

**IZVJEŠTAJ I PREPORUKE
ZA UNAPREĐENJE IZBORNOG PROCESA
SA SEMINARA
PREGLED PROVEDENIH PARLAMENTARNIH IZBORA 2007.
održanog u Opatiji 31.01.-02.02.2008.**

Izvještaj pripremili:

mr. sc. Boško Picula, Fakultet političkih znanosti, Zagreb

mr. sc. Nives Miošić-Lisjak, MAP Savjetovanja

uz recenziju stalnih članova i članica DIP-a

Zagreb, 28. ožujka 2008.

1. UVOD

Izbori za zastupnike u Hrvatski sabor 2007. godine provedeni su prvi put s Državnim izbornim povjerenstvom (DIP) kao stalnim državnim tijelom. S obzirom da je DIP, kao stalno tijelo, ustrojeno tek u ožujku 2007., Zakonom o državnom izbornom povjerenstvu, Program Ujedinjenih naroda za razvoj u Hrvatskoj kroz projekt Izgradnja kapaciteta DIP-a pruža tehničku pomoć u razvoju metoda upravljanja izbornim procesima, te izgradnje istraživačkih kapaciteta usmjerenih na unapređenje izbornog postupka. U okviru projekta održao se i trodnevni seminar Pregled provedenih parlamentarnih izbora 2007. koji je okupio predstavnike svih tijela javne vlasti, uključenih u pripremu i provedbu izbora, s ciljem kritičkog osvrta na prošle parlamentarne izbore, rasprave ključnih pitanja u njihovoj pripremi i provedbi, te određivanja prioriteta i preporuka za njihovo poboljšanje. Cilj takvog osvrta bio je detektiranje onih pitanja koja se kroz dogradnju i poboljšanje izbornog zakonodavstva vezanog uz parlamentarne izbore, kao i uz pitanja izbornog zakonodavstva u cjelini, trebaju inkorporirati u izborni sustav kako bi se izbjegle njegova moguća pogrešna primjena i tumačenje, te pojednostavilo provođenje izbornog postupka. Naime, Povjerenstvu je, između ostalog, Zakonom o državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske, dana ovlast da potiče i daje mišljenje na izmjene izbornog zakonodavstva i Zakona kojim se reguliraju pitanja referenduma upravo s ciljem postizanja gore navedene svrhe.

U sklopu pripreme seminara, vanjski nezavisni konzultanti mr. sc. Boško Picula s Fakulteta političkih znanosti i mr. sc. Nives Miošić-Lisjak iz MAP Savjetovanja, proveli su konzultacije s ključnim dionicima izbornog procesa metodom polustrukturiranih intervjua te anketnog upitnika za sudionike seminara. Intervjui su se održali u periodu 17-25. siječnja 2008., i to s predstavnicima DIP-a, Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija (MVPEI), Ministarstva unutarnjih poslova (MUP), Središnjeg državnog ureda za upravu (SDUU), Ureda za opću upravu Grada Zagreba te nevladine organizacije GONG. Odgovore na anketni upitnik poslalo je ukupno 20 od 50 (40%) pozvanih sudionika seminara (6 članova izbornih povjerenstava izbornih jedinica, 5 stalnih članova DIP-a, 4 predstavnika diplomatsko-konzularnih predstavništava, 2 predstavnika Ureda za opću upravu Grada Zagreba te po 1 predstavnik Ustavnog suda RH, GONG-a i pružatelja informatičke podrške izborima). Na temelju analize intervjua i anketnog upitnika, pripremljene su podloge za raspravu na seminaru, s temama izborna administracija i koordinacija izbornog procesa, edukacija

sudionika provedbe izbora, uloga medija u izbornom procesu, birački popisi i glasovanje u zemlji i inozemstvu, te glasovanje nacionalnih manjina.

Rasprava o navedenim temama omogućila je sagledavanje cjelokupnog izbornog procesa iz perspektive svih uključenih dionika, te se zadnjeg dana seminara pristupilo usuglašavanju ključnih naglasaka iz rasprave, s ciljem njihove kasnije razrade u konkretne preporuke za unapređenje izbornog postupka. Dio naglasaka odnosi se na unapređenje tehničke provedbe zadataka, bez potrebnih zakonodavnih izmjena, dok je dio usmjeren upravo na izmjene onih zakonskih odredbi koje su se pokazale kao nedorečene, manjkave, neučinkovite ili nesvršishodne. U daljnjem tekstu, navodimo naglaske iz rasprave i preporuke prema raspravljenim temama.

2. IZBORNA ADMINISTRACIJA I KOORDINACIJA IZBORNOG POSTUPKA

1. Zakonom o DIP-u (44/06, 19/07) propisan je sastav Povjerenstva, način izbora predsjednika, potpredsjednika i članova Povjerenstva, djelokrug, način rada i odlučivanja, odnos s građanima, tijelima i institucijama u Republici Hrvatskoj, te suradnja s međunarodnim organizacijama i institucijama. S obzirom na ovu zakonsku odredbu, potrebno je **provesti profesionalizaciju DIP-a u cijelosti**, kako bi se s jedne strane rasteretili suci Vrhovnog suda, a s druge DIP-u, kao potpuno profesionalnom i neovisnom tijelu, omogućila provedba svih zadaća određenih mandatom. **DIP-u je također nužno osigurati odgovarajuće uvjete za rad, uključujući prostor** (za potrebe DIP-a renovira se prostor u Visokoj ulici za koji se očekuje da će biti završen sredinom 2008. godine), **tehničku opremljenost i stručnu službu** (čemu će se pristupiti nakon useljenja u navedeni prostor). Samo na taj način u potpunosti će se postići svrha koja je i bila cilj ovako koncipiranog stalnog državnog tijela nadležnog za sva pitanja vezana uz pripremu i provedbu izbora, te uz unapređivanje izbornog zakonodavstva u cjelini.
2. Do donošenja Zakona o DIP-u 2006. godine, prošireni sastav DIP-a činili su predstavnici političkih stranaka, te su kao takvi bili izloženi stranačkim interesima i utjecajima. Zakonom propisani uvjeti za imenovanje članova DIP-a brane njihovo članstvo u bilo kojoj političkoj stranci, a za izbor je potrebna većina glasova svih zastupnika. Ipak, budući da se radi o relativno recentnoj novini, te činjenicu kako su potpredsjednike i članove DIP-a predložile političke stranke, nužno je i **dalje**

inzistirati na održavanju neovisnosti članova DIP-a od utjecaja političkih stranaka, budući da je samostalnost i neovisnost u radu DIP-a temeljna pretpostavka povjerenja u izborni proces.

3. Budući da su u pripremu i provedbu izbora, pored DIP-a, neposredno uključeni i ministarstva unutarnjih poslova, obrane, pravosuđa, pomorstva, i vanjskih poslova, te Središnji državni ured za upravu i Ured za opću upravu Grada Zagreba nužna je njihova pravovremena koordinacija. Stoga se **predlaže Vladi RH da iznađe mogućnost osnivanja savjetodavnog međuresornog koordinacijskog tijela** koje bi osim navedenih tijela javne vlasti uključilo i predstavnike relevantnih nevladinih organizacija, te stručnjaka s područja informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT). Cilj osnivanja tog tijela bio bi koordinacija svih aktivnosti vezanih uz pripremu i provedbu izbora u kojoj, osim Povjerenstva, kao glavnog nositelja aktivnosti, sudjeluje i niz drugih državnih tijela, koja svako u svom segmentu trebaju Povjerenstvu pružati stručnu i operativnu podršku. Kako se radi o izrazito operativnom tijelu, bilo bi svrsishodno da se članove savjetodavnog tijela imenuje vodeći računa o njihovoj stručnosti i iskustvu u neposrednoj pripremi i/ili provedbi izbora.
4. Izraditi **analizu troškova i koristi** za tehničko i informatičko unaprjeđivanje izbornog procesa, koje obuhvaća sve radnje koje se tiču pripreme i provedbe izbora, s ciljem modernizacije i pojednostavljenja postupka, te optimizacije troškova. Naime, trenutačno troškovi koji se odnose na različite aktivnosti vezane uz pripremu i provedbu izbora (npr. ažuriranje popisa birača, slanje izvadaka iz popisa, tiskanje priručnika, naknada članovima biračkih odbora, itd.) nisu jedinstveno vođeni niti u projekciji proračuna, niti u financijskim izvješćima, već se za provedbu izbora kombinira više linija iz javnog proračuna. Radi preglednosti ukupnih troškova i prepoznavanja prilika za ciljane prenamjene i uštede potrebno je: (1) **identificirati sve izvore i proračunske stavke** na pozicijama resornih tijela namijenjene izborima; (2) identificirati **opseg indirektnih troškova** koji se odnose na izbore (administrativno osoblje, prijevoz, komunikacijski troškovi, itd.) uključujući središnju upravu te regionalnu i lokalnu samoupravu u Hrvatskoj i inozemstvu; (3) izraditi **jedinstveni izborni troškovnik** (uz naznačene krajnje rokove za dostavu računa) na temelju provedenih izbora; (4) izraditi **proračunsku projekciju za naredne izbore** s preporukama za **prenamjene, uštede i dodatna ulaganja u tehničku opremu**.

Neki od izazova u provedbi izbora rezultat su nedorečenosti, neusklađenosti ili manjkavosti postojećih zakonskih rješenja, te se stoga u cilju bolje koordinacije izbornog postupka predlažu i neke **zakonodavne izmjene** koje se tiču izborne administracije:

1. S obzirom na neusklađenost zakonskih rješenja u pojedinim zakonima koji reguliraju izbore, potrebno je objediniti izbornu zakonodavstvo u jedinstveni Zakon o izborima u RH (jedinstveni izborni kodeks). U takav izborni kodeks svakako bi trebalo uključiti i dio obvezatnih uputa koje se po svom sadržaju trebaju nalaziti u samom zakonu, budući da pitanja koja se njima reguliraju predstavljaju predmet zakonodavne regulative. Treba napomenuti da već i sada, prije donošenja unificiranog izbornog kodeksa, treba inzistirati na ugrađivanju dijela obvezatnih uputa u izborne zakone, jer se tijekom provođenja parlamentarnih, a i „manjinskih“ izbora iskristalizirala potreba da se neka pitanja riješe u samim zakonima, a ne putem obvezatnih uputa.
 2. Predložiti donošenje zakona o državnoj evidenciji stanovništva sa svim osobnim podacima, koji će se kontinuirano koristiti za rad državnih tijela i javnih ustanova i za potrebe izbora.
 3. S obzirom na profesionalnu preopterećenost sudaca i njihovu težnju da ih se oslobodi dužnosti vezanih uz provođenje izbora, a i u svjetlu težnje da se profesionalizacija izbornih tijela provede i na niža izborna tijela, treba iznaći model kroz koji bi se postupno prenosio izbor članova stalnog sastava izbornih povjerenstava na službenike u upravi na svim razinama. Pri tome treba predvidjeti mogućnost da se u izuzetnim situacijama, kada nije moguće u stalni sastav imenovati samo pravnike, zakonom omogući da tu dužnost obnašaju i visokoobrazovane osobe koje nisu pravne struke
- 3.a.** U raspravi su predstavnici GONG-a iznijeli izdvojeno mišljenje o potrebi da obavezno treba predvidjeti mogućnost da se u stalni sastav imenuju i 3 osobe drugih relevantnih struka (politologija, sociologija, ekonomija, informatika). Ako DIP ima stručnu službu u kojoj su pravnici, onda oni pripremaju razne odluke, a članovi ih samo diskutiraju i usvajaju. Postoje i druge nadležnosti propisane Zakonom (analitika, istraživanje, odnosi s javnošću, edukacija birača...), a koje nisu čisto pravne naravi pa i zbog tog obavezno trebaju biti i zastupljene ostale struke. Ako Sabor može imati i ima različite profile, može ih imati i DIP.), s time da i u tom slučaju predsjednik i njegov zamjenik moraju biti diplomirani pravnici i to

prvenstveno stoga što je poznavanje izbornog prava i njegovo tumačenje i primjena nužno za pripremu i provođenje izbora.

DIP nije podržao takav prijedlog prvenstveno iz razloga što je osnovna nadležnost i posao članova Povjerenstva pravne naravi. Naime, radi se o tumačenju i primjeni pravnih normi u konkretnim slučajevima, donošenju podzakonskih akata i rješenja te davanju mišljenja za dogradnju i unapređivanje izbornog zakonodavstva. Za te poslove nužno je temeljito pravno znanje i iskustvo, poznavanje pravnih načela i različitih grana prava. Nadalje, treba napomenuti da od 1990. izbore, kao stalni članovi, provode isključivo suci, dakle pravnici, a izuzimanje sudaca iz tog posla proizašlo je zbog usklađivanja našeg zakonodavstva u tom dijelu sa stečevinama Europske unije i želje da se suci odterete tog za njih dodatnog zahtjevnog posla. Dakle način rada i ovlasti članova DIP-a nikako se ne mogu uspoređivati s ovlastima i načinom rada zastupnika u Hrvatskom saboru, jer je i priroda institucija različita u samoj osnovi budući da je Hrvatski sabor predstavničko tijelo građana. Povjerenstvo smatra da se osobe navedenih struka mogu zaposliti u stručnoj službi Povjerenstva, dapače ocjenjuje to i poželjnim obzirom na cjelokupni djelokrug njegovog rada koji, pored provođenja izbora i nadzora nad njihovim provođenjem, obuhvaća i niz drugih aktivnosti. Međutim, iz gore navedenih razloga nikako nije dostatno da samo u stručnoj službi budu pravnici, već to svakako moraju biti i sami članovi DIP-a budući da u konačnici sve pravne akte donosi Povjerenstvo koje za njihovu ispravnost i odgovara. Upravo stoga je Povjerenstvo i predvidjelo da se samo u iznimnim slučajevima, kada ne postoji mogućnost za drugačije rješenje, u niža izborna tijela osim pravnika mogu imenovati i visokoobrazovane osobe drugih struka.

4. Budući da DIP trenutno nema ovlasti svoja stajališta i odluke nametati tijelima državne uprave niti ih obvezivati na njihovo provođenje, treba propisati ovlast DIP-u da za vrijeme provođenja izbora koordinira rad s drugim tijelima državne uprave i tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLP(R)S).
5. Kako se Zakonom propisani rok od najmanje 30 dana između dana raspisivanja i dana izbora pokazao praktično nedostatnim za kvalitetno izvršenje svih potrebnih radnji, produljiti minimalni rok za provedbu izbora: od dana raspisivanja pa do dana izbora mora proteći najmanje 60 dana.
6. U smislu dostatnih izbornih rokova i educiranih tijela za provedbu izbora, propisati obvezu strankama da u roku od 2 dana od objave prihvaćenih kandidatura dostave svoje prijedloge članova biračkih odbora (BO). Ako stranke u roku ne odrede svoje

7. Analogno Zakonu o izboru u predstavnička tijela JLP(R)S treba zakonom propisati obvezu davanja očitovanja kandidata o prihvaćanju kandidature, koja moraju biti ovjerena od strane izbornih povjerenstava ili javnog bilježnika.
8. Propisati obavezu da su političke stranke dužne odrediti kontakt osobe i njihove podatke za provjeru kandidacijskih lista.
9. U smislu točke 1., dio sadržaja podsjetnika za rad BO kao i obrasce koji se odnose na provedbu izbornog postupka inkorporirati kao sastavni dio zakonskog teksta izbornog zakona. Zakonski tekst treba sadržavati i obrasce za provedbu izbora.
10. S obzirom na potrebu povećanja povjerenja u izborni postupak, a do ispunjavanja uvjeta za potpunu elektroničku administraciju izbora, propisati obvezu potpisivanja birača u izvatku iz popisa birača, prilikom preuzimanja glasačkog listića.
11. Detaljno propisati pitanje (uključujući rokove i sankcije) financiranja izborne kampanje te pitanje podataka koje su izborni akteri dužni dati mjerodavnim tijelima i javnosti. Razmotriti da u budućnosti DIP, kao neovisno tijelo, nadzire provedbu ovog pitanja.

3. PROFESIONALIZACIJA IZBORNIH TIJELA

S obzirom da kvalitetna provedba izbornog postupka podrazumijeva stalna i educirana tijela te da heterogeni sastav tijela za provedbu izbora (struka, stranačko članstvo, iskustvo, vrijeme imenovanja) u RH otežava taj imperativ, zakonodavac je ustrojem DIP-a kao stalnog tijela otpočeo proces profesionalizacije izborne administracije. Taj je proces potrebno operacionalizirati na nižim razinama, odnosno na razinama izbornih povjerenstava (izbornih jedinica, županija, gradova i općina), kao i prilikom formiranja biračkih odbora tj. imenovanja njihovih predsjednika i zamjenika predsjednika. Profesionalizacija podrazumijeva ispunjavanje stručnih uvjeta za obavljanje posla, kontinuirano obavljanje posla te stalnu materijalnu naknadu za obavljeni posao.

Stoga je potrebno:

1. U primjerenom roku (u sljedećih godinu dana, budući da je 2009. izborna godina za JLP(R)S) izraditi model, te osmisliti njegovu primjenu u cilju potpune ili djelomične profesionalizacije nižih izbornih povjerenstava, te predsjednika i zamjenika biračkih odbora, uz njihovu kontinuiranu edukaciju. U skladu s time treba osmisliti i način

isplaćivanja odgovarajuće naknade za njihov rad, koju bi, dok se izbori ne provode, trajno primali uz plaću za svoj redovni rad, s time da bi se u trenutku raspisivanja izbora u potpunosti posvetili svom radu u izbornom tijelu u koje bi bili imenovani. Njihovo imenovanje bi također trebalo biti na rok od osam godina, uz obvezu odazivanja svakom edukacijskom seminaru, te ukoliko se ukaže potreba, obvezu odrađivanja svakog posla vezanog uz izbore, neovisno o tome da li su raspisani ili ne.

1. a. Predstavnici GONG-a predložili svoje viđenje rješenja izbora nižih povjerenstva:

Niža tijela trebaju imenovati skupštine/vijeća na sličan način kao što Sabor imenuje DIP (isti sastav, ne samo pravnici) na 8 godina, ali plaću za svoj rad trebaju primati putem dnevnica samo kad rade za izbore. A ako žele to dobivati i biti u tom tijelu, onda se moraju povremeno i educirati.

DIP smatra da bi se na taj način izgubila odgovarajuća vertikalna poveznica između DIP-a i nižih izbornih tijela, budući da Povjerenstvo više uopće ne bi imalo nikakvih ingerencija vezanih uz njihovo imenovanje. Osim toga, takvo rješenje nije predviđeno važećim zakonodavstvom.

2. Izraditi model profesionalizacije izbornih tijela s prijelaznim razdobljem prijenosa znanja dosadašnjih izbornih tijela na niža izborna tijela.
3. Propisati ovlasti DIP-u za izdavanje odgovarajuće potvrde o uspješno završenoj edukaciji za provedbu izbora, tj. istražiti mogućnost službenog priznavanja stečenih kompetencija, sukladno Zakonu o obrazovanju odraslih i ciljevima cjeloživotnog obrazovanja (Agencija za obrazovanje odraslih i Agencija za vanjsko vrednovanje).
4. Uspostaviti i održavati stalno dostupnu on-line bazu podataka na web stranici DIP-a koja sadrži zakonske tekstove, pravne akte, statističke podatke te stručne radove i analize na temu izbora.
5. Po uzoru na OESS, trebalo bi razmisliti o ideji da se napravi baza podataka onih građana koji su se kandidirali za članove biračkih odbora. Na taj bi način bilo lakše izabrati nestranačke osobe u biračke odbore.
6. U okviru profesionalizacije izborne administracije, predvidjeti mogućnost imenovanja koordinatora rada biračkih odbora (osoba koja je nadležna organizirati i pratiti rad biračkih odbora). Sve što se odnosi na rad BO u tuzemstvu, na odgovarajući način se primjenjuje i na BO u inozemstvu.

4. EDUKACIJA SUDIONIKA PROVEDBE IZBORA

Zakon o DIP-u predviđa da DIP provodi edukaciju članova izbornih povjerenstava, međutim ta ovlast nije ničim pobliže određena (obvezom, vremenski...), dok slična ovlast u izbornom zakonodavstvu nije dana niti jednom tijelu za provedbu izbora. Budući da ne postoji stalna i sustavna edukacija članova izbornih povjerenstava, a dosadašnja su iskustva s instruktazom članova biračkih odbora pokazala da se uglavnom obučavaju predsjednik i zamjenik predsjednika BO-a, edukacija se svodi na zakonsku normu koja se procjenjuje nesustavnom i neobuhvatnom. Kako je pokazala i evaluacija provedene edukacije članova izbornih povjerenstava i biračkih odbora, većina smatra kako je potrebno provoditi kontinuiranu edukaciju članova izbornih povjerenstava, poglavito u svjetlu činjenice da se manje od polovice (49%) anketiranih članova izbornih povjerenstava izjasnilo da u potpunosti poznaje i razumije izborni sustav i postupak.

Stoga je potrebno:

1. Zakonom normirati obvezu edukacije svih članova izbornih tijela.
2. Provoditi permanentno profesionalno usavršavanje potencijalnih članova izbornih tijela kroz sustav odgovarajućih seminara (modulski pristup) čijim bi uspješnim završetkom polaznici stjecali odgovarajuće uvjerenje o obavljenoj edukaciji i tako imali prednost prigodom imenovanja u izborna povjerenstava, odnosno biračke odbore (baza potencijalnih članova biračkih odbora). U slučaju izmjene izbornog zakonodavstva razraditi i provoditi permanentni sustav edukacije, a u slučaju zadržavanja važećih zakonskih odredbi, vršiti edukacije svih članova izbornih povjerenstava, te predsjednika, zamjenika i svih članova BO.
3. U modelu edukacije predvidjeti i sudjelovanje drugih stručnih tijela (osposobljeni državni službenici) koja bi se bavila edukacijom IP i BO.
4. Potaknuti političke stranke da edukacijom stvore bazu potencijalnih članova biračkih odbora, pri čemu im treba ponuditi logističku podršku.
5. U okviru razvoja službene web stranice DIP razmotriti postavljanje modela e-learninga.
6. Posebnu pozornost obratiti kontinuiranoj edukaciji birača o izborima i izbornom postupku. Za edukaciju birača treba koristiti sva raspoloživa komunikacijska sredstva, a u vrijeme izbora i izvatke iz popisa birača (rezanci).
7. Nakon ustrojavanja sustava profesionalnih tijela, potaknuti osnivanje Udruge članova izbornih povjerenstava.

8. Osigurati dodatnu edukaciju članova DIP- a i svih ostalih članova IP o korištenju novih tehnologija i primjene ostalih znanja za provedbu izbora.

5. BIRAČKI POPISI I GLASOVANJE

Popis birača predstavlja ključni element izborne administracije pri čemu je RH nakon 15 godina dobila novi Zakon o popisima birača, čime se nastojalo značajno poboljšati izborni postupak, poglavito u smislu korištenja novih tehnologija. Ipak, kako je provedba izbora 2007. pokazala, izazove za izradu ažuriranog popisa birača i dalje predstavljaju:

- ❑ različitost baza podataka nadležnih tijela
- ❑ netočnost adrese prebivališta budući da građani ne prijavljuju promjene unutar istog prebivališta
- ❑ evidentirane adrese prebivališta koje ne postoje u katastru
- ❑ neusuglašeni i prekratki rokovi u različitim zakonima koji reguliraju provedbu izbora
- ❑ pravovremena dostava podataka uredima državne uprave od strane svih nadležnih tijela
- ❑ kontinuiran unos promjena u popise birača
- ❑ izostavljanje jednog dijela birača u izvacima popisa birača na biračkom mjestu
- ❑ provedba glasovanja u stacionarnim zdravstvenim ustanovama i domovima za starije i nemoćne osobe
- ❑ osiguravanje uvjeta za nesmetano i osobno glasovanje osoba s invaliditetom

Radi rješavanja uočenih izazova u ažuriranju popisa birača i postupku glasovanja, preporučuje se primjena sljedećih mjera:

1. Pristupiti potpunom ažuriranju biračkih popisa u RH.
2. Dosljedno koristiti zakonske ovlasti državnih tijela radi provjere činjeničnog stanja glede popisa birača. U tom smislu potrebno je osmisliti mehanizam učinkovite provjere prebivališta, sankcionirati građanski neposluh i inzistirati na dosljednoj provedbi Zakona o prebivalištu i boravištu građana. U tom cilju potrebno je izraditi izmjene i dopune Zakona o prebivalištu
3. Potaknuti građane i organizirati tehničku podršku za njihovo preuzimanje aktivnije uloge u ažuriranju podataka iz popisa birača, na što jednostavniji način (besplatni telefon, e-mail, fax, nadoknada putnih troškova) itd.
4. Uvesti nove mehanizme provjere kako bi se izbjeglo izostavljanje upisanog birača iz izvotka iz popisa birača na biračkom mjestu.

5. Osmisliti praktične promjene koje će pojednostaviti privremeni upis/ispis s popisa birača.
6. Izvaci iz popisa birača (popularni „rezanci“) tradicionalno se koriste u hrvatskom izbornom postupku, ali se predlaže da oni sadrže i osnovne informacije i obavijesti građanima o njihovim pravima i obvezama, kao i o postupku ažuriranja svojih podataka u popisu birača.
7. Provesti pilot projekt korištenja IKT-a umjesto izvadaka iz popisa birača na biračkom mjestu. Bilo bi svrhovito provesti pilot projekt u jednoj JLP(R)S tijekom lokalnih izbora 2009.

U pogledu provedbe glasovanja u inozemstvu, odnosno glasovanja birača bez prebivališta u RH ili na trajnijem boravku u inozemstvu, Zakon o popisima birača iz 2007. uveo je novi institut prethodne registracije birača. Glede ovog dijela izbornog postupka identificirani su sljedeći izazovi:

- ❑ Pravovremenost podrške SDUU za provedbu prethodne registracije DKP-ima, MVPEI i Uredu za opću upravu Grada Zagreba
- ❑ Različito tumačenje zakonskih odredbi o prethodnoj registraciji, što je dovelo do različitih postupanja u različitim DKP-ima
- ❑ Poštivanje rokova za prethodnu registraciju
- ❑ Slaba tehnička opremljenost DKP-a i biračkih mjesta u inozemstvu
- ❑ Pravovremeno i kontinuirano brisanje preminulih birača s prebivalištem u državama s kojima RH nema bilateralni ugovor
- ❑ Netočne adrese birača uslijed nepotpunih podataka u knjizi državljana ili stare putne isprave
- ❑ Glasovanje birača u zemljama u kojima RH nema diplomatsku misiju ili konzularni ured
- ❑ Omogućavanje glasovanja osobama koje su se prethodno registrirale, a iz objektivnih razloga nisu u mogućnosti glasovati u mjestu za koje su se prethodno registrirale. (povezati s čl. 21 Zakona o popisima birača)

U cilju rješavanja uočenih izazova predlaže se:

1. Uputiti inicijativu Vladi RH za donošenje zaključka kojim bi se odredile zadaće tijelima državne uprave s ciljem ažuriranja i provjere podataka državljana RH s prebivalištem u inozemstvu.

2. Analogno institutu prethodne registracije pristupiti potpunom ažuriranju popisa birača bez prebivališta u RH, budući da će RH kao kandidatkinja za članstvo u Europskoj uniji u dogledno vrijeme morati provesti referentni referendum, a temeljem odluke Ustavnog suda RH (U-I/2051/2007) Ustav izjednačuje uvjete za stjecanje i korištenje biračkog prava s uvjetima za stjecanje prava sudjelovanja na državnom referendumu. Kako je u popis birača bez prebivališta u RH na izborima 2007. bilo upisano više od 405 000 birača, što prema procjenama nije niti približno realna brojka, potrebno je što prije ažurirati popis birača, kako bi se prevenirala moguća situacija u kojoj referendum ne bi bio valjan s obzirom da mu nije pristupila većina od ukupnog broja birača upisanih u birački popis.
3. Pokušati riješiti uočeni problem glasovanja državljana RH koji prebivaju u državama u kojima RH nema diplomatsku misiju ili konzularni ured.
4. Osmisliti praktične promjene koje će pojednostaviti i unificirati postupak prethodne registracije.

Osim primjene navedenih mjera, u cilju poboljšanja izbornog postupka, potrebno je inicirati sljedeća zakonska rješenja:

1. Uskladiti zakonske odredbe o dostavi izvadaka iz popisa birača (različiti zakonski rokovi navedeni su u Zakonu o izborima zastupnika i Zakonu o popisima birača).
2. Nužno je razmotriti mogućnost uvođenja mobilnih biračkih mjesta, odnosno iznaći drugo odgovarajuće rješenje kako bi se osiguralo ostvarenje prava glasovanja osobama na liječenju u zdravstvenim ustanovama i u domovima za starije i nemoćne osobe, kao i ostalim kategorijama birača.
3. Osigurati prilaz biračkom mjestu osobama s invaliditetom. U slučaju kad biračko mjesto nije pristupačno osobama s invaliditetom mora im se omogućiti glasovanje na drugi način.
4. Omogućiti osobno glasovanje slijepim i slabovidnim osobama uvođenjem glasačkog listića na Braillevom pismu.
5. Propisati odredbu u Zakonu o popisima birača da zahtjev za prethodnu registraciju **mora prispjeti** u nadležne DKP-e najkasnije 21 dan (produljenje roka) prije dana održavanja izbora. (analogno rješenju iz Obvezatnih uputa br. 3).

6. GLASOVANJE MANJINA

S obzirom da birači pripadnici nacionalnih manjina u RH imaju zakonsko pravo na izbor svojih zastupnika u Hrvatski sabor u posebnoj 12. izbornoj jedinici, kao izazovi su identificirani:

- ❑ gubitak podatka o nacionalnosti za birače koji su prijavili promjenu prebivališta ili dobili novu osobnu iskaznicu nakon 2002.
- ❑ reguliranje optiranja u kojoj će izbornoj jedinici glasovati ova skupina birača (u 12.-oj ili u jedinici prema mjestu prebivališta),
- ❑ javno deklariranje birača na biračkom mjestu glede svoje nacionalnosti, te
- ❑ dulji i kompliciraniji postupak evidentiranja birača od strane biračkog odbora.

Sukladno tomu predlaže se sljedeće:

1. Inicirati izmjenu MUP-ovog Pravilnika u smislu ponovnog evidentiranja podatka o nacionalnoj pripadnosti građana, do ustrojavanja jedinstvene evidencije stanovništva.
2. Razmotriti mogućnost unifikacije glasanja pripadnika nacionalnih manjina putem jedinstvenog glasačkog listića na kojem bi bili i kandidati za zastupnike nacionalnih manjina i opća lista pripadajuće izborne jedinice.
3. Osmisliti jedinstveni izvadak iz popisa birača na biračkom mjestu za sve birače, neovisno o nacionalnoj pripadnosti.
4. Zakonom propisati mogućnost opredjeljivanja pripadnika nacionalnih manjina na način da se, žele li, opredijele unutar zakonskog roka za dostavu izmjena i dopuna u popisu birača ili na izborni dan na biračkom mjestu.
5. U zakonu propisati oblik glasanja za srpsku nacionalnu manjinu u 12. izbornoj jedinici koja ima pravo na tri zastupnika.

7. ULOGA MEDIJA U IZBORNOM PROCESU

Mediji kao glavni izvor informiranja birača o kandidatima i strankama u izborima imaju izuzetno važnu ulogu u izbornom procesu. Stoga je nužno, ne ulazeći pritom u pitanja medijskih sloboda, regulirati njihovo postupanje tijekom izbora. Istodobno, treba unaprijediti odnos tijela za provedbu izbora s javnošću, odnosno biračima.

Predlaže se sljedeće:

1. Potaknuti poboljšanje medijskog praćenja rada DIP-a i ostalih IP u smislu prenošenja svih relevantnih informacija prema biračima i sudionicima u izborima.

2. Izmijeniti Pravila o postupanju elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom kroz stručnu javnu raspravu, normirati ih isključivo zakonskim propisima, te ujednačiti pravila za sve vrste medija (elektronički, tisak, internet, razine koncesija, itd.).
3. U promjenama izbornog zakonodavstva osigurati medijski prostor za sve političke stranke/koalicije i kandidate te istodobno omogućiti uređivačku slobodu medijima da pozornost posvete onim izbornim akterima koji su prema procjenama novinara ili drugim relevantnim pokazateljima, primjerice, rezultatima istraživanja javnog mnijenja i rejtinga stranaka, relevantniji za tijek i ishod izbora. Pritom treba kombinirati tzv. strogu i proporcionalnu ravnopravnost. Preporučuje se stručna rasprava o ovom pitanju prije pristupanja izmjenama zakona.
4. Razmotriti učinkovitost sadašnjeg instituta izborne šutnje: ili sankcionirati njezino kršenje ili ukinuti institut.
5. Detaljno propisati pitanje (uključujući rokove i sankcije) financiranja izborne kampanje te pitanje podataka koje su izborni akteri dužni dati mjerodavnim tijelima i javnosti. Razmotriti da u budućnosti DIP, kao neovisno tijelo, nadzire provedbu ovog pitanja.
6. Osmisliti okvir jedinstvenih pravila za postupanje i rad medija na izborni dan te razmotriti mogućnost da se zakonom propiše obveza medija za izvještavanje javnosti o tome tko je i koliko plaćenog medijskog prostora imao u tijeku izborne kampanje.
7. Razmotriti uvođenje jedinstvenih pravila za provedbu i objavu rezultata izlaznih anketa.
8. Kontinuiran rad DIP-ovog stručnog suradnika za odnose s javnošću (glasnogovornika) i stručnog suradnika IP (u slučaju profesionalizacije) s pomno osmišljenim medijskim planom. Jačanje prezentacijskih vještina svih članova DIP-a i IP.

8. PROMATRAČI

Nazočnost promatrača na izborima nesumnjivo podiže povjerenje javnosti, izbornih aktera i međunarodne zajednice u izborni proces. U RH se, ovisno o vrsti izbora, razlikuju zakonska rješenja o tome tko može biti promatrač na izborima, no bili promatrači stranački ili nestranački, važno je osigurati njihovo poznavanje izbornog postupka, ali i etablirati važnost njihove uloge u izbornom procesu. Kako bi se navedeno postiglo, predlaže se sljedeće:

1. Ujednačiti propise o promatračima za sve vrste izbora. Pitanje promatranja izbora urediti zakonom u koji će se integrirati pravila za promatranje izbora od strane nevladinih organizacija te integrirati već postojeće obvezatne upute za strane promatrače.

2. U slučaju zadržavanja postojećeg sustava imenovanja BO u parlamentarnim izborima, Zakonom omogućiti promatranje izbora političkim strankama.
3. Zakonom propisati edukaciju promatrača i način provjere stečenog znanja.
4. DIP bi trebao kreirati i publicirati priručnik za promatrače koji bi specificirao njihova prava i obaveze, bez obzira o kojim se izborima radi, te ga učiniti dostupnim on- line.
5. Osmisliti i provoditi sustavnu edukaciju promatrača koja bi uključivala licenciranje od strane DIP-a. U osmišljavanju edukacije koristiti iskustva domaćih i stranih nevladinih organizacija i međunarodnih agencija. U svrhu stvaranja kohezije i zajedničke usmjerenosti na provođenje izbora, povezati edukaciju članova biračkih odbora i promatrača.