bi ono svoje vrijednosne sudove temeljilo na trenutačnom sociološkom, političkom i kulturološkom okruženju, a ne na pravnim činjenicama oslobođenim bilo kakvog drugog promišljanja.

Predlagatelji izmjena i dopuna Zakona očito su „podlegli“ GONG-ovom dugogodišnjem neargumentiranom agitiranju te povjerovali da zaista postoje opravdani razlozi zbog kojih bi trebalo izvršiti izmjene u sastavu Državnog izbornog povjerenstva.

Sam tekst OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE TREBAJU UREDITI ZAKONOM sadrži niz tvrdnji koje na neki način isključuju jedna drugu. Naime predlagatelji smatraju da bi predsjednika i suce Vrhovnog suda trebalo osloboditi dužnosti u Državnom izbornom povjerenstvu, tim više što su profesionalni članovi Povjerenstva stekli uvid u cjelokupni izborni proces te mogu samostalno, uz profesionalnog predsjednika Povjerenstva nastaviti s radom.

Takvo njihovo stajalište nedvojbeno navodi na promišljanje da bi i u slijedećem mandatu, radi kompetentnosti i kontinuiteta, zapravo isti profesionalni članovi trebali i nastaviti s radom.

Ovdje svakako moramo istaknuti da je, doduše bezuspješno, i samo Povjerenstvo u nekoliko navrata iznosilo prijedlog za imenovanje profesionalnog predsjednika. U pogledu prijedloga predlagatelja koji se odnosi na izbor profesionalnog predsjednika treba svakako predvidjeti da se predsjednik Povjerenstva bira kvalificiranom većinom jer to bi onda zahtijevalo obavezno postizanja konsenzusa između vladajućih i oporbenih stranaka oko osobe koja će slijedećih osam godina obnašati tako važnu i osjetljivu dužnost, te biti garancija da se radi o općeprihvatljivoj osobi.

No, osim te izmjene predlagatelji usprkos tvrdnje, koju i sami navode, kako pravnici trebaju činiti većinu u Povjerenstvu „i to iz razloga što je poznavanje, tumačenje i primjena izbornog prava nužno za pripremu i provođenje izbora“ ipak, zbog postizanja multidisciplinarnosti, predlažu da se, umjesto sudaca, uz profesionalnog predsjednika, Povjerenstvo dopuni s još dva potpredsjednika koji ne bi bili pravne struke.

Osim toga i dva člana više ne bi smjela biti pravne struke. Za obrazloženje takvog prijedloga navode da prema preporukama Venecijanske komisije Vijeća Europe „izbori nisu isključivo pravno pitanje, već se dotiču i mnogih drugih struka koje mogu pružiti dobru podlogu za razumijevanje izbornog procesa“.

Pri tome kao dodatni argument ističu da je Povjerenstvo dobilo nove nadležnosti temeljene na Zakonu o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, pa bi ga stoga trebalo dopuniti *politolozima!!!, novinarima!!!, sociolozima!!! ili ekonomistima*, iako je evidentno da bi eventualno samo ekonomska struka mogla pripomoći u provedbi tog Zakona. Osim toga postavlja se pitanje zašto su se predlagatelji ograničili samo na četiri struke kad ni one kao niti ostale struke, kao na primjer psiholozi, informatičari, liječnici i sl., ne mogu dati nikakav doprinos pri primjeni, tumačenju i razumijevanju izbornog prava.

Svakako treba istaknuti da su preporuke Venecijanske komisije postojale i u trenutku donošenja Zakona o Državnom izbornom povjerenstvu prije osam godina, no nisu očito uzete u obzir zbog predloženog koncepta i nadležnosti Povjerenstva, a to je isključivo provedbena operativna funkcija. Ovdje svakako treba spomenuti da u nekim državama Europske unije izborna povjerenstva imaju i druge nadležnost kao na primjer mogućnost izravnog predlaganja izbornih zakona i izbornih modela.

U takovoj situaciji zaista bi bilo opravdano uključivanje i drugih struka u takva povjerenstva jer za takove aktivnosti zaista je potrebno imati „dobru podlogu za razumijevanje izbornih procesa“. No, kod nas Povjerenstvo samo priprema i provodi izbore za što je, kako su to i sami predlagatelji naveli, potrebno „poznavanje, tumačenje i primjena izbornog prava“.

Stoga se opravdano postavlja pitanje čime bi se to onda bavile druge struke, jer izbori su, obzirom na propisanu zakonsku nadležnost Povjerenstva, ipak isključivo pravni posao i kao takav u pravnoj državi, kojoj težimo, treba biti povjeren isključivo pravnicima.

Obzirom na sve navedeno Državno izborno povjerenstvo je protiv uvođenja drugih struka u njegov sastav, no, ukoliko će se i nadalje ipak inzistirati na multidisciplinarnosti onda smatramo da treba ostaviti mogućnost političkim strankama, odnosno njihovim klubovima zastupnika, da, kao jedini zaista zainteresirani subjekti sami, ukoliko to žele, mogu predložiti dva potpredsjednika i dva člana koji nisu pravne struke. U tom smislu bi onda tekst članka 5. glasio:

„ Dva potpredsjednika i dva člana moraju imati završen diplomski sveučilišni studij prava, a druga dva potpredsjednika i dva člana MOGU imati završen diplomski sveučilišni studij i neke druge struke.“

Što se tiče ALTERNATIVE ona je u potpunosti neprihvatljiva jer uz predsjednika i suce Vrhovnog suda, koji u ovoj varijanti ostaju, a za koje predlagatelj ranije tvrdi da „zbog profesionalne preopterećenosti sudaca predsjednik i 2 potpredsjednika DIP-a ne mogu kontinuirano sudjelovati u radu DIP-a.“ U Povjerenstvu bi, uz jednog potpredsjednika i jednog člana koji bi bili pravne struke bio još jedan potpredsjednik i tri člana koji ne bi bili pravnici. To bi značilo da bi profesionalni sastav Povjerenstva činila samo dva pravnika i četiri osobe drugih struka. To svakako ne odgovara tvrdnji predlagatelja da bi „pravnici činili većinu u DIP-u i to iz razloga što je poznavanje, tumačenje i primjena izbornog prava nužno za pripremu i provođenje izbora.“ Naime, oni bi bili „slaba“ većina samo u slučaju ukoliko bi sva tri suca Vrhovnog suda nazočili sjednici, a to, zbog njihove preopterećenosti i sudačkim obavezama, nije uvijek moguće. Osim toga treba svakako istaknuti i činjenicu da u razdoblju između „velikih“ izbora profesionalni članovi Povjerenstva mnoge operativne odluke i mišljenja donose bez sudaca.

Osim ovog prigovora koji se odnosi na ALTERNATIVU postoji još jedan, ne manje važan.

Naime, prijedlog da samo jedan potpredsjednik i jedan član budu pravnici znači da potpredsjednika pravnika može predložiti i imati samo jedna opcija – vladajuća ili oporbena (isto vrijedi i za člana). Postavlja se pitanje tko će odlučiti koja je to od tih dviju opcija, a za pretpostaviti je ipak da bi i jedna i druga u DIP željeli imati pravnika. Stoga bi svakako strukovna jednakomjernost trebala biti zagarantirana i vladajućima i oporbi, a o tome predlagatelj nije vodio računa.

S poštovanjem,


POTPREDSJEDNICA
Zdravka Čufar Šarić, dipl. iur.

O tome obavijest: - predstavništvo Europske komisije u Hrvatskoj
- tajništvo Vlade Republike Hrvatske