

Aleksandra Jozić-Ileković*

Kako unaprijediti izbornu administraciju u Hrvatskoj?

Sadržaj

1. Uvod
2. Zakonodavni okvir
3. Struktura, sastav i nadležnosti izbornih tijela
 - 3.1. Sastav i nadležnosti DIP-a
 - 3.2. Uloga DIP-a prema namjeri zakonodavca i stvarno stanje
 - 3.3. Nove nadležnosti DIP-a
 - 3.4. Sastav i nadležnost izbornih tijela
 - 3.4.1. Birački odbori
 - 3.5. Etičko povjerenstvo
 - 3.6. Ustavni sud Republike Hrvatske
 - 3.7. Uloga informatičkog sustava u provedbi izbora i utvrđivanju izbornih rezultata
4. Potreba donošenja jedinstvenog izbornog zakona
 - 4.1. Postupak kandidiranja
 - 4.2. Izborna tijela
 - 4.3. Dostupnost medija kandidatima
 - 4.4. Sankcioniranje kršenja izborne promidžbe i izborne šutnje
 - 4.5. Glasovanje osoba s invaliditetom
 - 4.6. Preispitivanje važećeg Zakona o izbornim jedinicama u svjetlu odredbe članka 39 ZOIZ
 - 4.7. Izmjene Zakona o popisima birača
5. Umjesto zaključka

1. Uvod

Od uvođenja parlamentarne demokracije 1990. kada su u Republici Hrvatskoj provedeni slobodni demokratski višestranački izbori, sukladno Ustavu i izbornim zakonima redovito su provedeni izbori za: Hrvatski sabor, Predsjednika Republike Hrvatske i predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

* Autorica je dipl. pravica i potpredsjednica Državnoga izbornog povjerenstva Republike Hrvatske.

Ustav Republike Hrvatske iz 1990.¹ postavio je temeljna načela i institute izbornog sustava, a to su: (1) opće i jednako biračko pravo, (2) ostvarivanje biračkog prava na neposrednim izborima tajnim glasovanjem i (3) izjednačavanje aktivnog i pasivnog biračkog prava. Sustav neposrednih izbora i tajno glasovanje ustavne su kategorije koje se ne mogu mijenjati izbornim zakonodavstvom.

Izbori su uvijek jedan od legitimnih oblika političke borbe, čiji ishod direktno utječe na političku vlast, političke snage i konačno provedbu određene političke opcije u svakodnevnom životu. Izborni uspjeh ili izborni neuspjeh uvijek jest rezultat čitavog niza legitimnih oblika političke borbe, ali i načina vođenja same izborne utakmice. Tako nema gubitnika koji bi priznao poraz kao rezultat objektivnih i stvarnih okolnosti. Atmosfera i ozračje u kojima se provode izbori je posebno izazovna. Upravo zbog toga nužno je sam provedbeni postupak izbora postaviti tako da oni počivaju na unaprijed jasno definiranim i određenim pravilima. To mora biti tako da sva bitna pitanja koja se mogu pojaviti u provedbi izbornog postupka budu prepoznata, riješena i jasno definirana u izbornim propisima. Naravno, to ne znači da se baš sva sporna pitanja mogu zakonski predvidjeti i riješiti, ali svakako je moguće i nužno prepoznati ona pitanja koja će biti jamac da su pravila poštene izborne utakmice definirana detaljno, jasno i konkretno te omogućavaju takvu reakciju izborne administracije kojom će se osigurati poštenu izborni postupak. Dakle, zaključak jeste da izborni postupak mora biti detaljno isplaniran u svim svojim temeljnim zahtjevima s organizacijskog i financijskog aspekta.

Izbori su jedna od najvećih aktivnosti koje se provode i organiziraju u čitavoj zemlji. Upravo stoga, pogreške u pripremi izbora dovode do sumnji u poštenje izbornog postupka i zacijelo imaju vrlo veliki značaj i vrlo široke posljedice.

U nastavku teksta dat će se prikaz rada izborne administracije sa posebnim osvrtom na provođenje izbora za zastupnike u Hrvatski sabor, te prijedlozi i rješenja za unapređenje i dogradnju izbornog zakonodavstva u Republici Hrvatskoj.

2. Zakonodavni okvir

Izbori za zastupnike u Hrvatski sabor provode se po „starom“ zakonu iz 1999. godine koji je noveliran više puta². Odbor za zakonodavstvo Hrvatskoga sabora utvrdio je pročišćeni tekst Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor na sjednici 9. travnja 2003, te je prvi pročišćeni tekst Zakona objavljen 2003.³ Drugi put isti Odbor utvrđuje pročišćeni tekst na svojoj sjednici održanoj 11. listopada 2011.⁴ Objavljeni pročišćeni tekst Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor uvelike će olakšati izbornim sudionicima snalaženje u zakonskom tekstu, što posebno pozdravljam.

¹ *Nar. nov.*, br. 56/90.

² *Nar. nov.*, br. 109/00-vjerodostojno tumačenje članka 12 stavka 3, 53/03, 44/06-Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske, 167/03-odluka o ne davanju vjerodostojnog tumačenja članka 4 u vezi s člancima 15 i 16, 19/07-Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske, 20/09-vjerodostojno tumačenje članka 13 stavka 1, 145/10, 24/11-Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, 93/11-Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske.

³ *Nar. nov.*, br. 69/03.

⁴ *Nar. nov.*, br. 120/11.

Pored Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (dalje: ZOIZ) istaknula bih jedan „novi“ zakon, a to je Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe⁵, koji je stupio na snagu 3. ožujka 2011, a kojim se na posve drugačiji način regulira nadzor nad financiranjem izborne promidžbe, te predstavlja novi zakonodavni okvir koji u okviru dobivenih ovlasti provodi Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske.

Nadalje, tu je i Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina⁶, Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor⁷, Izborni etički kodeks⁸, Pravila o postupanju elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj tijekom izborne promidžbe⁹, te Zakon o popisima birača¹⁰.

U nastavku teksta koristit će se numeracijske oznake članaka prema njihovom redosljedu utvrđenom zadnjim pročišćenim tekstom ZOIZ-a.

Pored navedenoga, ne smije se zaboraviti niti na Obvezatne upute za rad izbornih povjerenstava i biračkih odbora koje utvrđuje DIP, a na temelju ovlasti iz članka 56 točka 3 Zakona o izborima, a koje su objavljuju u *Narodnim novinama*.

3. Struktura, sastav i nadležnosti izbornih tijela

Određeni zakonodavni i stvarni pomak u razvoju izborne administracije u Republici Hrvatskoj nastao je stupanjem na snagu Zakona o Državnom izbornom povjerenstvu (dalje: Zakon o DIP-u)¹¹. Ustrojavanje Državnog izbornog povjerenstva Republike Hrvatske (dalje: DIP) kao stalnog i neovisnog državnog tijela (9. ožujka 2007) na tragu je smjernica Kodeksa dobrog vladanja u izbornim pitanjima prihvaćenog od Europske komisije za demokraciju putem zakona, poznatije pod nazivom Venecijanska komisija, koja posebnu pozornost posvećuje nezavisnosti tijela za organiziranje izbora, a središnje izborno tijelo, prema tom Kodeksu, mora imati stalni karakter. To je (doduše samo formalno) i učinjeno stupanjem na snagu Zakona o DIP-u¹². Taj model, po kojemu su svi članovi DIP-a trebali biti profesionalci birani na mandat i imenovani od strane Hrvatskog sabora nikada nije zaživio. Ideja je djelomično modelirana novelom tog Zakona¹³, na način da je usvojen model po kojemu je predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske, i nadalje predsjednik DIP-a po položaju (no sada „za stalno“), a dva potpredsjednika DIP-a imenuju se iz reda sudaca Vrhovnog suda Republike Hrvatske na Općoj sjednici Vrhovnog suda na prijedlog predsjednika toga suda. U takvom sastavu DIP radi i danas, iako su suci u više navrata jasno iznosili neprihvatljivost njihova angažmana u izborima, navodeći da ih se valja rasteretiti od poslova koji nisu poslovi suđenja. Dakle, DIP je danas stalno i neovisno državno tijelo koje, doduše, u svom sastavu nema isključivo članove koji taj posao obavljaju kao jedino i glavno zanimanje, ali pomak je definitivno učinjen ustrojavanjem toga tijela kao – stalnog tijela

⁵ *Nar. nov.*, br. 24/11 i 61/11.

⁶ *Nar. nov.*, br. 155/02, 47/10, 80/10 i 93/11.

⁷ *Nar. nov.*, br. 116/99.

⁸ *Nar. nov.*, br. 115/07.

⁹ *Nar. nov.*, br. 165/03 i 105/07.

¹⁰ *Nar. nov.*, br. 19/07.

¹¹ *Nar. nov.*, br. 44/06 i 19/07, u daljnjem tekstu: Zakon o DIP-u.

¹² *Nar. nov.*, br. 44/06.

¹³ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o DIP-u, *Nar. nov.*, br. 19/07.

za provedbu izbora. Međutim, niža izborna povjerenstva: izborna povjerenstva izbornih jedinica, županijska izborna povjerenstva, gradska izborna povjerenstva, općinska izborna povjerenstva i Gradsko izborna povjerenstvo Grada Zagreba (dalje u tekstu: IPIJ-i, ŽIP-ovi, OIP-ovi i GIP Grada Zagreba) zavisno od vrste izbora i nadalje su *ad hoc* tijela (sa svim ranijim nadležnostima), odnosno tijela čiji su članovi i nadalje u pravilu suci i koji taj posao obavljaju nakon raspisivanja izbora, a po imenovanju od strane DIP-a odnosno „viših“ izbornih povjerenstava. Sustav izborne administracije u Republici Hrvatskoj je mješovitog karaktera i zasigurno će izmjenama izbornog zakonodavstva trebati predvidjeti način kako da sva izborna tijela budu stalna i profesionalna, jer samo će se na taj način moći ostvariti stalna koordinacijska povezanost izbornih tijela i stalna edukacija službenika koji rade na poslovima provedbe izbora. Izborna tijela kao *ad hoc* tijela nisu rješenje, kako iz razloga angažmana sudaca na nesudačkim poslovima, tako i zbog potrebe osnivanja stalnih izbornih tijela na nižim razinama koji bi omogućio što učinkovitiju pripremu izbora i u „neizbornim“ periodima. Naime, funkcioniranje izborne administracije u Republici Hrvatskoj dovodi do potrebe unaprjeđenja njezine efikasnosti te usmjerenosti izbornih tijela na pružanje kvalitetne usluge kako biračima tako i izbornim sudionicima.

3.1. Sastav i nadležnosti DIP-a

DIP kao stalno i neovisno državno tijelo, čiji je sastav, način izbora članova, djelokrug i način rada propisan Zakonom o DIP-u broji 9 članova (predsjednik, 4 potpredsjednika i 4 člana). Pored sudaca koji posao predsjednika - potpredsjednika ne obavljaju kao jedino i glavno zanimanje, u sastavu DIP-a je 6 članova, koji nisu suci i koji svoju dužnost obavljaju profesionalno (kao jedino i glavno zanimanje), a imenuje ih Hrvatski sabor na mandat od 8 godina. Način njihova izbora propisan je člankom 7. Zakona o DIP-u, kojim je određeno da jednog potpredsjednika i dva člana - bira Hrvatski sabor većinom glasova svih zastupnika na prijedlog većinske političke stranke odnosno koalicije, a drugog potpredsjednika i druga dva člana na prijedlog oporbenih političkih stranaka ili koalicija sukladno stranačkom sastavu Hrvatskog sabora u trenutku izbora. Za potpredsjednika i članove može biti izabran državljanin Republike Hrvatske, s prebivalištem na području Republike Hrvatske, koji ima opće biračko pravo, diplomirani je pravnik, ima 10 godina radnog iskustva u struci, poznaje politički i izborni sustav i nije član niti jedne političke stranke. Potpredsjednici i članovi koji nisu iz reda sudaca za vrijeme obnašanja dužnosti ne mogu obavljati nikakvu drugu profesionalnu dužnost, niti dužnost čije bi obnašanje dovelo do dvojbi vezano uz njihovu nepristranost, narušilo njihov moralni integritet i ugled koji uživaju u javnosti, kao niti dužnost čije bi obnašanje moglo utjecati na nastup okolnosti vezanih uz sukob interesa, sukladno posebnom zakonu koji uređuje sprječavanje sukoba interesa u Republici Hrvatskoj.

DIP pored poslova propisanih posebnim izbornim zakonima (koji su doživjeli neznatne promjene u odnosu na raniji period) obavlja i poslove propisane člankom 11 Zakona o DIP-u, a to su:

1. daje mišljenja za dogradnju i unapređivanje izbornog zakonodavstva te zakonodavstva koje regulira pitanje referenduma;
2. imenuje članove ŽIP-ova, i GIP-a Grada Zagreba;
3. provodi edukaciju članova izbornih povjerenstava i povjerenstava za provedbu referenduma u lokalnim jedinicama;

4. informira građane o provedbi izbora te mogućnosti ostvarenja i zaštite biračkog prava u izbornom postupku;
5. određuje način arhiviranja i objavljivanja materijala o provedenim izborima i referendumu;
6. objavljuje periodična, stručne publikacije vezano uz izborni sustav, provedbu izbora i praksu;
7. podnosi izvješća nadležnim tijelima o provedbi izbora i referenduma;
8. utvrđuje organizaciju stručne službe DIP-a, izabire tajnika i njegova zamjenika;
9. ostvaruje suradnju s organizacijama u zemlji te s međunarodnim organizacijama i institucijama u domeni izbornog zakonodavstva i izbora uopće;
10. podnosi Hrvatskom saboru izvješće o provedenim izborima i referendumu u roku od 60 dana od dana službenih rezultata izbora;
11. obavlja i druge poslove propisane posebnim propisima.

DIP odlučuje na sjednicama koje su javne. Sjednice saziva i njima predsjedava predsjednik DIP-a, a odlučuje se većinom glasova svih članova. Način rada i odlučivanja DIP-a uređen je pobliže Poslovníkom o radu DIP-a¹⁴.

3.2. Uloga DIP-a prema namjeri zakonodavca i stvarno stanje

Iz obrazloženja Konačnog prijedloga Zakona o DIP-u proizlazi namjera zakonodavca da se uz osnovne poslove DIP-u povjери i bitna zadaća konstantnog praćenja izbornih postupaka te predlaganje noveliranja pojedinih zakonskih rješenja i instituta. DIP je u proteklom četverogodišnjem mandatu proveo sve vrste izbora. Nakon tako završenog izbornog ciklusa, a po provedenim svakim pojedinim izborima izrađeno je objedinjeno mišljenje za dogradnju i unapređenje izbornog zakonodavstva u Republici Hrvatskoj koje se temelji na iskustvu i zapažanjima tijekom provedbe izbora. Namjera je bila otkloniti nedostatke i praznine u izbornom zakonodavstvu koje otežavaju provođenje izbora te njihovu doradu, ispravak ili izmjenu.

Uz sve navedeno, jasna poruka DIP-a ide i u smjeru što skorijeg profesionaliziranja i nižih izbornih povjerenstava koji i dalje imaju povremeni karakter, te su i nadalje uz sve svoje „zadržane“ nadležnosti tijela kojih više nema nakon što se izbori provedu. S obzirom da kvalitetna provedba izbornog postupka podrazumijeva stalna i educirana tijela postupak profesionalizacije izbornih povjerenstava i na nižoj razini je *conditio sine qua non*, s tim da je važno predvidjeti prijelazno razdoblje u kojem bi se izvršio prijenos znanja od strane članova dosadašnjih izbornih tijela na novoosnovana tijela. U tom smjeru bi se moglo dalje govoriti o profesionalizaciji izborne administracije na svim razinama, što bi svakako doprinijelo odgovarajućoj vertikalnoj poveznici između DIP-a i nižih izbornih tijela.

3.3. Nove nadležnosti DIP-a

Stupanjem na snagu Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, 3. ožujka 2011, DIP u suradnji s nadležnim izbornim povjerenstvima nadzire poštivanje odredbi Zakona koje se odnose na izbornu promidžbu, financijske račune koji se odnose na financiranje izborne

¹⁴ Nar. nov, br. 49/07 i 35/11.

promidžbe, prikupljanje donacija i troškove izborne promidžbe, izvještavanje o financiranju izborne promidžbe te ostale aktivnosti vezane uz financiranje izbore promidžbe političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata. Novelom Zakona od 3. lipnja 2011. DIP-u se propisuju i ovlasti vezano uz nadzor godišnjeg financijskog poslovanja i godišnjih financijskih izvještaja političkih stranaka, nezavisnih zastupnika, zastupnika nacionalnih manjina i nezavisnih članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica.

3.4. Sastav i nadležnost izbornih tijela

IPIJ-i, OIP-ovi, GIP-ovi i GIP Grada Zagreba imaju stalni i prošireni sastav. Stalni sastav IPIJ-a te OIP-ova i GIP-ova te GIPGZ-a, čine: predsjednik i 2 člana, te njihovi zamjenici koje imenuje DIP iz reda sudaca i istaknutih pravnika. Prošireni sastav određuje se po prihvaćanju, utvrđivanju i objavi stranačkih lista i čine ga po 2 predstavnika većinske političke stranke, odnosno koalicije i 2 dogovorno predložena predstavnika oporbenih političkih stranaka, odnosno koalicija sukladno stranačkom sastavu Sabora i njihovi zamjenici.

IPIJ-i, sukladno članku 61 ZOIZ-a obavljaju sljedeće poslove:

1. brinu za zakonitu provedbu izbora na biračkim mjestima na svom području;
2. određuju biračka mjesta na prijedlog općinskih i gradskih izbornih povjerenstava;
3. imenuju OIP-ove i GIP-ove;
4. imenuju i raspuštaju biračke odbore;
5. prema obvezatnim uputama DIP-a obavljaju sve tehničke pripreme za obavljanje izbora na svom području;
6. prikupljaju i zbrajaju rezultate glasovanja na biračkim mjestima na svom području od OIP-ova i GIP-ova i dostavljaju ih DIP-u;
7. obavljaju i druge poslove određene zakonom.

Citirana odredba na odgovarajući se način primjenjuje i na IPIJ-e u kojima se biraju zastupnici pripadnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj (XII izborna jedinica).

Funkciju izbornog povjerenstva za XI. izbornu jedinicu u kojoj svoje predstavnike biraju hrvatski birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj preuzimao je DIP).

OIP-ovi i GIP-ovi, temeljem odredbe članka 68 ZOIZ-a:

1. predlažu izbornom povjerenstvu izbornih jedinica utvrđivanje biračkih mjesta na području općine, odnosno grada;
2. predlažu imenovanje biračkih odbora na području općine, odnosno grada;
3. predlažu raspuštanje biračkih odbora u slučajevima predviđenim zakonom;
4. prikupljaju podatke o izborima i prosljeđuju ih izbornom povjerenstvu izborne jedinice;
5. obavljaju i druge poslove koje na njih iz svog djelokruga prenese IPIJ-i.

3.4.1. Birački odbori

Sastav biračkog odbora čine predsjednik i 4 člana te zamjenici članova. Predsjednik i zamjenik predsjednika ne smiju biti članovi niti jedne političke stranke, a po mogućnosti trebaju biti

pravne struke. Po dva člana i zamjenika određuje većinska politička stranka ili koalicija, a po dva člana i zamjenika oporbene političke stranke ili koalicije sukladno stranačkom sastavu Sabora.

3.5. Etičko povjerenstvo

Na parlamentarnim izborima Ustavni sud Republike Hrvatske, sukladno članku 104 stavak 2 Zakona o izborima, imenuje članove Etičkog povjerenstva, na temelju prijedloga parlamentarnih političkih stranaka, iz reda istaknutih javnih osoba koje nisu kandidati na izborima i nisu članovi niti jedne političke stranke. Predsjednik Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti po položaju je predsjednik Etičkog povjerenstva. Etičko povjerenstvo ocjenjuje ponašanje sudionika izbora i provodi izvanupravni nadzor izborne promidžbe. Etičko povjerenstvo, važno je za napomenuti, je tijelo koje se imenuje samo na parlamentarnim izborima i za druge vrste izbora koji se provode u Republici Hrvatskoj, sukladno posebnim zakonima se ne imenuje, te time niti ne djeluje kao tijelo.

3.6. Ustavni sud Republike Hrvatske

Osim tijela koja provode izborni postupak, ne smije se zaobići uloga Ustavnog suda Republike Hrvatske, koji obavlja opći nadzor ustavnosti i zakonitosti i rješava izborne sporove. Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske nezaobilazni su temelj dobre izborne prakse.

3.7. Uloga informatičkog sustava u provedbi izbora i utvrđivanju izbornih rezultata

Primjena informatičkih sustava u pripremi i provedbi izbora i upravo za tu svrhu izrađenih računalnih programa predstavlja nužnu pretpostavku suvremene racionalne organizacije zakonom propisanog izbornog postupka i utvrđivanja izbornih rezultata. Informatički sustavi kojima upravljaju posebni timovi informatičara i koji predstavljaju nužnu pomoćnu tehničku službu u postupku komunikacije među tijelima izbornog postupka svih razina, te utvrđivanju izbornih rezultata pojedinih kandidata odnosno izbornih listi u pojedinim izbornim jedinicama, ovisno o kojim se izborima radi. U dosadašnjim izborima razvijen je informatički sustav i educirane su službe informatičara koje predstavljaju pomoćne službe DIP-a i Izbornih povjerenstava. Osnovno načelo na kojem rade ove stručne službe jeste transparentnost, te se vrši višestruka kontrola rada ovih službi u tijeku samih izbora, kao i nakon utvrđenih izbornih rezultata, sve u cilju stvaranje povjerenja javnosti u čistoću utvrđenih i obrađenih izbornih rezultata.

4. Potreba donošenja jedinstvenog izbornog zakona

Rasprava o potrebi donošenja jedinstvenog izbornog zakona u Republici Hrvatskoj traje već određeno vrijeme, a zasigurno je da se ta potreba, nužnost i opravdanost intenzivirala ustrojavanjem stalnog i profesionalnog tijela za provedbu izbora, a koje tijelo iako nema ovlast davati inicijative za donošenje zakona niti predlagati zakone Parlamentu, već ima kako je i ranije u tekstu navedeno, ovlast davati mišljenje za unapređenje i dogradnju izbornog sustava. Tako je nakon provedenog izbornog ciklusa, DIP izradio mišljenje u kojem je istaknuto stajalište kako bi

donošenjem jedinstvenog izbornog zakona, izborni postupak u normativnom smislu bio znatno pojednostavljen, prvenstveno stoga što bi „na jednom mjestu“ bili svi izborni postupci sa svim „zajedničkim“ odredbama, a u posebnom dijelu takvog zakona razradile bi se posebnosti svake vrste izbora koji se provodi u Republici Hrvatskoj. Na taj način bi se postigla ujednačenost izbornih postupaka, bolja preglednost zakonskih odredbi, jednostavnija tehnička organizacija i provedba izbora te kvalitetnija edukacija izbornih tijela i tehničkih priprema izbora.

4.1. Postupak kandidiranja

Na provedenim parlamentarnim izborima 2011, a vezano uz postupak kandidiranja pojavilo se jedno „novo“ pitanje, koje glasi: da li osoba pravomoćno osuđena za kazneno djelo može biti kandidat na izborima, da li može biti nositelj liste te da li može biti i kandidat i nositelj liste, dakle koristiti pasivno biračko pravo?¹⁵

Kako ZOIZ ne propisuje izričitu zabranu kandidiranja osobi koja je pravomoćno osuđena za kazneno djelo niti u jednoj svojoj odredbi, dakle, ničim ne ograničava pasivno biračko pravo – pravo biti biran, DIP je u odgovoru na postavljeno pitanje uputilo na odredbu članka 10 točke 3 ZOIZ-a¹⁶. Dakle, osoba koja je pravomoćno osuđena na kaznu zatvora dužu od 6 mjeseci, a kandidirana je na izborima, ne može u slučaju izbora niti započeti obnašati (dobiti) zastupnički mandat čime je kandidatura te osobe od samog početka nevaljana (fiktivna). Također, DIP u svom odgovoru na postavljeno pitanje zaključuje da bi u takvom slučaju prijedlog liste bio nepotpun iz razloga što isti ne bi sadržavao 14 kandidata, već bi takav prijedlog liste sadržavao samo 13 „stvarnih“ kandidata i time bio nepotpun. Stoga je DIP u svom mišljenju izrazio stajalište da navedena osoba ne bi mogla biti kandidatom na listi.

Druga je situacija kada se radi o nositelju liste. Naime, DIP je mišljenja da takva osoba ne bi mogla biti isključena od mogućnosti da bude određena za nositelja liste na temelju odluke političke stranke, (a u okviru njezina političkog djelovanja). Uporište za ovakvo mišljenje nalazi se u sljedećem: ZOIZ ne sadrži nikakvih pretpostavki ili ograničenja te zabrana u odnosu na određivanje nositelja listi, već je to slobodno pravo političkih stranaka. Jedina odredba ZOIZ-a o „nositelju liste“ sadržana je u članku 22 stavku 5 prema kojoj nositelj liste ne mora biti kandidatom na listi i ne sadrži nikakve daljnje pretpostavke ili zabrane za određivanje osobe nositelja liste. Posebice je važno napomenuti da u vrijeme odlučivanja DIP-u nisu bile poznate činjenice koje bi upućivale na bilo kakav zaključak da bi ustavnost djelovanja političke stranke koja postavlja upit bilo pod nadzorom nadležnog tijela, bez obzira na činjenicu što se javno objavljivalo da će navedena osoba, pravomoćno osuđena za kazneno djelo ratnog zločina protiv civilnog stanovništva biti nositeljem liste određene političke stranke.

¹⁵ Člankom 4 stavkom 2 ZOIZ-a propisano je da za zastupnika u Hrvatski sabor može biti biran hrvatski državljanin s navršenih 18 godina. Zastupnike u Hrvatski sabor biraju, na temelju općeg i jednakog biračkog prava, svi hrvatski državljani s navršenih 18 godina života, osim onih koji su pravomoćnom sudskom odlukom lišeni poslovne sposobnosti. Dakle, iz navedenih odredbi ZOIZ-a proizlazi da je aktivno (pravo birati) i pasivno (pravo biti biran) biračko pravo izjednačeno.

¹⁶ „Zastupniku prestaje mandat prije isteka vremena na koje je izbran, ukoliko je pravomoćnom sudbenom presudom osuđen na bezuvjetnu kaznu zatvora u trajanju dužem od 6 mjeseci.“

Ustavni sud Republike Hrvatske razmotrio je na sjednici mišljenje DIP-a na postavljeno pitanje i u svom očitovanju¹⁷, izrazio stajalište po kojem načelo supremacije Ustava zahtijeva da se primjena pojedinačnih pravnih pravila temelji na interpretaciji ustavnopravnog poretka Republike Hrvatske kao cjeline. Slijedom toga, u „sudionike izbornog postupka“ nedvojbeno se moraju uvrstiti i nositelji kandidacijskih lista, neovisno što nositelj liste ne mora biti kandidat na listi. Dakle, činjenica što ZOIZ ne sadrži nikakve pretpostavke ili ograničenja te zabrane u odnosu na određivanje nositelja liste već je to slobodno pravo političkih stranaka, ne proizlazi, po Ustavnom sudu, da te „pretpostavke“, „ograničenja“ ili „zabrane“ ne bi mogle biti inherentne objektivnom poretku vrijednosti zapisanom u Ustavu Republike Hrvatske. Time je i konačno dat odgovor na postavljeno pitanje i on glasi: osoba koja je pravomoćnom sudskom odlukom osuđena za kazneno djelo ne može biti niti kandidat niti nositelj liste na izborima.

Ono što je nakon ove „pravne rasprave“ ostalo nedorečeno, to je pitanje granica u interpretaciji zakonskih odredbi. Naime, Ustavni sud navodi da:

„Pravna praksa pokazuje da u Republici Hrvatskoj još uvijek prevladava juridički "tekstualni" pozitivizam za koji je karakteristično usko i parcijalno tumačenje pojedinačnih pravnih normi bez njihove nužne kontekstualizacije, bez pronalaženje njihove društvene svrhe utemeljene na načelu razmjernosti i bez sagledavanja cjeline ustavnih vrijednosti na kojima se temelji hrvatska ustavna država.“

No neovisno o navedenom, činjenica je da određeni pravni odnosi trebaju biti jasno „fiksirani“ u samom propisu, što je svakako i ovo pitanje koje se odnosi na uvjete za kandidiranje, što treba imati na umu prilikom izmjena i dopuna važećeg izbornog zakonodavstva. Pitanje koje će se nužno nametnuti odnosi se na načelo jednakog biračkog prava odnosno izjednačavanja aktivnog i pasivnog biračkog prava, pri čemu treba voditi računa da važeće izborni zakonodavstvo omogućava aktivno biračko pravo osobama lišenima slobode.

4.2. Izborna tijela

Mišljenja sam da se u svim izborima treba ujednačiti sastav izbornih tijela. Imajući u vidu dosadašnju praksu i probleme uz imenovanje i rad predstavnika stranaka koji su činili prošireni sastav izbornih tijela, trebalo bi razmotriti mogućnost da sastav izbornih tijela čine samo nestranačke osobe pravne struke iz razloga što se već kod imenovanja DIP-a primijenilo načelo neovisnog tijela, pa smatram da bi se isto načelo trebalo primjenjivati i na ostala izborna tijela. Činjenica je da sve političke stranke ne mogu imati svoje članove u proširenom sastavu, zbog ograničenog broja članova proširenog sastava. Naime, u slučajevima kada stranke dogovorno ne predlože svoje predstavnike u prošireni sastav izbornih tijela, odabiru se pristupa kockom između predloženih kandidata, što može imati za posljedicu da „velike“ stranke ne budu zastupljene svojim predstavnicima u izbornima tijelima. Nadalje, članovi stalnog sastava izbornih povjerenstava započinju s radom odmah nakon raspisivanja izbora dok prošireni sastav započinje s radom tek po prihvaćanju, utvrđivanju i objavi lista. Izostanak članova proširenog sastava iz rada izbornih povjerenstava treba nadoknaditi širokom mogućnošću promatranja izbora (a time i rada izbornih tijela).

¹⁷ Broj: U-VII-5293/2011 od 12. 11. 2011.

Takvom intervencijom ne bi se izgubilo na kvaliteti i transparentnosti izbornog postupka, a ostvarila bi se značajna financijska ušteda.

4.3. Dostupnost medija kandidatima

Mediji u Republici Hrvatskoj dužni u razdoblju izborne promidžbe, u okviru svojih radio i televizijskih programa, omogućiti svakom izbornom sudioniku, da u jednakom vremenu izloži svoj izborni program.

Jedinstvenim izbornim zakonom trebali bi se jasno propisati uvjeti pod kojima su radijski i televizijski nakladnici dužni pratiti izbornu promidžbu, te ih razraditi kroz odgovarajuće odredbe nekog provedbenog propisa ili Pravila o postupanju elektroničkih medija (kao što se to čini na parlamentarnim izborima). Također je važno propisati sankcije u slučaju njihova nepridržavanja, kako navedena pravila ne bi predstavljala samo mrtvo slovo na papiru.

U hrvatskoj javnosti malo je poznata činjenica da je Europska komisija za demokraciju putem zakona, poznatija pod nazivom Venecijanska komisija kao tijelo Vijeća Europe na svojoj 52. plenarnoj sjednici održanoj 18. i 19. listopada 2002. prihvatila *Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima (smjernice i obrazloženje)*.¹⁸

Važeći izborni zakoni u Republici Hrvatskoj inzistiraju na *strogoj*, dakle, formalnoj proporcionalnosti.

Međutim, u predvidivim izmjenama izbornog zakonodavstva vjerojatno bi valjalo razmotriti mogućnost da se odredi minimum koji se mora osigurati da se glas političkih stranaka ili kandidata jednako čuje u medijima, ali omogućiti i uređivačku slobodu medija da veću pozornost posvete onim strankama ili kandidatima za koje uredništva po svom profesionalnom nahodjenju ocijene da im valja posvetiti dodatnu pozornost. Valjalo bi razmotriti mogućnost da se načela *stroge* i *proporcionalne* ravnopravnosti kombiniraju. Zasiurno, radi se o temi koja zaslužuje i puno opširniju elaboraciju nego što je moguće ovdje učiniti.

¹⁸ Kodeks je odobrila Parlamentarna skupština Vijeća Europe na svojoj prvoj sjednici 2003, a potom i Kongres lokalnih i regionalnih vlasti na svojoj proljetnoj sjednici 2003. U *Kodeksu dobrog vladanja u izbornim pitanjima* u odnosu na pristup medijima navodi se: „Potrebno je osigurati ravnopravnost stranaka i kandidata i natjerati državu da bude nepristrana prema njima i jednako primjenjuje zakon na sve. Uvjet neutralnosti se posebno odnosi na izbornu kampanju i *medijsku pokrivenost*, osobito državnih medija, kao i na budžetsko financiranje stranaka i kampanja. To znači da postoje dva moguća tumačenja ravnopravnosti: *stroga* ravnopravnost ili *proporcionalna*. *Stroga* podrazumijeva da se sve stranke tretiraju bez obzira na trenutnu snagu u parlamentu ili podršku biračkog tijela. Ona mora vrijediti i za korištenje javnih objekata za izborne svrhe (npr. plakati, poštanske usluge i sl. javne manifestacije, javne dvorane za konferencije). *Proporcionalna* ravnopravnost podrazumijeva da se stranke tretiraju razmjerno broju glasova. Ravnopravnost (*stroga* i/ili *proporcionalna*) osobito se odnosi na vrijeme predstavljanja na radiju i televiziji, proračunska sredstva i druge vrste podrške. Neki oblici podrške mogu s jedne strane podlijevati *strogoj*, a s druge strane *proporcionalnoj* ravnopravnosti. U skladu sa slobodom izražavanja, treba zakonski predvidjeti minimalan pristup audiovizualnim medijima u privatnom vlasništvu za potrebe izborne kampanje i oglašavanja, za sve sudionike izbora.“

4.4. Sankcioniranje kršenja izborne promidžbe i izborne šutnje

Izbornim zakonom trebale bi se propisati jasne odredbe koje se odnose na ulogu DIP-a u nadziranju izborne promidžbe, te propisati sankcije za njezino kršenje uključujući pravila izbornog nadmetanja kao i pravila tolerantne izborne promidžbe. Ujedno bi trebalo razmotriti ustrojavanje Etičkog povjerenstva u svim vrstama izbora (obzirom da ga imamo samo za parlamentarne izbore). Tada bi se u obavljanju izborne promidžbe primjenjivale i odredbe Izbornog etičkog kodeksa kojim su propisane pored ostalog i odredbe vezane uz ponašanje sudionika u izborima, zaštita temeljnih vrijednosti iz Ustava Republike Hrvatske kao što su sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost, mirotvorstvo, poštovanje dostojanstva i prava čovjeka i dr.

Samo u slučaju jasnih zakonskih odredbi možemo opravdano i očekivati od izbornih sudionika da ih se i pridržavaju, pokazujući time da smo dosegli onu razinu političke svijesti i kulture koja je potrebna kako bi se izbori provodili u demokratskom ozračju i kako se izbori ne bi svodili na puko predstavljanje demokracije, a zapravo bili prezentacija bespoštedne borbe izbornih sudionika u težnji za osvajanjem vlasti. Zakonodavac bi u tom dijelu trebao po uspostavi jasnih izbornih pravila propisati i sankcije za njihovo kršenje.

Nadzirati izbornu promidžbu u kontekstu ovakvih izbornih pravila kakva su sadržana u važećim zakonskim rješenjima dovode do nemoguće situacije u kojima DIP „izigrava“ nadzorno tijelo koje nema alata, a očekivati od tog tijela da „uvede red“ je u najmanju ruku neozbiljno, jer donošenjem priopćenja i upozorenja DIP samo dijeli „packe“, koje nemaju apsolutno nikakvih posljedica i to izborni takmaci znaju, što dovodi do situacije da radimo posao bez efekta.

Izorno zakonodavstvo Republike Hrvatske ima i institut izborne šutnje. Naime, na dan održavanja izbora do zatvaranja biračkih mjesta, kao i 24 sata prije dana održavanja izbora zabranjuje se svaka izborna promidžba, objavljivanje procjena izbornih rezultata, kao i objavljivanje prethodnih, neslužbenih rezultata izbora, objavljivanje fotografija u sredstvima javnog priopćavanja, izjava i intervjuua izbornih sudionika te navođenje njihovih izjava ili pisanih djela. Kao i u slučaju kršenja izborne promidžbe, tako i u slučaju kršenja izborne šutnje izborni zakoni ne propisuju sankcije. Ukoliko se i nadalje namjerava zadržati institut izborne šutnje, potrebno je propisati i alate koje će tijelo koje provodi nadzor moći koristiti i u tom dijelu izreći odgovarajuću sankciju. U suprotnome će i nadalje sve to ostati na razini mrtvog slova na papiru uz frustraciju tijela koje nadzire, a nema odgovarajućih sredstava kojima bi spriječilo nepoštivanje zakonskih odredbi. Kako nam je svima dobro poznato da je izborni dan jedan od onih dana kada su praktično svi mediji „na nogama“, te naravno, prate izborne sudionike „u stopu“, potrebno je i njih educirati kako se prate izborne aktivnosti na izborni dan. Dakle, svi izborni sudionici i mediji trebaju poznavati zakon i poštivati ga, a to znači da zakon mora biti jasan i precizan s efikasnim alatima kojima se sankcionira njegovo kršenje.

4.5. Glasovanje osoba s invaliditetom

Republika Hrvatska je donošenjem Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2007. do 2015. stvorila mogućnost i izrazila potrebu aktivnog sudjelovanja svih građana u političkom životu kao pretpostavku stvarne demokracije, pri čemu uključivanje osoba s invaliditetom u politički život nije ustupak ranjivoj skupini nego znak političke ravnopravnosti

svih građana. Ona treba biti vidljiva u ostvarivanju biračkog prava, mogućnosti sudjelovanja u političkim raspravama, pokretanju i oblikovanju građanskih inicijativa i olakšanju sudjelovanja u radu predstavničkih tijela. Konvencija Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom (dalje: Konvencija)¹⁹, jamči osobama s invaliditetom pravo na tajnost glasovanja te uz to vezano pravo na samostalno glasovanje, dopuštajući (samo iznimno) na njihov zahtjev pomoć u glasovanju od strane osobe po njihovu vlastitom izboru. ZOIZ kao niti drugi izborni zakoni u Republici Hrvatskoj nemaju detaljno i ujednačeno propisano glasovanje osoba s invaliditetom. Stoga DIP prije svakih izbora donosi Obvezatne upute o načinu glasovanja birača s tjelesnom manom, nepismenih birača te birača koji ne mogu pristupiti na biračko mjesto. Stvarni pomak učinjen je na predsjedničkim izborima 2009. kada je DIP svojim tehničkim uputama omogućilo slabovidnim biračima da glasuju samostalno uz korištenje prijevoda glasačkog listića na Brailleovom pismu, glasačkog listića i matrice za glasovanje. Isti standard ponovljen je i na državnom referendumu o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji u siječnju 2012. Nadalje, na parlamentarnim izborima 2011. omogućeno je glasovanje gluhoslijepih osoba uz pomoć prevoditelja. No neovisno o dosada poduzetim aktivnostima DIP-a, a imajući u vidu da je Republike Hrvatska ratificirala Konvenciju, potrebno je nacionalno zakonodavstvo uskladiti s njezinim odredbama i u tom dijelu ga nužno nadopuniti. Također, u predvidivim izmjenama izbornog zakonodavstva treba razmotriti mogućnost ostvarivanja biračkog prava i osobama koje su lišene poslovne sposobnosti u skladu s Konvencijom i sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Alajos Kiss v. Hungary*.²⁰ Naime, u navedenom predmetu po prvi put se navodi kako se diskriminatorno oduzimanje biračkog prava isključivo temeljem odluke o lišenju poslovne sposobnosti bez individualizirane sudske procjene ne može smatrati legitimnim razlozima za ograničavanje biračkog prava, o čemu su predstavnici Udruge za samozastupanje iscrpno izvijestili DIP i nadležna tijela u Republici Hrvatskoj. Sve su to ozbiljne teme i inicijative o kojima tijela nadležna za predlaganje zakona Hrvatskom saboru i resorna ministarstva trebaju voditi računa i ulagati napore i osmisliti načine kako da se takve nužne izmjene unesu u izbornu zakonodavstvo. Svakako da bi tome trebala doprinijeti i praksa drugih europskih zemalja koje su odgovarajuća rješenja unijela u svoje zakonodavstvo i praksu.

4.6. Preispitivanje važećeg Zakona o izbornim jedinicama u svijetlu odredbe članka 39. ZOIZ-a

Člankom 39 ZOIZ-a propisano je da se izborne jedinice određuju Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor 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. Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio je 8. prosinca 2010. i uputio Hrvatskom saboru Izvješće o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama određenima člancima Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora (*Narodne novine*, broj 116/99, dalje: Zakon o izbornim jedinicama), a povodom većeg broja prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izbornim jedinicama. Prema Izvješću Ustavnog suda, područja i granice postojećih upravno-teritorijalnih jedinica (županija, gradova i općina) za tu svrhu nisu u cijelosti prikladni, budući da u njima živi različit broj birača, pa njihovi birački glasovi nemaju jednaku težinu. O ravnomjernoj raspodjeli

¹⁹ *Nar. nov.*, MU br 6/07.

²⁰ Application no. 38832/06, Strasbourg, 20. 05. 2010.

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. 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 izbornog sustava bili odnosno ostali isti.

Ustavni sud u svom Izvješću ukazuje Hrvatskom saboru na nužnost neodložnih izmjena i dopuna Zakona o izbornim jedinicama, ali i na potrebu da se u tom zakonu odrede nadležna tijela i propišu pravila tzv. *postupka delimitacije*, to jest postupka za određivanje i usklađivanje područja i granica izbornih jedinica. U predstojećim izmjenama i dopunama Zakona o izbornim jedinicama u većoj bi se mjeri trebala uvažavati mjerila tzv. zemljopisne kartografije na koju obvezuje članak 39 ZOIZ-a. Taj zahtjev proizlazi iz postavke da su upravno-teritorijalne jedinice u svakoj državi ujedno i izraz zemljopisnih obilježja područja. Za pravilnu provedbu delimitacijskog postupka važna su i mjerila koja se odnose na geometrijski oblik izborne jedinice, koji ne bi smio biti „neprirodan“ ili iskrivljen. Ta se mjerila odnose na kontinuitet granica jedne izborne jedinice i na kompaktnost njezina teritorija. Ustavni sud je u navedenom Izvješću naveo da bi, pod pretpostavkom da je ostvarena jednaka težina biračkog glasa po izbornim jedinicama, nepoštovanje prethodno navedenih kriterija, pod određenim okolnostima moglo dovesti do njihove nezakonitosti s obzirom na zahtjev propisan člankom 39 Zakona o izbornim jedinicama, što bi moglo dovesti i do nezakonitosti izbornog postupka.

Slijedom navedenoga, u predstojećoj izmjeni izbornog zakonodavstva treba voditi računa i o odgovarajućoj izmjeni Zakona o izbornim jedinicama i njegovoj doradi, a u smjeru iznesenog stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske.

4.7. Izmjene Zakona o popisima birača

Raspravljati o reformi izbornog zakonodavstva, a pritom „zaboraviti“ na Zakon o popisima birača, bilo bi krajnje površno. Rasprava o točnosti popisa birača u Republici Hrvatskoj jedna je od „omiljenih“ tema novinara i političkih analitičara, a dva „redovita“ pitanja u tijeku provođenja izbora su: „Koliko mi zaista imamo birača?“ ili „Zar će opet mrtvi glasovati?!“. To je top tema koja puni stranice naših dnevnih novina i *ad hoc* diskusija na temu izbora te zasjenjuje druga pitanja vezana uz provođenje izbora.

DIP je po raspisivanju svakih izbora apelirao na nadležna tijela da se popisi birača ažuriraju kako bi se u tom dijelu otklonila bilo kakva sumnja u izborni postupak. U okviru svoga djelokruga DIP nema instrumenata nadzirati popise birača, već kao tijelo koje provodi izborni postupak dužno je vjerovati da se popisi birača kao državna evidencija vode po pravilima struke. Popisi birača predstavljaju zbirku osobnih podataka o biračkom pravu. Popise birača vode tijela državne uprave u županijama odnosno Gradu Zagrebu, nadležna za poslove opće uprave. Nadzor nad provođenjem Zakona o popisima birača provodi Ministarstvo uprave. Birači se upisuju u popise birača prema mjestu svog prebivališta u Republici Hrvatskoj. Oni birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj upisuju se u središnju evidenciju popisa birača u Gradu Zagrebu, po državama u kojima imaju evidentirano prebivalište u inozemstvu. Taj popis birača temelji se na podacima iz središnje evidencije o hrvatskom državljanstvu osoba bez prebivališta u Republici Hrvatskoj i podacima o izdanim putnim ispravama na kojima je naznačena inozemna adresa

stanovanja i država boravišta. U tom dijelu su popisi birača vezani uz evidencije koje vodi Ministarstvo unutarnjih poslova (evidencija o prebivalištu, evidencija o hrvatskom državljanstvu i podaci o izdanim putnim ispravama). Dakle, suradnja Ministarstva uprave i Ministarstva unutarnjih poslova predstavlja temelj na kojem trebaju počivati vjerodostojni i točni popisi birača. Ustrojavanjem jedinstvenog državnog registra građana i izmjenama Zakona o boravištu i prebivalištu građana trebali bi se riješiti problemi vezani uz popise birača. Načelo po kojem svaki birač može biti upisan u popis birača samo jednog grada ili općine ukazuje da je nemoguće da jedan birač glasa na dva ili više biračkih mjesta.

Provodeći izbore, a samim time prateći i dajući upute biračima i izbornim tijelima za provođenje postupaka propisanih Zakonom o popisima birača, uočene su određene administrativne zapreke koje biračima otežavaju ostvarivanje njihova biračkog prava. Prvenstveno tu mislim na postupak privremenog upisa u popis birača izvan mjesta prebivališta i prethodnu registraciju birača za glasovanje u inozemstvu. Naime, odmah po raspisivanju izbora, a najkasnije u roku od tri dana od dana raspisivanja izbora, nadležno tijelo koje vodi popis birača putem sredstava javnog priopćavanja obavještava birače posebnom objavom o mogućnosti, vremenu i načinu pregleda, dopune i ispravka popisa birača. Diplomatske misije i konzularni uredi Republike Hrvatske u inozemstvu također obavještavaju birače o potrebi prethodne registracije. Istom objavom biračima se naznačuju zakonski rokovi za izvršenje privremenog upisa izvan mjesta prebivališta te prethodnu registraciju i sve to do 14 dana prije dana određenog za izbore. Najčešći su prigovori birača da nisu znali da su zakonsku obvezu trebali regulirati u zadanom roku. U tom dijelu DIP je apeliralo na medije da informaciju o rokovima te načinu ostvarivanja zakonskih pretpostavki za ostvarenje biračkog prava objavljuju u svojim informativnim emisijama ili na drugi odgovarajući način. DIP je na svojim internetskim stranicama www.izbori.hr informirao birače o načinu ostvarivanja biračkog prava u situacijama kada se birač na dan održavanja izbora neće nalaziti u mjestu svog prebivališta odnosno za birače izvan granica Republike Hrvatske o obvezi prethodne registracije. No, unatoč tome bilo je birača koji su prigovarali lošoj obaviještenosti, kao što je bilo i birača koji su svoju zakonsku obvezu ispunili, međutim koji su zbog *vis major* situacija nekoliko dana prije izbora morali hitno otputovati iz mjesta svog prebivališta ili mjesta za kojeg su se privremeno upisali ili prethodno registrirali te s obzirom na rok od 14 dana nisu mogli ostvariti svoje biračko pravo, jer je rok istekao te se navedena promjena nikako nije mogla provesti. U tom dijelu bi trebalo iznaći mogućnost da se Zakon o popisima birača unaprijedi ili da se utvrde modusi koji bi omogućili da se takvi slučajevi pokušaju na odgovarajući način riješiti.²¹ Poznato je da izlistavanje izvadaka iz popisa birača iziskuje potrebno vrijeme neovisno o informatičkoj tehnologiji, a što ovisi o broju birača i broju biračkih mjesta u pojedinom gradu ili općini, no svejedno tome se treba „izaći na kraj“ na način da birača ne dovodimo u apsurdnu situaciju da pošto se upisao za glasovanje izvan mjesta svog prebivališta mora tamo „odsjesti“ i daljnjih 14 dana (u slučaju drugog kruga izbora) ukoliko želi

²¹ Na primjer, na predsjedničkim izborima 2009. Ministarstvo uprave dajući naputak za provođenje Zakona o popisima birača omogućavao je privremeni upis izvan mjesta svog prebivališta na način da je birač u zahtjevu za privremeni upis trebao naznačiti mjesto gdje će se nalaziti na dan izbora, kao i za slučaj drugog kruga izbora. Nije bila omogućena situacija da birač naznači da će se npr. na dan izbora nalaziti u Dubrovniku, a na dan održavanja drugog kruga izbora u Zagrebu. Naime, taj birač je mogao glasovati u drugom krugu izbora samo u Dubrovniku, jer po obrazloženju Ministarstva uprave, s obzirom na to da potvrđeni popis birača sadrži sve bilješke o privremenim upisima ili prethodnoj registraciji, podaci iz tako potvrđenog popisa koriste se za izlistavanje izvadaka za ponavljanje odnosno drugi krug izbora.

glasovati. Također, vezano uz izdavanje potvrde o privremenom upisu koja se na temelju zahtjeva za privremeni upis biraču uručuje „u ruke“ samo u slučaju kada će se na dan izbora zateći izvan granica Republike Hrvatske (npr. skijanje ili službeni put i sl.), a u ostalim slučajevima tu potvrdu birač treba proslijediti nadležnom uredu koje vodi popis birača prema mjestu gdje će se zateći na dan izbora, mišljenja sam da treba razmotriti da se barem na izborima i državnom referendumu kada je cijela Republike Hrvatska jedna izborna jedinica omogući biraču da s potvrdom koju je u zakonom propisanom roku ishodovao i koja mu se osobno uručila, glasuje na mjestu u kojem će se nalaziti na dan izbora.²² U tom smislu trebalo bi pojednostaviti postupak prijave birača za glasovanje izvan mjesta prebivališta uključujući i korištenje suvremenih informatičkih mogućnosti. Ovakve i slične situacije, pretpostavljam, mogle bi se jednostavnije riješiti uvođenjem dopisnog glasovanja, no za sada javne i političke rasprave na tom tragu bile su gotovo zanemarive, no zasigurno bi trebalo aktualizirati njihovu opravdanost, imajući u vidu da izborna zakonodavstvo brojnih europskih zemalja (Slovenija, Italija, Austrija...) poznaju institut dopisnog glasovanja, kao i mogućnost glasovanja prije izbornog dana. Činjenica je da bi se uvođenjem dopisnog glasovanja bitno pojednostavio postupak onim biračima koji zbog raznoraznih razloga nisu u mogućnosti glasovati u svome mjestu prebivališta i time bi se učinio veliki pomak. S druge strane, isti način glasovanja treba razraditi na način da se time ne naruši tajnost glasovanja, a svakako i uložiti znatna financijska sredstava za informatičku povezanost baza koje bi se u tom slučaju nužno trebale uspostaviti.

5. Zaključak

Slijedom navedenoga, želim rezimirati ključne izazove u daljnjem unaprjeđenju izborne administracije i izbornog postupka, a to su:

- povećanje izborne administracije (kapacitiranje stručne službe DIP-a),
- profesionalizacija izbornih povjerenstava na „nižoj“ razini,
- otklanjanje neusklađenosti i revizija izbornih propisa, slijedom toga donošenje jedinstvenoga izbornog zakona,
- zakonske odredbe umjesto obvezatnih uputa,
- ujednačavanje sastava izbornih tijela,
- razrada medijskog praćenja izbornih sudionika,
- precizno reguliranje izborne promidžbe i izborne šutnje uključujući efikasne alate za kršenje,
- usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s odredbama Konvencije o pravima osoba s invaliditetom,
- jačanje nezavisnog nadzora i učinkovitije koordiniranje državnih institucija koje sudjeluju u provedbi izbora,
- preispitivanje važećeg Zakona o izbornim jedinicama u svjetlu odredbe članka 36 ZOIZ-a,
- izmjene i dopune Zakona o popisima birača.

²² Time se birača ne ograničava da glasuje na točno određenom biračkom mjestu, već mu se daje mogućnost da glasuje na njemu najbližem biračkom mjestu s tim da se na biračka mjesta dostavljaju nepopunjeni obrasci izvatka „C“, a koji se odnosi na privremeno upisane birače, a koje će po dolasku „takvog birača“ član biračkog odbora upisati u taj izvadak, a nakon što je od birača preuzeo potvrdu o privremenom upisu.

Nadalje, neovisno koji model izborne administracije će *pro futuro* zaživjeti ili će izborna administracija u sadašnjem konceptu i dalje nastaviti sa radom, potrebno je stalno osmišljavati nove moduse unaprjeđenja njezina rada.

No, svakako treba imati na umu da izborna administracija u demokratskim sustavima mora biti učinkovita, politički neutralna i javno odgovorna. Stranačka nepristranost i politička neutralnost, transparentnost u postupanju, odgovornost prema biračima daju toliko potrebnu vjerodostojnost izborima. Sve ovo je nužno i potrebno kako bi se izbjegle izborne prijevare, krivotvorenja rezultata, izvanjski pritisci na birače, a sve sa ciljem postizanja legitimnosti izbora.

Summary

The article gives an overview of the election administration under current electoral rules, in particular the scope of activities and the composition of the State Election Commission of the Republic of Croatia, as well as the composition and duties of lower level election commissions and voting committees.

The author proposes revision, consolidation and harmonization of the legal framework for elections in a single electoral code (law) that would regulate all types of elections with specific chapters addressing different aspects of local, parliamentary, and president elections.

Improvement of specific aspects such as candidate registration, media, violation of election campaign rules and voting of persons with disabilities are suggested.

The author also elaborates on the importance of amending the Law on Constituencies and Law on Voter Lists.