



OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR)

REPUBLIKA HRVATSKA

PARLAMENTARNI IZBORI

25. studenog 2007.

Izvješće OESS/ODIHR-ove Ograničene misije za promatranje izbora



Varšava
30. travnja 2008.

SADRŽAJ

I.	SAŽETAK.....	1
II.	UVOD I PRIZNANJA	2
III.	ZAKONODAVNI OKVIR	3
IV.	IZBORNA ADMINISTRACIJA.....	6
A.	KRATAK ROK ZA PRIPREME.....	7
B.	SUDJELOVANJE ČLANOVA PROŠIRENOG SASTAVA	7
V.	PRIJAVA STRANAKA I KANDIDATA.....	8
VI.	REGISTRACIJA BIRAČA.....	9
VII.	GLASOVANJE IZVAN REPUBLIKE HRVATSKE.....	11
VIII.	IZBORNA PROMIDŽBA	12
IX.	NACIONALNE MANJINE.....	14
X.	SUDJELOVANJE ŽENA U IZBORIMA	15
XI.	MEDIJI	16
A.	PRAVNI OKVIR.....	16
B.	PRAĆENJE MEDIJA	17
XII.	PRIGOVORI I ŽALBE	18
XIII.	DOMAĆI I MEĐUNARODNI PROMATRAČI.....	20
XIV.	DAN IZBORA	21
A.	GLASOVANJE, PREBROJAVANJE I UTVRĐIVANJE REZULTATA.....	22
XV.	PRIOPĆENJE REZULTATA	22
XVI.	PREPORUKE.....	23
A.	ZAKONSKI OKVIR.....	23
B.	TIJELA NADLEŽNA ZA PROVEDBU IZBORA	24
C.	MEDIJI	25
D.	FINANCIRANJE KAMPANJE	25
E.	RJEŠAVANJE SPOROVA.....	25
	PODACI O OESS/ODIHR-U.....	26

REPUBLIKA HRVATSKA
PARLAMENTARNI IZBORI
25. studenog 2007.

Izvješće OESS/ODIHR-ove Ograničene misije za promatranje izbora

I. SAŽETAK

OESS/ODIHR je, na poziv Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija da promatra parlamentarne izbore u Republici Hrvatskoj 25. studenog, 30. listopada uspostavio Ograničenu misiju za promatranje izbora (LEOM). OESS/ODIHR-ova Ograničena misija za promatranje izbora ocijenila je izborni proces u smislu usklađenosti s obvezama OESS-a za održavanje demokratskih izbora, drugim međunarodnim standardima i nacionalnim zakonodavstvom.

Parlamentarni izbori u Republici Hrvatskoj održani 25. studenog 2007. godine transparentno su i stručno provedeni te predstavljaju daljnji napredak ka potpunom ispunjavanju obveza OESS-a za demokratske izbore. Kampanja se odvijala u natjecateljskom i pluralističkom ozračju, a sredstva javnog priopćavanja su biračima uglavnom pružala dovoljno podataka o kandidatima i njihovim promidžbenim aktivnostima. Usprkos tomu, postoje pitanja koja je potrebno riješiti, uključujući ona vezana uz zakonodavni okvir i njegovu provedbu te kratak vremenski rok za izborne pripreme.

Izbori su održani u pluralističkom ozračju, dok je izbornom promidžbom dominirala vladajuća Hrvatska demokratska zajednica (HDZ) i glavna oporbena stranka, Socijaldemokratska partija Hrvatske (SDP). Pri samom kraju izborna je promidžba polarizirana te u središte pozornosti dolaze osobnosti stranačkih čelnika, a ne na njihovi politički programi. Ukupno je prijavljena 251 kandidacijska lista (3.586 kandidata) u kojima je predstavljen široki spektar političkih stranaka, koalicija i skupina neovisnih kandidata.

Pravni okvir pruža odgovarajuću osnovu za provedbu demokratskog izbornog procesa. Novi zakoni o Državnom izbornom povjerenstvu (DIP), popisima birača i financiranju političkih stranaka pozabavili su se onim aspektima izbornog zakonodavstva koji su ranije bili nepotpuni i time predstavljali izazove tijelima uprave. Međutim, DIP još uvijek u potpunosti ne djeluje kao stalno tijelo. Učinci Zakona o financiranju političkih stranaka znat će se tek 2008. godine, kada su stranke dužne podnijeti godišnja izvješća. Ovaj bi se Zakon mogao poboljšati odredbama kojima se zahtijeva potpuna transparentnost troškova kampanje te učinkovita provedba i praćenje provedbe tog zakona.

Čini se da DIP i druga izborna tijela uživaju povjerenje javnosti i svoje su zadaće obavili na učinkovit i stručan način. Međutim, radi povećanja transparentnosti bilo bi dobro uvesti izričito propisane procedure vezane uz proširivanje članstva izbornih komisija nižih razina na stranačke dužnosnike.

Etičko povjerenstvo, ustrojeno u vrijeme izbora pod okriljem Ustavnog suda, nadzire usklađenost s Izbornim etičkim kodeksom. No, potrebno je razjasniti pravnu valjanost odluka Povjerenstva te donijeti detaljnija pravila postupanja kako bi rad Povjerenstva bio potpuno djelotvoran.

Središnji državni ured za upravu (SDUU) uveo je jedinstveni kompjutorizirani sustav te time poboljšao točnost popisa birača. Poštivala su se nova pravila kojima je ograničeno izdavanje potvrda za glasovanje onim biračima koji imaju pravo glasovanja, ali koji greškom nisu bili upisani u popis birača na biračkom mjestu u kojem su prijavljeni.

Premda na sam dan izbora nije provedeno sustavno ili sveobuhvatno promatranje glasovanja po biračkim mjestima, predstavnici OESS/ODIHR-ove Ograničene misije za promatranje izbora posjetili su nekoliko biračkih mjesta diljem zemlje. Glasovanje se provodilo u općenito smirenom ozračju, a posjećena biračka mjesta bila su općenito dobro organizirana i učinkovita.

Četiri i pol milijuna birača registriranih za ove izbore mogli su pristupiti na skoro 7.000 biračkih mjesta. Odaziv birača je bio 60,6 posto. Osim toga, u 53 strane države bilo je otvoreno 265 biračkih mjesta kako bi nekih 400.000 državljana registriranih izvan Hrvatske, koje se obično naziva dijasporom, mogli glasovati. Značajno povećanje broja biračkih mjesta u Bosni i Hercegovini (sa 30 u 2003. godini na 124) odrazilo se na odaziv birača u toj zemlji, koji se popeo na 28,9 posto, dok je na parlamentarne izbore 2003. godine izašlo 19,8 posto birača. Odaziv birača u cijeloj dijaspori bio je 22,3 posto.

Sredstva javnog priopćavanja ispunila su propisane zakonske obveze i omogućila svim prijavljenim strankama i kandidatima da svoje poruke prenesu javnosti. Ipak, odredbe o praćenju kampanje u medijima bile su previše restriktivne, a zakonodavni okvir za rad medija mogao bi se dodatno poboljšati usvajanjem jasnih odredbi o sankcijama i djelotvornoj primjeni putem nadzornog tijela.

OESS/ODIHR stoji na raspolaganju državnim tijelima i organizacijama civilnog društva u Republici Hrvatskoj radi pružanja pomoći u rješavanju pitanja navedenih u ovom izvješću.

II. UVOD I PRIZNANJA

Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija Republike Hrvatske pozvalo je OESS/ODIHR-ovu Ograničenu misiju za promatranje izbora (LEOM) na promatranje izbora zastupnika u Hrvatski sabor. Bili su to peti parlamentarni izbori od proglašenja neovisnosti 1991. godine. Voditelj misije OESS/ODIHR-a bio je g. Vadim Zhdanovich, a činilo ju je 11 stručnjaka sa sjedištem u Zagrebu te 10 dugoročnih promatrača raspoređenih u 5 regionalnih centara – Rijeci, Splitu, Zadru, Sisku i Osijeku.

OESS/ODIHR-ov LEOM je ocjenjivao usklađenost izbornog procesa s obvezama OESS-a za održavanje demokratskih izbora te s drugim međunarodnim standardima i nacionalnim zakonodavstvom. Sukladno preporukama Misije za procjenu potreba za promatranjem izbora (engl. *Needs Assessment Mission – NAM*) te o obzirom na nalaze prethodnih promatračkih misija u Hrvatskoj¹, OESS/ODIHR nije na sam dan izbora angažirao kratkoročne promatrače radi sustavnog i temeljitog promatranja na dan izbora. U središtu pozornosti Misije bili su administrativni i zakonodavni okvir za održavanje izbora, promatranje izborne promidžbe, uključujući stanje u medijima te rad izbornih tijela. No, članovi užeg tima i dugoročni promatrači ipak su na sam dan izbora obišli i nekoliko biračkih mjesta diljem zemlje.

¹ Izvješće OESS/ODIHR-ove Misije za procjenu potreba, kao i izvješća prethodnih promatračkih misija OESS/ODIHR-a dostupna su na stranici www.osce.org/odihr-elections/

OESS/ODIHR bi želio zahvaliti Ministarstvu vanjskih poslova i europskih integracija, Središnjem državnom uredu za upravu, Državnom izbornom povjerenstvu, izbornim povjerenstvima na nižim razinama, političkim strankama, GONG-u i drugim predstavnicima civilnog društva i medija, kao i OESS-ovom uredu u Hrvatskoj na suradnji tijekom trajanja LEOM-a.

III. ZAKONODAVNI OKVIR

Primarni zakon vezan uz izbore u Hrvatski sabor je Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor iz 1999. godine (ZIZHS, izmijenjen i dopunjen 2007.). Prema ZIZHS-u, novi zastupnici izabiru se u Sabor na tri načina:

- 140 zastupnika bira se putem razmjernog sustava i zatvorenih lista u 10 geografskih izbornih jedinica. Primjenjuje se prag od pet posto na temelju važećih glasačkih listića u svakoj izornoj jedinici, s tim da se u svakoj izornoj jedinici bira se 14 zastupnika.
- Osam zastupničkih mandata pripada zastupnicima 22 ustavno prepoznatih manjina (izabiru se pojedinačni kandidati koji osvoje najveći broj glasova), te
- određeni broj zastupnika izabiru birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj (birači dijaspore) u posebnoj izornoj jedinici putem zatvorenih lista i razmjernog sustava. Broj osvojenih mandata, najviše njih 12,² ovisi o odazivu birača dijaspore.

Godine 2006. i 2007. donesena su tri nova zakona vezana uz izbore.³

- Zakonom o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske (2006) formalno je zaživjelo Državno izorno povjerenstvo (DIP) kao stalno tijelo koje, osim uloge koju ima tijekom izbora, ima savjetodavne i upravne (ali ne i zakonodavne) ovlasti. Međutim, kako nije bio postignut dogovor glede imenovanja članova DIP-a, novi je zakon izmijenjen 2007. godine te je sastav DIP-a izmijenjen prema prethodnom modelu koji je uključivao suce. Predsjednik Vrhovnog suda je po službenoj dužnosti predsjednik DIP-a.

Do početka ovih parlamentarnih izbora neke odredbe novog zakona nisu bile u potpunosti primijenjene. DIP još uvijek nije u potpunosti djelovao kao stalno tijelo te je tako nastavio raditi sa zaposlenicima i u prostorima koje mu je ustupio Sabor.

- Zakon o popisima birača (2007) uvodi nove mjere kako bi se riješila pitanja nastala tijekom prethodnih izbora, kada je utvrđeno da su mjere nadzora nedostatne da se na biračkim mjestima na sam dan izbora spriječi dodavanje birača na biračke popise, čime je bilo omogućeno višestruko glasovanje. Uvedeni su posebni postupci «prethodne registracije» za birače dijaspore i «privremenog upisa» za birače koji glasuju unutar Hrvatske kako bi se uveo nadzor nad premještanjem birača s popisa birača za jedno biračko mjesto na popis birača drugog biračkog mjesta te tako smanjile mogućnosti dvostrukog glasovanja. Prema novom zakonu, rok za takve promjene u popisima birača je 14 dana prije dana izbora.

² «Hrvatski sabor ima najmanje 100, a najviše 160 zastupnika», čl. 71. Ustava Republike Hrvatske

³ OESS/ODIHR i Venecijanska komisija Vijeća Europe davali su zajednička mišljenja o nacrtu zakona o Državnom izbornom povjerenstvu (mišljenje br. 360/2006) i o nacrtu zakona o popisu birača (mišljenje 419/2007).

- Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (2006.) uspostavlja širu osnovu za nadzor nad financiranjem političkih stranaka, uključujući ograničenja na iznose i izvore financiranja. Stranke moraju podnijeti godišnja financijska izvješća, no novim zakonom nisu određene gornje granice ukupnih prihoda i rashoda za izbornu promidžbu.

Iako sam po sebi nije zakon o financiranju izborne promidžbe, novi zakon odnosi se na sve izborne кандидате i sve nositelje kandidacijskih lista.⁴ No, u svrhu nadgledanja sredstava utrošenih u izbornu promidžbu samo ZIZHS nalaže posebnu objavu financijskih podataka, a i to samo na način da sudionici na parlamentarnim izborima moraju objaviti samo podatke o tome koliko *namjeravaju* utrošiti za izbornu promidžbu⁵. Kako se prema Zakonu o financiranju političkih stranaka financijska izvješća moraju podnositi samo na godišnjoj razini, stvarni učinak Zakona znat će se tek 2008. godine kada će se predati godišnja izvješća za 2007. koja će obuhvaćati i nedavne izbore. Međutim, za provedbu raznih ograničenja i zabrana propisanih ovim Zakonom nije predviđeno pokretanje upravnog ili kaznenog postupku.

Osim ovih zakona, dijelovi Zakona o političkim strankama (prema izmjenama i dopunama iz 1993.) i Zakona o izbornim jedinicama (1999.) izravno se odnose na provedbu izbora.

- Prema Zakonu o političkim strankama (izmijenjen i dopunjen 1993.), političku stranku može osnovati 100 državljana.⁶ Danas je u Hrvatskoj registrirano preko 100 političkih stranaka. Postupak registracije stranaka provodi Središnji državni ured za upravu, koji može tražiti brisanje stranke iz registra ako nakon isteka dvostruko više vremena od vremena utvrđenog statutom za održavanje skupa najvišeg upravnog tijela sjednica nije održana.

Prema ZIZHS-u, pravo predlaganja kandidacijskih lista imaju sve političke stranke koje su na dan objave predsjednikove odluke o raspisivanju izbora u «Narodnim novinama» upisane u Registar političkih stranaka Republike Hrvatske, bez dokazivanja podrške za candidature.⁷ Tijekom ovih izbora kandidacijske su liste predale 54 stranke, no tek je njih 10 osvojilo mandate.⁸

- Zakonom o izbornim jedinicama iz 1999. utvrđene su granice izbornih jedinica, što je u skladu s ZIZHS-om, u kojemu je navedeno da se izborne jedinice određuju posebnim zakonom. Međutim, ZIZHS navodi da se broj birača u izbornim jedinicama ne smije razlikovati više od 5 posto.⁹ Razlika je do zadnjih parlamentarnih izbora 2003. bila 19,8 posto. U konačnom popisu birača objavljenom za izbore 2007. vidljive su razlike od nekih 25,3%. Zakonski standardi iz ZIZHS-a nisu pravno nadređeni razgraničenjima iz Zakona o izbornim jedinicama jer oba, budući da su izborni zakoni, imaju jednak status «organskih zakona» za čije je prihvaćanje potrebna apsolutna većina u Saboru.¹⁰ No, međunarodni standardi nalažu jednakost u glasovanju, a

⁴ Zakon o financiranju političkih stranaka, čl. 26.

⁵ ZIZHS, čl. 31.

⁶ Zakon o političkim strankama, čl. 6.

⁷ ZIZHS, čl. 19.

⁸ U niz slučajeva stranke su dobile manje od 200 glasova u izbornim jedinicama s 350.000 – 400.000 registriranih birača.

⁹ ZIZHS, čl. 36.

¹⁰ Ustav Republike Hrvatske, čl. 82.2; Poslovnik Hrvatskoga sabora, čl. 162.1

najbolje prakse pokazuju da odstupanja od standarda ne premašuju 10 posto razlike, osim u posebnim okolnostima.¹¹

Izborna je administracija bila suočena s još nekim izazovima koji su posljedica zakonodavnih pitanja.

Kasno usvajanje zakona: Na početku izborne kampanje pred Ustavnim je sudom podignuta žalba vezana uz valjanost nedavno donesenih izbornih zakona s obzirom na ustavni zakon koji nalaže da se zakoni vezani uz izbore moraju donijeti najmanje godinu dana prije parlamentarnih izbora.¹² Žalba je odbijena, no jedno je od vijeća Suda navelo da bi predmet bio razmotren da je predstavljen s ciljem dokazivanja neustavnosti dotičnog zakona, a ne kao izborni spor.¹³

Dobra je praksa u izbornom zakonodavstvu izbjegavanje kasnih izmjena izbornih zakona, naročito tijekom godine koja prethodi izborima.¹⁴ Dugo su se vremena pripremala spomenuta tri zakona i njihove izmjene i dopune koji su stupili na snagu tijekom ovog razdoblja. Uz to, spomenuti novi zakoni općenito se smatraju pozitivnim promjenama zakonodavnog okvira. Iako nove ili izmijenjene odredbe nisu izravno utjecale na glavne elemente izbornog sustava, te bi tek posredno mogle utjecati na prava sudionika na ovim izborima, njihovo kasno donošenje ipak nije bilo najbolje rješenje.

Poništavanje rezultata: ZIZHS uređuje da ako je broj glasačkih listića u glasačkoj kutiji veći od broja birača koji su glasovali, prebrojavanje glasova na tom biračkom mjestu mora se zaustaviti, a općinsko ili gradsko izborno povjerenstvo (OIP/GIP) mora na tom biračkom mjestu poništiti glasovanje i ponoviti izbore.¹⁵ Za ovih je izbora u glasačkim kutijama na pet biračkih mjesta (dvije obične i tri glasačke kutije za birače pripadnike nacionalnih manjina) pronađen višak glasačkih listića. Izbori su se zbog toga ponovili 9. prosinca, a proglašenje konačnih rezultata izbora u cijeloj zemlji odgodilo se za oko dva tjedna. U tri od spomenutih pet slučajeva, odaziv je bio iznimno nizak jer se znalo da rezultati ponovljenih izbora neće utjecati na ranije objavljene privremene rezultate.

Biračka mjesta: Ne postoje zakonske procedure niti izričiti standardi za uređenje biračkog mjesta, zbog čega je strankama teže uložiti prigovor na njihovu lokaciju, raspoređenost i druge čimbenike. U jednom su slučaju glavne stranke oporbe prigovorile na biračka mjesta na jednom području, no njihov prigovor DIP-u i žalba Ustavnom sudu odbijeni su s obrazloženjem da je postojala dostatna dokumentacija za prihvaćanje predloženih lokacija, koje su se i ranije koristile.¹⁶ Povrh toga, premda su gužve na biračkim mjestima u BiH (te na ograničenom broju birališta u Srbiji i Crnoj Gori) bile osnova za povećanje broja birališta, zbog nepostojanja jasnih procedura i standarda nije jasno zašto je Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija odlučilo povećati broj biračkih mjesta u susjednim zemljama na točno određeni broj (primjerice, u BiH je 2003. bilo 30, a 2007. 124 biračka mjesta).

¹¹ Vidi Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), Vijeće Europe, *Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima: smjernice i obrazloženja (Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report)* Op. br. 190/2002 (Strasbourg, 23. svibnja 2003.), Smjernice, st. 2.2.iv.

¹² Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvatske, 2001., čl. 4

¹³ Ustavni sud, Odluka – rješenje spisa U-VIIA-4063/2007 (9. studenog 2007.)

¹⁴ Vidi Venecijanska komisija, *Kodeks dobre prakse...*, Obrazloženja, st. 65.

¹⁵ ZIZHS, čl. 73.2-3.

¹⁶ Odluka Ustavnog suda o predmetu U-VIIA/4188/2007 (16. studenog 2007.). Stranke su ranije podnijele prigovor na popis biračkih mjesta.

«Podsjetnici»: Tijekom dvaju prethodnih parlamentarnih izbora OESS/ODIHR je primijetio da je DIP važne smjernice za rad biračkih odbora izdao u vidu «podsjetnika», koji nisu prihvaćeni kao «obvezatne upute»¹⁷ te samim time nisu imali jasnu pravnu osnovu. Opet vezano za ove izbore, «podsjetnici» (priručnici) odaslani biračkim odborima sadržavali su važan materijal koji nije bio dijelom obvezatnih uputa, a možda čak i u suprotnosti sa zakonom. Primjerice, slično izborima 2003., DIP-ov «podsjetnik» za rad biračkih odbora iz 2007. godine navodi da birače koji glasuju za srpsku nacionalnu manjinu valja uputiti da glasuju za 1-3 kandidata.¹⁸ No, ZIZHS navodi da je nevažeći «glasački listić na kojem je birač glasovao za dvije ili više lista, odnosno kandidata».¹⁹ Čini se da ovaj postupak nije u skladu s ZIZHS-om. «Podsjetnik» za 2007. također navodi da birači pripadnici nacionalnih manjina mogu birati hoće li glasovati za listu izborne jedinice ili za kandidate nacionalnih manjina. No, (za razliku od 2003.) birači koji nisu bili na popisu pripadnika nacionalnih manjina nisu mogli dobiti glasački listić za nacionalne manjine. Ni ovo važno pravilo nije usvojeno u obvezujućem obliku.

Zamjenici biračkih odbora: Prema ZIZHS-u, u stalni sastav izbornog povjerenstva izborne jedinice imenuju se članovi i njihovi zamjenici.²⁰ ZIZHS ne sadrži općenitu odredbu o ulozi zamjenika – primjerice, djeluju li oni samo u odsutnosti osobe čiji su zamjenik – niti se razlikuju (osim u malom broju slučajeva) uloge koje članovi ili njihovi zamjenici mogu ili moraju preuzeti. Primjerice, u obvezatnim uputama DIP-a o zadaćama izbornih povjerenstava obično se govori skupno (npr. «Povjerenstvo će...»).

IV. IZBORNA ADMINISTRACIJA

Sve izbore na nacionalnoj, županijskoj i lokalnoj razini, uključujući državne i lokalne referendume, provodi hijerarhija izbornih povjerenstava predvođenih DIP-om i sva uživaju povjerenje javnosti. Ustanovljeno je da je DIP svoje dužnosti u potpunosti obavio stručno i transparentno.

Izborna povjerenstva izbornih jedinica (IPIJ), osnovana u svakoj od deset geografskih izbornih jedinica, nadgledaju rad općinskih i gradskih izbornih povjerenstava (OIP/GIP). Povrh toga, osnovano je posebno povjerenstvo izborne jedinice sa sjedištem u Gradu Zagrebu radi nadzora izbora u XII. izornoj jedinici (za pripadnike nacionalnih manjina). DIP izravno provodi nadzor nad XI. izbornom jedinicom u kojoj glasuje dijaspora. Zajedno s Ministarstvom vanjskih poslova i europskih integracija, DIP koordinira rad hrvatskih diplomatsko konzularnih predstavništava u inozemstvu zaduženih za provedbu tehničke i administrativne pripreme za glasovanje u njihovoj nadležnosti.

Sva izborna povjerenstva osim DIP-a, uključujući biračke odbore osnovane radi provedbe glasovanja na biračkim mjestima, osnovana su za razdoblje trajanja izbora. Izrazito se naglašava potreba da predsjednici raznih povjerenstava dolaze iz pravne struke. Za ove je izbore diljem Hrvatske i u inozemstvu više od 74.500 osoba imenovano članovima izbornih povjerenstava i biračkih odbora.

¹⁷ ZIZHS, čl. 48.3.

¹⁸ IV. dio, Rad biračkog odbora za vrijeme glasovanja, st.2.3.

¹⁹ ZIZHS, čl. 63.3.

²⁰ ZIZHS, čl. 50, 55.

Unatoč visokoj stručnosti izbornih povjerenstava, dva su pitanja zabrinjavajuća. Prvo je pitanje vezano uz kratak rok za pripremu izbora, a drugo uz sudjelovanje članova proširenih sastava izbornih povjerenstava u radu izbornih povjerenstava.

A. KRATAK ROK ZA PRIPREME

DIP i izborna povjerenstva na nižim razinama djelovali su unutar kratkog vremenskog okvira za izbore. Predsjednik Mesić je izbore raspisao 15. listopada 2007., a trebali su se održati 41 dan nakon odluke predsjednika. DIP je usprkos ograničenjima ovako kratkog vremenskog roka svoje dužnosti ispunio na praktičan i učinkovit način, iako su tehničke pripreme zbog kratkih rokova bile logistički zahtjevne.

Primjerice, birači su (ako su to željeli) promjenu biračkog mjesta morali zatražiti do 10. studenog i to tako da se prethodno registriraju ili obave privremeni upis. Ovaj je rok prethodio roku za određivanje biračkih mjesta, što je značilo da birači nisu mogli tada saznati gdje će glasovati na dan izbora.

Tiskanje glasačkih listića moralo je također biti završeno prije zaključivanja popisa registriranih birača. Kao posljedica toga, GIP-ovi su morali naručiti glasačke listiće na temelju procjena, a ne temeljem stvarnog broja potrebnih listića. Povjerenstva za popise birača, osnovana radi provjere i potvrde popisa birača za općine i gradove u njihovoj nadležnosti, morala su u vrlo kratkom roku ispuniti svoju zadaću, što nije bilo pogodno za temeljit uvid.

B. SUDJELOVANJE ČLANOVA PROŠIRENOG SASTAVA

Pravni okvir omogućava značajnu razinu transparentnosti u radu izbornih povjerenstava. Sastanci su uglavnom otvoreni za akreditirane promatrače. ZIZHS pruža i mogućnost vladajućim te, ovisno o sporazumu među njima, oporbenim parlamentarnim strankama da imaju svoje predstavnike u proširenom sastavu svih izbornih povjerenstava izbornih jedinica, općinskih i gradskih izbornih povjerenstava te u biračkim odborima na biračkim mjestima.²¹

Međutim, veća transparentnost koju ove odredbe pružaju nekad se smanji pod utjecajem dva čimbenika, a to su kratak rok za izborne pripreme i nedovoljno jasne zakonske odredbe koje se tiču samog postupka imenovanja članova proširenog sastava.

Kao što je to bio slučaj na prethodnim izborima koje je OESS/ODIHR promatrao, kratak vremenski okvir za izbore često je članovima proširenih sastava otežavao davanje djelotvornog doprinosa radu raznih povjerenstava i biračkih odbora. Iz operativnih i logističkih razloga, članovi užeg («stalnog») sastava IPIJ-a, OIP-a i GIP-a do imenovanja proširenog sastava već obave većinu priprema. Primijećeno je da bi to moglo za posljedicu imati smanjenje uloge proširenog članstva na ulogu promatrača. Za biračke je odbore zakonski rok za predaju popisa s predloženim stranačkim predstavnicima bio 8 dana prije dana izbora, a samo imenovanje moralo se obaviti najkasnije 5 dana prije izbora. Tek su u rijetkim slučajevima imali priliku pohađati obuku, što je utjecalo na njihovo shvaćanje izbornih procedura i postupka prebrojavanja glasova.

Nadalje, postupak imenovanja proširenog sastava povjerenstava dodatno odgađa njihovu sposobnost da daju smislen doprinos. Ukoliko se ne može postići dogovor, Zakon nalaže da se

²¹ ZIZHS, čl. 52. i 55.

članovi proširenog sastava biraju kockom.²² Kasni dogovori su često značili da su se članovi proširenog sastava povjerenstvima priključili neposredno prije izbora i nakon što je većina priprema već obavljena. U drugim je slučajevima primijećeno da određene stranke nisu iskoristile mogućnost da predlože kandidate za izborna povjerenstva ili biračke odbore.

Isto tako, nije formaliziran način odabira pojedinaca s liste predloženih članova proširenog sastava. OIP-ovi i GIP-ovi su često smišljali praktične metode za postizanje ravnoteže u slučajevima kada je predloženo premalo ili previše kandidata, ili kada su kandidate predložile samo jedna ili dvije stranke. Takva su praktična rješenja uključivala donošenje odluke na temelju razmjerne snage određene stranke u Saboru.

V. PRIJAVA STRANAKA I KANDIDATA

Prijava kandidacijskih lista traje od dana objave predsjednikove odluke o raspisivanja izbora i završava četrnaest dana prije dana izbora.²³ Stranke i stranačke koalicije moraju podnijeti odvojene liste za svaku izbornu jedinicu za koju se prijavljuju i moraju ispuniti cijelu listu od 14 kandidata.²⁴ Kandidatom se može biti na samo jednoj listi.²⁵ Kandidat ne mora imati prebivalište ili biti prijavljen kao birač u izornoj jedinici na čijoj se kandidacijskoj listi nalazi.

«Skupine birača» mogu također predati kandidacijsku listu izborne jedinice ako uz prijavu pošalju najmanje 500 potpisa birača.²⁶ Hrvatski izborni sustav tako nema neovisne kandidate *per se* već skupine neovisnih kandidata jer svaka lista mora sadržavati najmanje 14 kandidata.

Kandidate nacionalnih manjina, koji se pojavljuju na glasačkim listićima za XII. izbornu jedinicu, mogu predlagati i političke stranke, registrirane nevladine udruge nacionalnih manjina ili skupine birača. Ako kandidate za zastupnike nacionalnih manjina predloži skupina birača, uz kandidaturu je potrebno priložiti potpise tek 100 birača.²⁷ DIP prijedloge lista skupina birača ili nevladinih udruga nacionalnih manjina odobrava temeljem dojma stečenog prvim uvidom (*prima facie*). Valjanost potpisa se provjerava samo ako dođe do formalnog prigovora ili žalbe.

Na ovim izborima sudjelovale su 54 političke stranke. Neke su od njih u određenim izbornim jedinicama bile dijelom koalicija, dok su u drugima izašle samostalno. Formirano je 48 različitih koalicija.²⁸ Ukupno je prijavljena 251 kandidacijska lista za izborne jedinice I.-XI., uključujući 15 neovisnih lista. Samo su dvije liste odbijene: jedna zato što se predlagatelj nije nalazio u Registru političkih stranaka, a druga zato što nije predana potpuna lista sa svih 14 kandidata. Na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor sudjelovalo je ukupno 3.586 kandidata.

²² ZIZHS, čl. 52.

²³ ZIZHS, čl. 21.

²⁴ ZIZHS, čl. 21.

²⁵ ZIZHS, čl. 21.

²⁶ ZIZHS, čl. 20. Potvrđeni popis birača za izbore pojavljuje se tek tjednima nakon isteka roka za predaju prijedloga lista.

²⁷ ZIZHS, čl. 17. Napomena: birači koji potpisom daju podršku za kandidiranje ne moraju sami biti pripadnicima nacionalnih manjina.

²⁸ Kada su iste dvije stranke u koaliciji u više izbornih jedinica, primjerice u dvije, to se računa dvaput.

Glasački listići za I.-XI. izbornu jedinicu sadrže naziv stranke, koalicije ili skupine birača prema abecednom redu.²⁹ No, budući da se zastupnici nacionalnih manjina biraju prema najvećem broju osvojenih glasova, kandidati su na tim listama navedeni pojedinačno. Za svaku od šest skupina nacionalnih manjina postoji odvojen glasački listić s popisom pojedinačnih kandidata. Na glasačkom listiću za srpsku nacionalnu manjinu bilo je 20 kandidata; za mađarsku 5; za talijansku 3; za češku i slovačku 9; za austrijsku, bugarsku, njemačku, poljsku, romsku, rumunjsku, rusinsku, rusku, tursku, ukrajinsku, vlašku i židovsku nacionalnu manjinu 22 te za albansku, bošnjačku, crnogorsku, makedonsku i slovensku nacionalnu manjinu 13 kandidata.

VI. REGISTRACIJA BIRAČA

Registracija birača provodi se u skladu sa Zakonom o popisima birača iz 2007. godine. Hrvatska primjenjuje pasivni sustav prijave birača koji se provodi kao kontinuirani proces. DIP, iako u cijelosti odgovoran za provedbu izbora, nije odgovoran za sastavljanje popisa birača. Sastavljanje popisa birača sa stalnim prebivalištem u Hrvatskoj i izlistavanje po biračkom mjestu, na temelju prijavljenog prebivališta, u nadležnosti su Središnjeg državnog ureda za upravu (SDUU), a za podatke o prebivalištu zaduženi su Ministarstvo unutarnjih poslova i 474 općinskih i gradskih uprava. Ured državne uprave Grada Zagreba odgovoran je za sastavljanje i vođenje biračkih popisa za sve birače s prebivalištem u inozemstvu, prema adresi u inozemstvu, a temeljem podataka o izdanim putnim ispravama i ispravama o emigraciji iz evidencija Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija (MVPEI).

Pravo na glasovanje za izbor zastupnika u Hrvatski sabor imaju svi hrvatski državljani s navršених 18 godina života.³⁰ Birači dobivaju glasačke listiće ovisno o mjestu prebivališta ili statusu pripadnika nacionalne manjine.³¹ Birači s prebivalištem u Hrvatskoj dobit će listić za izbornu jedinicu u kojoj imaju prebivalište.³² Birači s prebivalištem izvan Hrvatske dobit će glasački listić za XI. izbornu jedinicu tj. izbornu jedinicu dijaspore. Birači koji su pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati hoće li dobiti glasački listić s listom kandidata za predstavnike nacionalnih manjina ili «obični» listić za glasovanje u svojoj geografskoj izbornoj jedinici (koja se određuje prema mjestu prebivališta).

Na dan izbora birači mogu dobiti onaj glasački listić na koji imaju pravo, bez obzira na to borave li trenutno izvan mjesta prebivališta, jesu li lišeni slobode, na službi u Oružanim snagama RH ili na pomorskim putovanjima. Unatoč složenosti postupaka, pripreme kojima se trebalo osigurati da birači dobiju pravi glasački listić dobro su isplanirane i učinkovito provedene.

Prema podacima koje je DIP objavio 23. studenog, pravo na glasovanje na izborima 2007. godine imalo je 4.478,386 osoba:

- 3.702,460 birača registrirano je za glasovanje u I.-X. izborne jedinice;
- 405.092 birača registrirano je za glasovanje u izbornoj jedinici dijaspore, te je

²⁹ ZIZHS, čl. 22.

³⁰ ZIZHS, čl. 4.

³¹ U Zakonu o popisima birača stoji da birač može zatražiti upis podataka o « nacionalnoj pripadnosti » « na temelju izjave birača pred nadležnim tijelom ».

³² Zakon o popisima birača, čl. 4.

- 370.834 birača registrirano za glasovanje u XII. izbornoj jedinici (nacionalne manjine).

Postoje značajne razlike između podataka koje je DIP objavio 23. studenog 2007. za I.-X. i XII. izbornu jedinicu i broja registriranih birača navedenih u konačnim i potvrđenim rezultatima koje je DIP objavio 22. prosinca 2007. godine (3.824,731 za I.-X. izborne jedinice te 248.899 za XII. izbornu jedinicu). Moguće objašnjenje ovih razlika jest da su u konačnim rezultatima koje je DIP objavio birači pripadnici nacionalnih manjina koji su odlučili glasovati na općim izborima, a ne za predstavnike svojih manjina, pridodani broju registriranih birača u I.-X. izbornoj jedinici. To bi značilo da se 121.935 pripadnika nacionalnih manjina, ili 73,1 posto onih koji su glasovali, odlučilo za glasovanje na općim izborima.

Unatoč činjenici da je po prvi puta na nacionalnoj razini uveden posebni softver i jedinstveni računalni sustav, u praksi je registracija birača ostala decentralizirana pa su podatke uređivali općinska ili gradska tijela državne uprave.

Tijekom prethodnih izbora izražena je zabrinutost zbog nedovoljnih zaštitnih mehanizama nadzora nad dodavanjem birača na biračke popise na biračkim mjestima na dan izbora, što je omogućavalo višestruko glasovanje. Zakon o popisima birača iz 2007. godine uvodi nove mjere vezane uz spomenuta pitanja. Uvodi se «prethodna registracija» za birače dijaspore te «privremeni upis» za birače s prebivalištem u Hrvatskoj upravo kako bi se uveo nadzor nad premještanjem osoba s biračkog popisa jednog izbornog mjesta na drugi radi smanjenja mogućnosti za dvostruko glasovanje. Prema novom je Zakonu rok za takve promjene 14 dana prije izbora.

Prema novim propisima, birači dijaspore koji su mijenjali mjesto prebivališta ili koji su na dan izbora bili na putu prema novim pravilima morali su se «prethodno registrirati» kako bi njihovo ime bilo upisano u popis birača na biračkom mjestu grada ili zemlje u kojemu su se trebali nalaziti na dan izbora. Zahtjevi za prethodnu registraciju predavali su se u veleposlanstvima i konzulatima koji su te podatke prosljeđivali Središnjem državnom uredu za upravu u Zagrebu, gdje su se interno i u jednom koraku mijenjali podaci u relevantnom popisu birača.

Isto tako, birači s prebivalištem u Hrvatskoj morali su zatražiti «privremeni upis» u popis birača izvan jesta prebivališta u nadležnim općinskim ili gradskim tijelima državne uprave. Kako su popisi birača decentralizirani i vode se u nadležnim tijelima na općinskoj ili gradskoj razini, prijenos birača na drugo biračko mjesto unutar zemlje je postupak koji se provodi u dva koraka. Birači su prvo morali posjetiti ili se obratiti uredima državne uprave u mjestu prebivališta da bi se privremeno «odjavili» te se onda «privremeno upisati» u birački popis mjesta gdje će boraviti na dan izbora. Ponekad je biračima bilo teško oba koraka napraviti unutar zakonski propisanog roka.

Potvrde za upis birača na biračke popise na dan izbora, koje su bile kontroverzna značajka prethodnih izbora, izdavali su se samo u slučajevima kada se potvrđeno da birač koji ima pravo glasovanja greškom ne nalazi na biračkom popisu svog redovnog biračkog mjesta.

Povjerenstva za popise birača, čije su članove imenovali Gradska skupština Grada Zagreba i općinska vijeća, imali su ovlasti pregledati sve zahtjeve građana koje nadležno tijelo nije

usvojilo te potvrditi ispravnost popisa birača prije njihova zaključivanja. Potvrđivanje popisa birača obavljeno je bez primjedbi gradskih i općinskih tijela.

Birači su prije izbora imali niz mogućnosti provjere svojih podataka u popisu birača putem interneta ili telefona. Osim toga, na adrese birača uglavnom su se slale obavijesti s upisanim osobnim podacima. Primjerak popisa birača nekog grada ili općine mogle su dobiti one političke stranke i skupine birača čije su kandidacijske liste bile potvrđene.

Na biračka biračka mjesta dostavljeni su popis birača koji glasuju za listu geografske izborne jedinice i popisi birača pripadnika svih šest nacionalnih manjina. Na biračkim su mjestima bili i popisi privremeno «odjavljenih» birača (koji su na dan izbora trebali glasovati na drugom biračkom mjestu). Osim toga, svim geografskim izbornim jedinicama u Hrvatskoj dostavljen je poseban popis birača s imenima privremenih birača koji su trebali glasovati na tim biračkim mjestima.

Komplet popisa birača na svakom biračkom mjestu uvelike je pomogao biračkim odborima pri usuglašavanju broja birača koji su glasovali na određenom biračkom listiću. S druge strane, odvojeni popisi birača pripadnika nacionalnih manjina često su sadržavali manji broj birača. Kao posljedica malog broja birača na takvim popisima i sklonosti mnogih pripadnika manjina da glasuju na općim izborima, zastupnici nacionalnih manjina često su dobivali tek jedan ili dva glasa. Time je tijekom prebrojavanja glasova za zastupnike nacionalnih manjina dovedena u pitanje tajnost glasanja.

Usprkos složenosti, logistički i administrativni naponi da se udovolji potrebama svih birača, bez obzira na situaciju u kojoj su se nalazili, bili su dobro isplanirani i općenito dobro provedeni te u skladu sa zakonom.

Kao i 2003. godine, LEOM uočava svojevrsan nesrazmjer između podataka o broju registriranih birača i podataka iz popisa stanovništva iz 2001. godine. LEOM je svjestan različitih metodologija koje svaki od tih postupaka zahtijeva. No, Središnji državni ured za upravu i Zavod za statistiku mogli su uložiti veći napor da pojasne očiti nesrazmjer te tako riješe nedoumice koje postoje u javnosti.

VII. GLASOVANJE IZVAN REPUBLIKE HRVATSKE

Prema Ustavu Republike Hrvatske hrvatski državljani koji trajno borave u inozemstvu imaju pravo glasanja na parlamentarnim izborima. Jedanaesta izborna jedinica uspostavljena je radi državljana u dijaspori koji nemaju prebivalište u Hrvatskoj.

Od 405.092 birača registrirana u ovoj izornoj jedinici (oko 10 posto ukupnog biračkog tijela), njih 284.068 je registrirano u Bosni i Hercegovini (BiH). Popis uključuje 38.234 birača u Njemačkoj i 23.717 birača u Srbiji te mnogo manji broj birača registriranih u ostalih 50 zemalja u kojima se glasovalo. Dok su u većini zemalja biračka su mjesta bila samo u prostorijama diplomatskih misija i konzularnih ureda, u 10 zemalja bila su otvorena i na drugim lokacijama u zemlji.

Popis birača dijaspore po službenoj dužnosti sastavlja Središnji državni ured za upravu u Gradu Zagrebu, a na temelju podataka dobivenih u vrijeme zadnjeg kontakta birača s hrvatskim vlastima. Međutim, Središnji državni ured za upravu nije u mogućnosti stalno

pratiti kretanje ove kategorije birača jer se njihovo kretanje ne prijavljuje uvijek hrvatskim vlastima u inozemstvu. Također se teško dolazi do podataka o državljanima koji su preminuli u inozemstvu, naročito za osobe koje imaju državljanstvo zemlje u kojoj su preminuli.

Sukladno timu, vođenje točnih popisa birača za dijasporu predstavlja popriličan izazov tijelima državne uprave. Birači dijaspore koji su se preselili ili privremeno nastanili u drugom gradu ili zemlji morali su se prethodno registrirati kako bi se upisali u popis birača na novoj lokaciji. Ako se nisu prethodno registrirali, i dalje su bili upisani u popis birača zadnjeg prijavljenog prebivališta. Isto tako, hrvatski državljani koji imaju prebivalište u Hrvatskoj, ali žive u inozemstvu, uključujući prognanike, a koji se nisu prethodno registrirali radi upisa u popis birača države u kojoj trenutno žive, ostali su upisani u popis birača prema adresi prebivališta u Hrvatskoj.

MVPEI je proveo kampanju s ciljem informiranja građana koji žive u inozemstvu o važnosti prethodne registracije. Primjerice, u BiH je velik broj oglasa objavljen u nacionalnim dnevnim listovima, pa ipak je broj zahtjeva za prethodnom registracijom bio mali (manji od 34.000).

OESS/ODIHR LEOM je promatrao rad ureda SDUU-a u Gradu Zagrebu, zaduženog za izdavanje potvrda za glasovanje, i ustanovio da je, s obzirom na ukupan odaziv na biračkim mjestima u inozemstvu, broj izdanih potvrda vrlo malen. Komunikacija između SDUU-a i diplomatskih predstavništava odvijala se sa zastojsima pa su birači na nekim biračkim mjestima morali satima čekati potvrde.

S obzirom na veličinu izbornog tijela, glasovanje u BiH privuklo je značajnu pozornost u Hrvatskoj. Povećanje broja biračkih mjesta za birače registrirane u BiH sa 30 u 2003. na 124 za ove izbore odrazilo se na odaziv u toj zemlji, koji se sa 19,8% u 2003. popeo na skoro 29% na ovim parlamentarnim izborima. Premda je taj korak napravljen kako bi se smanjilo čekanje u redovima i olakšao pristup biralištima bosanskim Hrvatima koji imaju pravo glasovanja, cijelo je pitanje politizirano u kontekstu izborne promidžbe. No, ukupno se odaziv dijaspore tek marginalno povećao – sa 17,8% u 2003. na 22,3% u 2007. godini.

VIII. IZBORNA PROMIDŽBA

Izborna je promidžba započela 3. studenog i bila je uglavnom obilježena nadmetanjem dviju glavnih stranaka – vladajuće Hrvatske demokratske zajednice (HDZ), s dotadašnjim premijerom dr. Ivom Sanaderom na čelu, i oporbene Socijaldemokratske partije Hrvatske (SDP), kojoj je na čelu bivši diplomat Zoran Milanović. Ni HDZ ni SDP nisu bili potpisali formalni koalicijski sporazum s drugim strankama.

Sklonosti nekih pojedinaca i stranaka mijenjale su se tijekom mandata prethodnog Sabora, tako da je u trenutku raspuštanja HDZ imao potporu Hrvatske socijalno-liberalne stranke (HSLŠ), Hrvatske stranke umirovljenika (HSU) i većeg dijela osmorice zastupnika nacionalnih manjina.

S druge strane, tadašnja se oporba sastojala prvenstveno od SDP-a, Hrvatske seljačke stranke (HSS), Hrvatske narodne stranke (HNS), Hrvatske stranke prave (HSP) i Istarskog demokratskog sabora (IDS).

Kako se izborna promidžba zahuktavala, kampanja je postajala sve kompetitivnija i polarizirala se na dvije glavne stranke. HDZ je isticao iskustvo i ugled premijera kao iskusnog, međunarodno uvaženog vođe. Koristili su istu taktiku kao i 2003. godine – objavljivali su poruke potpore HDZ-u (i naročito dr. Sanaderu) vođa drugih europskih stranaka desnog centra i ostalih kolega iz Europske pučke stranke. Uz to, HDZ je birače upozoravao da SDP navodno namjerava povećati poreze, legalizirati lake droge i ukinuti vjeronauk u školama.

SDP je uzvratilo navodima o korupciji vezano uz premijera Sanadera, iako su se optužbe stišale kada se premijer zbog smrti svog oca na pet dana povukao iz kampanje. SDP je, odlučivši da se neće kandidirati u izbornoj jedinici dijaspore, izjavio da bi se o izborima trebalo odlučiti u Hrvatskoj i da naročito birači koji su i hrvatski državljani i pripadnici konstitutivnog naroda BiH ne bi smjeli imati odlučujući utjecaj na sastavljanje vlade u Hrvatskoj. HDZ je uzvratilo tvrdnjom da se onima koji su se između 1991. i 1995. borili za neovisnost Hrvatske ne može uskratiti pravo na glasovanje samo zato što žive u inozemstvu.

Vanjska je politika u kampanji imala manju ulogu. HDZ i SDP, ali i druge istaknute stranke složile su se da bi prioritet trebalo biti što skoriji ulazak u EU i da su koraci potrebni za postizanje tog cilja učinkovita borba protiv korupcije te poboljšanje djelotvornosti rada pravosuđa i javne uprave. Na sva je ova pitanja Europska komisija upozorila u svom godišnjem izvješću o napretku. Također su se složili da bi Hrvatska trebala poduprijeti stavove većine EU-a o regionalnim pitanjima. SDP i HSS izjasnili su se za referendum o ulasku u NATO.

HSS se tijekom izborne kampanje izričito zalagao za značajno povećanje sredstava poljoprivrednim zajednicama i inzistirao da će ući samo u koaliciju s onom strankom koja će pristati na sprječavanje ulaska talijanskih i slovenskih ribarskih flota u Zaštićeni ekološko-ribolovni pojas (ZERP).³³

Izborna je ozračje većina stranaka smatrala pravednim, s jasnim izuzetkom HSP-a. Etičko se povjerenstvo (vidi poglavlje o medijima), u odluci koju je podržao Ustavni sud, složilo s odlukom nekih televizijskih postaja da ne objave spot HSP-a u kojemu se tvrdi da je premijer «prodao» optuženog ratnog zločinca generala Antu Gotovinu Međunarodnom kaznenom sudu za područje bivše Jugoslavije (ICTY) kako bi osigurao prihvaćanje Hrvatske kao države kandidatkinje za ulazak u EU, usprkos njegovim javnim nastupima iz 2001. godine kada je kao vođa oporbe izrazio solidarnost hrvatskim generalima «herojima».

Milorad Pupovac, vođa srpske manjine, uvjeravao je pristaše da će Samostalna demokratska srpska stranka (SDSS) inzistirati na barem jednom ministarskom mjestu u novoj Vladi, implicirajući da će od dvije glavne stranke SDSS podržati onu koja uspije formirati vladu. SDSS nije ispunio svoj predizborni cilj osvajanja jednog zastupničkog mjesta u svakoj geografskoj izbornoj jedinici, no veći je broj Srba – i pripadnika drugih nacionalnih manjina – poslušao savjet svojih čelnika i glasovao za zastupnike općih lista.

Pred sam početak kampanje, predsjednik Mesić natuknuo je bi mogao dati prednost formiranju velike koalicije (HDZ/SDP) kako bi se izbjegla situacija da vladi većinu osiguravaju glasovi dijaspore. Vesna Pusić, predsjednica HNS-a tvrdila je da bi pokušaji formiranja vlade ovisne o glasovima dijaspore mogli izazvati ustavnu krizu.

³³ Iako stranke u Hrvatskoj podupiru uvođenje ZERP-a, Europska je komisija upozorila na obvezu koju je Hrvatska preuzela – da ribarske flote država članica EU ne isključuje iz svojih teritorijalnih voda.

Javnost su dosta zanimali troškovi kampanje. Sve su stranke formalno ispunile svoju obvezu objavljivanja očekivanih troškova kampanje u skladu sa ZIZHS-om. No, SDP je optužio HDZ za kršenje brojnih zakona, uključujući umanjeno prikazivanje troškova, zlouporabu državnih sredstava i prostora te primanje donacija od poduzeća u vlasništvu države, što je zakonom zabranjeno ako je udio države u vlasništvu veći od 50 posto.

Izračuni na temelju troškova oglašavanja na televiziji pokazuju da su veće stranke (ne samo HDZ) umanjeno prikazale svoje stvarne troškove. U slučaju HDZ-a nije jasno jesu li objavljeni iznosi uključivali i stavku troškova oglašavanja u BiH koja je, sudeći po intenzivnom oglašavanju u toj zemlji, bila značajna.

Općenito, trošak televizijskog oglašavanja je tijekom kampanje naglo porastao, na žalost manjih stranaka sa skromnijim izvorima financiranja. Prema Zakonu o financiranju političkih stranaka, uvid u godišnja financijska izvješća sudionika na izborima obaviti će se tek u prvoj polovici 2008. godine i vjerojatno neće uključivati detaljnu reviziju ili istragu. Čak i ako se otkriju nepravilnosti, ne mogu se primijeniti kazne ili sankcije, osim u slučaju netočnog prikazivanja porijekla i načina utrošenih sredstava.

Tijekom kampanje redovito su se provodile ankete. Neki su se mediji, kako bi izračunali teoretsku raspodjelu zastupničkih mjesta u novom Saboru prema D'Hondtovoju metodi, u izradi anketa više oslanjali na opredijeljenost birača. Komercijalne su agencije kao što je Puls također provodile izlazne ankete, no Pulsova su predviđanja da će SDP pobijediti, objavljena u točno 19:00 sati po zatvaranju biračkih mjesta i odmah prenesena u međunarodnim medijima, izazvala oštre reakcije HDZ-a.

IX. NACIONALNE MANJINE

Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina (UZPNM) u Hrvatskoj su službeno priznate 22 nacionalne manjine. UZPNM pruža sveobuhvatan okvir za daljnju izradu zakona i propisa potrebnih u području zaštite i integracije nacionalnih manjina, kao i u području javnog sudjelovanja nacionalnih manjina putem odredbi izbornog zakona.

Sukladno UZPNM-u, člankom 16. ZIZHS-a određeno je osam zastupničkih mjesta u Hrvatskom saboru za predstavnike sljedećih nacionalnih manjina: tri mjesta za predstavnike srpske nacionalne manjine; jedno mjesto za predstavnike mađarske nacionalne manjine; jedno mjesto za predstavnika talijanske nacionalne manjine; jedno mjesto za predstavnika češke i slovačke nacionalne manjine; jedno mjesto za predstavnika austrijske, bugarske, njemačke, židovske, poljske, romske, rumunjske, ruske, rusinske, turske, ukrajinske i vlaške nacionalne manjine; i jedno mjesto za predstavnika albanske, bošnjačke, makedonske, crnogorske i slovenske nacionalne manjine. Pripadnici nacionalnih manjina biraju predstavnike svojih manjina u posebnoj izornoj jedinici putem 6 zasebnih glasačkih listića. Na ovim izborima su birači nacionalnih manjina mogli birati između čak 72 kandidata na 6 kandidacijskih lista.

Birači nacionalnih manjina imaju mogućnost birati između glasačkog listića za geografsku izbornu jedinicu i glasačkog listića za nacionalnu manjinu kojoj pripadaju. Neki su

predstavnicima nacionalnih manjina predložili da se pripadnicima nacionalnih manjina ponovno omogući «dvostruko» glasovanje.³⁴

Na ovim se, kao i na prijašnjim izborima, opet pokazalo da je, kao posljedica činjenice da je u Saboru osam zastupničkih mjesta rezervirano za predstavnike nacionalnih manjina, mali broj glasova potrebnih za izbor svakog zastupnika. Tako je predstavnik austrijske, bugarske, njemačke, židovske, poljske, romske, rumunjske, ruske, rusinske, turske, ukrajinske i vlaške nacionalne manjine sa samo 351 glasom pobijedio u utrci u kojoj su još samo dva kandidata dobila po 4 glasa.³⁵ S druge je strane HNS dobio 12.533 glasa u X. izbornoj jedinici i unatoč tome po D'Hondtovoju metodi nije uspio izboriti mandat.

Iako je predstavnik romske nacionalne manjine po prvi puta izabran za zastupnika u Hrvatskom saboru, i dalje se postavlja pitanje broja neevidentiranih Roma koji žive u Hrvatskoj ali nisu u mogućnosti sudjelovati na izborima jer se bez odgovarajućih dokumenata ne mogu registrirati za glasovanje.

Sukladno zakonskim propisima o praćenju izbora u medijima, svi su kandidati nacionalnih manjina imali jednak pristup nacionalnoj televiziji i radiju. S obzirom na mali broj registriranih birača nekih nacionalnih manjina (primjerice 6.266 pripadnika češke i slovačke manjine) te veliku rasprostranjenost malog broja glasača, upravo je promidžba u sredstvima javnog priopćavanja mnogim kandidatima nacionalnih manjina bila privlačnija od osobne kampanje. Kao što je to bio slučaj i s kandidacijskim listama manjih neparlamentarnih stranaka, mnogi su kandidati nacionalnih manjina zbog nedostatka sredstava bili ograničeni na skromniju promidžbu. Nažalost, posljedica tih ograničenja je nedovoljna rasprava o specifičnim pitanjima vezanim uz nacionalne manjine.

X. SUDJELOVANJE ŽENA U IZBORIMA

Od 3.586 kandidata prijavljenih za ove izbore, njih su 1.071 bile žene. Iako je njihov broj za 15 posto manji u odnosu na 1.262 žene koje su sudjele u izborima 2003. godine, ukupan broj kandidata (žena i muškaraca) koji su se natjecali je također pao u usporedbi s 2003. godinom kada ih je bilo 5.026. Prema tome, s obzirom na ukupni broj kandidata broj žena se povećao sa 25,1 posto u 2003. na 29,9 posto u 2007.

Na prvi pogled, statistički podaci ukazuju na to da žene imaju sve veću ulogu u hrvatskim izborima, no ne daju odgovor na pitanje koliko su često žene izabrane na osnovu popularnosti svojih političkih stranaka ili njihovog položaja na pojedinačnim stranačkim listama. Podaci o broju žena izabranih na zastupnička mjesta u Saboru u 2007. godini daju točniji uvid u utjecaj žena u hrvatskoj politici. Tako je broj izabranih zastupnica u 2007. bio 32 (20,9 posto od ukupnog broja) od ukupno 153 zastupnička mjesta, što je tek nešto manje od 33 (21,7 posto) od ukupno 152 zastupnika u saborskom mandatu 2003.-2007. godine.

Bivša zamjenica premijera i bivša ministrica vanjskih poslova, kao i predsjednice dviju glavnih stranaka (Vesna Pusić iz HNS-a i Đurđa Adlešić iz HSL-a) – od kojih je jedna,

³⁴ Isti je prijedlog obuhvaćen sporazumom koji su 3. siječnja 2008. godine potpisali HDZ i pet izabranih zastupnika nacionalnih manjina (uključujući SDSS), kojim se jamči revizija sustava za izbor predstavnika nacionalnih manjina u 2008.-2009. godini za HDZ-ove Vlade.

³⁵ Predstavnik češke i slovačke nacionalne manjine izabran je sa 684 glasa, odnosno s 3 glasa više od svog najbližeg suparnika, dok je predstavnik albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske nacionalne manjine izabran s 1.348 glasova.

prema anketama, predizbornu kampanju započela kao najpopularniji hrvatski političar – su žene. Radi povećanja ne samo broja žena već i broja mladih u stranci SDP primjenjuje sustav kvota. U zadnjem sazivu Sabora čak 43 posto zastupnika te stranke bile su žene.

XI. MEDIJI

A. PRAVNI OKVIR

Pravni okvir za medijsko praćenje kampanje uključuje relevantne odredbe ZIZHS-a (čl. 26.-28.) te Pravila o postupanju elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj tijekom izborne promidžbe (u daljnjem tekstu: Pravila) koja je Hrvatski sabor usvojio 12. listopada 2007. godine.

Prema zakonu, DIP nadzire «pravilnost izborne promidžbe».³⁶ Za vrijeme trajanja predizborne kampanje, DIP je zaprimio i odgovorio na nekoliko prigovora vezanih uz medije te izdao priopćenja o prijavljenim prekršajima. Međutim, nepostojanje odredbi o sankcijama i načinu provedbe onemogućilo je daljnje djelovanje DIP-a na prigovore vezane uz medije te tako znatno umanjilo njegovu djelotvornost.

Pravila nalažu da svi kandidati imaju pravo na besplatnih deset minuta na javnoj Hrvatskoj radioteleviziji (HRT) i pet minuta na privatnim televizijama (RTL i Nova TV).³⁷ Sukladno propisima, HRT je bio dužan posvetiti jednaku količinu vremena unaprijed određenim izbornim aktivnostima svake kandidacijske liste u posebnim emisijama izvan uobičajenog informativnog programa.³⁸ Privatne televizije nisu bile obvezane tim propisima ukoliko na njihovim programskim rasporedima nije bilo predviđeno izvještavanje s predizbornih skupova (čega su se obje televizijske postaje pridržavale). Sve su nacionalne televizije (HRT, RTL i Nova TV) bile dužne emitirati sučeljavanja po izbornim jedinicama, u kojima su sudionici predstavnici kandidacijskih lista za te izborne jedinice.³⁹

Tijekom cijelog predizbornog razdoblja, trajanje je promidžbenih emisija na svim elektroničkim medijima s nacionalnom koncesijom bilo ograničeno na 10 minuta za stranački program svake stranke, koalicije, grupe neovisnih kandidata ili kandidata nacionalnih manjina.⁴⁰ Televizijske su postaje morale omogućiti jednake uvjete za sve plaćene izborne poruke, a prijenosi poruka kandidata su morali biti jasno odvojeni od ostatka programa.

Pravila, tj. izmijenjena verzija pravila usvojenih za parlamentarne izbore 2003. godine, pokazala su se problematičnima kao i za vrijeme predizborne kampanje 2003. godine. Prije

³⁶ ZIZHS, čl. 48.8.

³⁷ HRT je 10-minutne prezentacije emitirao na drugom programu, HTV 2, u popodnevnom terminu, dok su RTL i Nova TV 5-minutne besplatne prezentacije emitirale u jutarnjem terminu.

³⁸ Ovi su se programi na HTV1 prikazivali neposredno prije i poslije Dnevnika, u večernjem terminu. Sukladno strogim pravilima o jednakom vremenu emitiranja, svi su kandidati imali pravo na isto vrijeme izlaganja u posebnim emisijama izborne promidžbe na HTV1.

³⁹ RTL i Nova TV nisu morale primijeniti ista pravila ukoliko nisu imale tehničke mogućnosti izvedbe. HTV2 je sučeljavanja po izbornim jedinicama emitirao u popodnevnom terminu.

⁴⁰ Pravila o postupanju elektroničkih medija, čl. 3, odlomak IV.: «Nakladnici elektroničkih medija će omogućiti pod jednakim uvjetima svakoj političkoj stranci koja nastupa samostalno, stranačkoj koaliciji, neovisnim listama i kandidatima za zastupnike pripadnike nacionalnih manjina u izbornim jedinicama da objavljuju promidžbene poruke u trajanju do 10 minuta. Novčanu naknadu za usluge objavljivanja promidžbenih poruka naručitelj je dužan uplatiti unaprijed, prije prvog emitiranja, prema cjeniku marketinških usluga i općim uvjetima nakladnika elektroničkog medija koji vrijedi na dan uplate.»

četiri godine se Nova TV, tada jedina privatna nacionalna televizija, odbila pridržavati Pravila te je priložila prigovor Ustavnom sudu tvrdeći da pravila o postupanju medija krše slobodu govora i proturječe načelu slobode tržišta navedenom u samom Ustavu. Ustavni je sud u srpnju 2007. godine odbio prigovor,⁴¹ ali je u posebnom rješenju naglasio da su Pravila o postupanju elektroničkih medija preopširna. Uoči ovih izbora Hrvatski je sabor usvojio predložene dopune i izmjene kojima su se trebala ukloniti neka stroga ograničenja za nacionalne televizije navedena u propisima iz 2003. godine.

Premda je većina predstavnika medija podržala usvojene dopune i izmjene, još uvijek su smatrali da su pravila previše složena i ograničavajuća. Spomenuto je i nekoliko područja u sadašnjim pravilima kao što je u potpunosti jednako besplatno vrijeme za sve кандидате što je rezultiralo dugačkim i, prema mišljenju nekih, neprivlačnim prijenosima. Privatni su se elektronički mediji s nacionalnom koncesijom protivili obvezi da komercijalne televizije kandidatima daju besplatno vrijeme.

Također su uloženi prigovori na izmjene odredbi koje obvezuju nacionalnu televiziju (HRT) da izvještava o izbornim aktivnostima izvan uobičajenog informativnog programa, čime je smanjena mogućnost informativnog programa da učinkovito izvješćuje javnost za vrijeme predizborne kampanje. Dodatni je problem predstavljala činjenica da u informativnom programu skoro uopće nije bilo vijesti o predizbornoj kampanji pa su se, zahvaljujući njihovom položaju u Vladi, izvan obveza predviđenim pravilima gotovo isključivo prenosile aktivnosti stranačkih predstavnika HDZ-a.

Brojni su predstavnici medija predložili da se pravilo o jednakom vremenu zamijeni formulom proporcionalnosti i time omogući prijenos na temelju potpore koju stranke u javnosti uživaju. Unatoč tomu, javne i privatne televizije ispunile su svoje zakonske obveze i dodijelile kandidatima besplatno vrijeme.

Sukladno Programskim pravilima HRT-a za praćenje izbora za zastupnike u Hrvatski sabor, Uprava javne televizije (HRT) imenovala je tročlano Povjerenstvo HRT-a za praćenje izbora čiji je član i predsjednik Programskog vijeća HRT-a. Zadatak je Povjerenstva bio nadgledati provedbu pravila u programima HRT-a, razmatrati slučajeve koje istakne Marketing HRT-a i postupati po primljenim pritužbama.

B. PRAĆENJE MEDIJA

Od službenog početka kampanje 3. studenog, OESS/ODIHR-ova Ograničena misija za promatranje izbora provela je analizu odabranih medija kako bi ocijenila pokrivenost predizborne kampanje i relevantnih političkih tema. Promatračke aktivnosti bile su usmjerene na četiri nacionalne televizije i pet dnevnih novina.⁴²

Rezultati praćenja ukazuju na to da se predizborna kampanja u medijima odvijala u pluralističkom ozračju te da su mediji omogućili svim prijavljenim strankama i kandidatima prenošenje njihovih poruka biračima. HTV 1 je u svojim večernjim informativnim emisijama 27 posto političke pokrivenosti posvetio HDZ-u, uključujući vrijeme posvećeno ministrima u Vladi. SDP je bio zastupljen s 13 posto ukupnog vremena posvećenog politici, dok je HNS dobio 4 posto, a HSP 3 posto medijske pozornosti.

⁴¹ Odluka Ustavnog suda U-II /3432/2003.

⁴² Dva programa javne televizije, HTV1 i HTV2, privatne televizije Nova TV i RTL, kao i dnevne novine *Jutarnji list*, *Večernji list*, *24 Sata*, *Slobodna dalmacija* i *Vjesnik*.

Privatna televizijska postaja Nova TV u svojim je večernjim novostima HDZ-u i Vladinim predstavnicima posvetila 29 posto vremena u političkim priložima, dok je SDP bio pokriven sa 17 posto, a HNS sa 8 posto. Dnevnik RTL-a usredotočio se najviše na HDZ/Vladu (29 posto), SDP (24 posto) i HNS (11 posto). Predsjednik Mesić dobio je 26 posto medijske pozornosti na Novi TV i 8 posto na RTL-u. Važno je naglasiti da su zbog neprikazivanja izbornih aktivnosti u uobičajenom informativnom programu vijesti uglavnom bile usredotočene na administrativne aspekte izbora te na uključivanje Katoličke crkve i predsjednika u kampanju.

Televizijsko sučeljavanje u kojem su sudionici trebali biti čelnici vodećih stranaka, Ivo Sanader i Zoran Milanović, nije se održalo jer je dr. Ivo Sanader inzistirao na sučeljavanje s čelnikom SDP-a, Zoranom Milanovićem, i SDP-ovim kandidatom za premijera, Ljubom Jurčićem. Milanović je to odbio, tvrdeći da premijer pokušava izbjeći izravno sučeljavanje.

Tiskani su mediji izvještavali o svim glavnim predizbornim događajima, iako su se najviše usredotočile na dvije glavne političke stranke, SDP i HDZ, te na HNS, HSP i koaliciju HSS-a i HSLS-a. Među člancima su se istovremeno mogli naći razgovori s političarima, profili kandidata te komentari stručnjaka. Objavljivani su i članci s raznim političkim stajalištima.

Stranke su se također promovirale opsežnim političkim spotovima u tiskovinama i elektroničkim medijima. Temeljem rezultata OESS/ODIHR-ove Ograničene misije za promatranje izbora o broju evidentiranih spotova u praćenom vremenu, postoji opravdana sumnja da su neke stranke prekoračile 10-minutno vremensko ograničenje. Plaćenim političkim oglasima na praćenim televizijama i dnevnim novinama dominirao je HDZ. Istaknuti su HDZ-ovi spotovi prikazivali poznate ličnosti iz sporta, uključujući kapetana nacionalne nogometne reprezentacije, koji je iz dijaspore. Ti su spotovi, naročito ovaj posljednji, potakli medijsku raspravu, a SDP je uzvratio objavljivanjem vlastitog spota kao svojevrsnog odgovora na spomenuti HDZ-ov spot. Izborni su oglasi tijekom kampanje općenito izazivali strogu kritiku. Politički protivnici su nekoliko spotova prijavili zbog navodnog kršenja Izbornog etičkog kodeksa.

Spotove s ciljem edukacije birača, glavne domaće promatračke organizacije GONG-a, uglavnom je emitirao HTV. GONG-ov edukacijski materijal se također objavljivao u glavnim novinama.

Informacije o izbornim aktivnostima mogle su se naći na glavnim internetskim informativnim portalima i elektroničkim izdanjima novina. Izborni su kandidati u svrhu izborne promidžbe koristili Internet i blogove. Brojni su spotovi, od kojih neki nisu bili pušteni u javnim medijima, objavljeni na *YouTube*-u.

XII. PRIGOVORI I ŽALBE

A. UPRAVNE ODLUKE I SUDSKE ŽALBE

Postupci podnošenja prigovora i žalbi vezanih uz izbore u načelu su jasni. Prigovori vezani uz izbornu administraciju podnose se isključivo DIP-u.⁴³ Žalbe na odluke DIP-a podnose se

⁴³ ZIZHS, čl. 85.

isključivo Ustavnom sudu.⁴⁴ Sukladno statutu, Ustavni sud rješava predmete vezane uz ustavnost i zakonitost izbora, odnosno «izborni nadzor», te izborne «sporove».⁴⁵

Prije izbora, Ustavni je sud odbio šest žalbi (pet «sporova» i jedan slučaj «izbornog nadzora»). Pet «sporova» uključivalo je:

- dvije žalbe na rješenja DIP-a kojima su odbijeni prijedlozi kandidacijskih lista;
- žalba kojom se zahtijeva donošenje suda o ustavnosti nedavno usvojenog izbornog zakona (vidi gore);
- žalba vezana uz povrat naknade za troškove kampanje saborskog zastupnika koji je napustio svoju stranku i kandidirao se kao nezavisni kandidat;
- žalba vezana uz lokaciju biračkih mjesta na određenom području, a koju je podnijela oporba (vidi gore).
- Šesti se predmet, vezan za «nadzor», ticao odluke Etičkog povjerenstva da jednoj stranci uskrati pravo emitiranja jednog od svojih izbornih spotova na televiziji.

Tijekom izbora pojavile su se razlike između izbornih pitanja vezanih uz pravne odnose, izborna prava ili samo uz političke interese. Vezano za pravne odnose, DIP je u dva predmeta odlučio da su televizije koje nisu ispunile svoje zakonske obveze i u dogovorenom vremenskom roku emitirale plaćene reklame političkih stranaka počinile prekršaj.⁴⁶ U brojnim je drugim predmetima koji nisu bili vezani uz pravne odnose i prava sudionika na izborima Etičko povjerenstvo (vidi dolje) donijelo savjetodavne odluke. Međutim, pitanje nadležnosti (vidi dolje) postavilo se kada je žalba podnesena na odluku Etičkog povjerenstva, a koja se ticala zakonskih prava ili barem mogućnosti da se ista koriste.

Podjela sudskih presuda vezanih uz izbore na «nadzor», «sporove» i ostale predmete (uključujući ustavnost zakona), odražava pravnu formalnost prema kojoj nije moguće predvidjeti rješenja žalbi te samim time ne predstavlja pouzdan način rješavanja sporova. U nekoliko važnih predmeta odluka je donesena na isključivo pravnim temeljima, a jednom je prilikom sud imao podijeljena mišljenja. Osim u slučaju pogreške odvjetnika, žalbe vezane uz prava sudionika na izborima ne bi se trebale odbaciti na temelju takozvanih formalnosti.

Spomenuta podjela nije nametnuta Ustavom,⁴⁷ već je uspostavljena Ustavnim zakonom i primjenjuje se u Poslovniku Ustavnog suda. Takve bi se formalnosti trebale ukloniti; u suprotnom bi Sud trebao razmotriti načine na koje bi se odvjetnicima moglo pomoći pri podnošenju predmeta, kao što su konzultacije s Odvjetničkom komorom.

B. ETIČKO POVJERENSTVO

Sukladno ZIZHS-u (čl. 90.-93.), tijekom parlamentarnih izbora uspostavljeno je Etičko povjerenstvo kao nestranačko tijelo koje se prema Izbornom etičkom kodeksu bavi «izbornom promidžbom» i ponašanjem sudionika na izborima. Način rada Etičkog povjerenstva je jednostavan i ne uključuje davanje obavijesti o predmetima koje razmatra ili informiranje relevantnih osoba.

⁴⁴ ZIZHS, čl. 87; Ustavni zakon o Ustavnom sudu, glava IX. (čl. 87. -96.).

⁴⁵ Zakon o Ustavnom sudu, čl. 92.

⁴⁶ Dopis DIP-a o žalbi Akcije socijaldemokrata protiv Nove TV, 21. studenog 2007; Dopis DIP-a o žalbi Hrvatske stranke mladih protiv nekoliko televizijskih postaja, 22. studenog 2007.

⁴⁷ Ustav, čl. 128.

Godine 2003. je Misija OESS/ODIHR-a zamijetila tada marginalnu ulogu Etičkog povjerenstva, pred koje je došlo tek nekoliko predmeta. Tijekom ovih izbora, Povjerenstvo je zaprimilo velik broj prigovora i bilo je mnogo uočljivije. Na većinu je prijava odgovorilo davanjem savjetodavnih odluka izdanih u kratkim priopćenjima nakon sedam zasjedanja.

Slučaj televizijskog spota HSP-a pod nazivom «Riva», koje je Povjerenstvo proglasilo neprihvatljivim za javno emitiranje, izazvao je veliku medijsku pozornost i potaknuo javnu raspravu. Povjerenstvo je osudilo i objavljivanje HSP-ovih pogrđnih tvrdnji o HDZ-u i SDP-u.

Iako odluke Povjerenstva nisu zakonski već samo moralno obvezujuće, one imaju utjecaja na prava i interese sudionika izbora i drugih. Pitanje nadležnosti došlo je do izražaja kada se jedna stranka žalila Povjerenstvu jer su državna i jedna privatna televizija odbile emitirati spot te stranke, no Etičko povjerenstvo njihovu odluku nije smatralo neetičnom.⁴⁸

Podnesena je žalba Ustavnom sudu,⁴⁹ no suci su imali različita mišljenja o tome treba li Sud samo nadzirati rad Etičkog povjerenstva ili djelovati u punoj nadležnosti.⁵⁰ Ograničavajući svoje djelovanje samo na reviziju odluke Etičkog povjerenstva, Sud daje naslutiti da su ovlasti Povjerenstva više nego savjetodavne.

XIII. DOMAĆI I MEĐUNARODNI PROMATRAČI

DIP je akreditirao preko 5.000 međunarodnih i domaćih promatrača za parlamentarne izbore 2007. godine, što upućuje na visoku razinu transparentnosti u radu izbornih tijela i izbornog sustava u Hrvatskoj. OESS/ODIHR je za izbore angažirao 21 stručnjaka, uključujući 10 dugoročnih promatrača diljem zemlje, iz 13 zemalja članica OESS-a. Misija nije provodila sveobuhvatno promatranje na sam dan izbora, već su promatrači posjetili određeni broj biračkih mjesta kako bi pratili postupak glasovanja.

Dvanaest je promatrača iz Nacionalnog demokratskog instituta za međunarodne odnose (SAD) sudjelovalo u promatranju izbora, kao i ostale gostujuće skupine službeno pozvane od strane DIP-a, uključujući članove makedonskog Središnjeg izbornog povjerenstva.

Nekoliko je domaćih nevladinih udruga također zatražilo akreditaciju. DIP je akreditirao 2.523 promatrača GONG-a, vodeće hrvatske nevladine udruge koja se bavi pitanjima vezanim uz izbore. Međutim, zbog strogih smjernica same organizacije, koje uključuju među ostalim i formalnu obuku, GONG je angažirao oko 1.781 promatrača od kojih je 117 stacionarnih promatrača i 17 dvočlanih mobilnih timova bilo raspoređeno u Bosni i Hercegovini. Uoči izbora, GONG je započeo i edukacijsku kampanju za širu javnost te pomogao pri izradi priručnika za rad biračkih odbora koje je DIP izdao u suradnji s Programom Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP). Poznat kao dugoročan zagovornik pozitivnog razvoja izbornog postupka i promatranja, GONG je svojom prisutnošću postao institucionalizirana pojava u predizborno vrijeme i na sam dan izbora te je prihvaćen među izbornim tijelima, političkim strankama i biračima, povećavajući tako povjerenje javnosti u izborni proces.

⁴⁸ Priopćenje Etičkog povjerenstva o prigovoru HSP-a, 10. studenog 2007.

⁴⁹ Odluka Ustavnog suda U-VII/4189/2007 (20. studenog 2007.)

⁵⁰ *Večernji list*, 22. studenog 2007.

Važno je naglasiti da iako OESS-ov kopenhagenski dokument iz 1990. godine navodi da «prisutnost domaćih i međunarodnih promatrača može unaprijediti izborni proces...», sukladno zakonu, samo nevladine organizacije imaju pravo promatrati izbore.

Elekta, koja se nedavno registrirala kao nevladina udruga, dobila je akreditaciju za 2.009 promatrača od kojih je 279 bilo predviđeno za rad u Bosni i Hercegovini. Akreditacija Elektinih promatrača naišla je na kritike HDZ-a koji je i službeno podnio prigovor Državnom izbornom povjerenstvu. HDZ je u prigovoru doveo u pitanje Elektine namjere s obzirom da je organizacija javno priznata kao grupacija koja pripada SDP-ovoj mladeži. Prijavljivanje Elektine kao nevladine udruge smatralo se strateškim pokušajem zaobilaženja pravnih prepreka jer su samo domaće nestranačke organizacije zakonom ovlaštene za promatranje izbora. DIP je na kraju odbacio HDZ-ov prigovor s obrazloženjem da su Elektina prijava i sastav u skladu sa zakonom.

Osim ovih velikih udruga za promatranje izbora, akreditacije su dobile i druge nevladine udruge, kao što su Demokratska zajednica Mađara Hrvatske, Udruga bosanskih ratnih veterana, Hrvatski demokratski savez Slavonije i Baranje – Slavonski Brod, Hrvatski demokratski savez Slavonije i Baranje – Osijek i Unija Roma Hrvatske.

XIV. DAN IZBORA

Uzimajući u obzir povjerenje birača, političkih stranaka i ostalih dionika u izborni proces, Ograničena misija za promatranje izbora (LEOM) nije provela sveobuhvatno i sustavno promatranje izborne procedure na sam dan izbora. Uz uži tim stručnjaka sa sjedištem u Zagrebu, Misija je također angažirala 10 dugoročnih promatrača u pet regionalnih gradova – Rijeci, Zadru, Splitu, Osijeku i Sisku. Članovi OESS/ODIHR-ovog LEOM-a su na dan izbora posjetili 61 biračko mjesto u devet od deset izbornih jedinica diljem zemlje. Na pojedinim mjestima dugoročni promatrači su također pratili postupak dostave izbornog materijala i izradu tablica s rezultatima u lokalnim uredima državne uprave i poreznim upravama nadležnim za izbore.

Glasovanje se odvijalo u smirenom ozračju bez prijava većih problema OESS/ODIHR-ovom LEOM-u. Temeljem njihovog promatranja, službeno mišljenje članova Misije je da su birački odbori dobro obavili svoj posao te da se glasovanje uglavnom odvijalo u skladu s propisima. Na mnogim je biračkim mjestima bio onemogućen uredan tok birača zbog neprimjerenog unutarnjeg rasporeda – veličine i izgleda – prostorija gdje se odvijalo glasovanje. Takvi uvjeti su negativno utjecali na tajnost glasovanja, jedan od najvažnijih elemenata izbornog procesa na koji ni glasači ni članovi biračkih odbora nisu obraćali pažnju. Nadalje, promatrači LEOM-a također su primijetili da na nekim biračkim mjestima koje su posjetili veličina i izgled glasačkih odjeljaka nisu osiguravali potpunu tajnost glasovanja. Na nekoliko biračkih mjesta primijećeno je obiteljsko i grupno glasovanje, ali članovi biračkih odbora, iako svjesni procedure glasovanja, nisu poduzeli adekvatne mjere kako bi takvo ponašanje spriječili.

Promatrači su također primijetili da je veliki broj birača nacionalnih manjina odlučio glasovati za listu izborne jedinice umjesto za svoju nacionalnu manjinu. Birački odbori su se u većini slučajeva pridržavali relevantne procedure, kao na primjer brisanja imena birača s izvatka iz popisa nacionalnih manjina i dodavanje istog na izvadak općeg popisa glasača.

A. GLASOVANJE, PREBROJAVANJE I UTVRĐIVANJE REZULTATA

Na ovim je izborima otvoreno ukupno 6.972 biračka mjesta uključujući 265 biračkih mjesta u inozemstvu, 56 posebnih biračkih mjesta za birače s privremenim upisom u popis birača izvan mjesta prebivališta, 94 zajedničkih biračkih mjesta za redovne birače i birače s privremenim upisom te 7 biračkih mjesta za birače s prebivalištem u inozemstvu.

OESS/ODIHR-ova Ograničena misija za promatranje izbora je pratila postupak prebrojavanja na nekoliko biračkih mjesta te:

- preuzimanje materijala u pojedinim općinskim i gradskim izbornim povjerenstvima, a koji su birački odbori donosili nakon zatvaranja biračkih mjesta i
- unošenje podataka za utvrđivanje rezultata na lokalnoj i državnoj razini te na razini izbornih jedinica.

Rezultati su se utvrđivali u uredima porezne uprave 124 grada i općine, a poseban softver pružio je siguran temelj za točno i pouzdano bilježenje rezultata. Na svakom se biračkom mjestu popunjavao poseban zapisnik za svaki izvadak iz popisa birača i sve vrste glasačkih listića. Za upis rezultata iz svakog zapisnika koristio se princip trostrukog upisa podataka. Za razliku od postupka upisivanja glasova koji je prošao bez teškoća, primijećeno je da su članovi biračkih odbora često imali problema s popunjavanjem administrativnog dijela zapisnika, čime se oduljila dostava izbornog materijala nadležnim izbornim povjerenstvima. Osobe zadužene za upis podataka nisu bilo adekvatno pripremljene za rad s nedovršenim zapisnicima. Tako je na nekoliko posjećenih lokacija postupak rješavanja teškoća s administrativnim dijelom zapisnika bio nejasan i nekonzistentan. Općinska i gradska izborna povjerenstva su spretnije izvršavala postupak preuzimanja i pregledavanja izbornog materijala, koji se odvijao zasebno od procesa unosa podataka. Temeljem nalaza LEOM-a, načinu ispunjavanja zapisnika potrebno je posvetiti mnogo više pažnje tijekom obuke članova biračkih odbora.

XV. PRIOPĆENJE REZULTATA

Državno izorno povjerenstvo priopćilo je konačne rezultate izbora 22. prosinca 2007. godine. U skladu sa sustavom izbornih jedinica, konačni rezultati objavljeni i na internetskim stranicama DIP-a priopćeni su na razini izbornih jedinica, ali ne i na državnoj razini.

Temeljem službenih rezultata, odaziv birača u Hrvatskoj procjenjuje se na 60,6 posto (uključujući birače nacionalnih manjina), dok je odaziv u inozemstvu iznosio 23,3 posto. Tako je ukupni odaziv birača na ovim izborima bio 57,2 posto.

Stranka	Broj mandata iz I-X izborne jedinice	Broj mandata iz XI izborne jedinice za dijasporu	Broj mandata iz XII izborne jedinice za nacionalne manjine	Ukupan broj mandata
HDZ	61	5		66
SDP	56			56
HSS/HSLs	8			

HNS	7			
HDSSB	3			
SDSS			3	
IDS	3			
HSP	1			
HSU	1			
Deneš Šoja ⁵¹			1	
Zdenka Čuhnil ⁵²			1	
Nazif Memedi ⁵³			1	
Furio Radin ⁵⁴			1	
Šemso Tanković ⁵⁵			1	
Ukupno	140	5	8	153

XVI. PREPORUKE

Sljedeće preporuke daju se na razmatranje vlastima, političkim strankama i civilnom društvu Republike Hrvatske kao daljnja podrška njihovom nastojanju da izbore održe u skladu s obvezama OESS-a i ostalim međunarodnim standardima za demokratske izbore. OESS/ODIHR spreman je podržati vlasti pri razmatranju problema navedenih u ovom izvještaju.

A. ZAKONSKI OKVIR

- Da bi se ojačao zakonski okvir, potrebno je izborna pravila i procedure – trenutno sadržane u obvezatnim uputama i «podsjetnicima» (priručnicima) DIP-a – uvrstiti u sam zakon koliko je god to moguće. Upute DIP-a, koje u velikoj mjeri modificiraju primjenu izbornog zakona, trebale bi se izdati kao «obvezatne upute» sa zakonskom važnošću, a ne kao neformalne smjernice – kao što su «podsjetnici» (priručnici). Važno je znati da bi se priručnici trebali prvenstveno koristiti za obuku i kao reference; a takvi materijali ne bi smjeli nadopunjavati ili odstupati od zakonskih normi.
- Objedinjena verzija ZIZHS-a trebala bi se objaviti prije većih izbora.
- Trebalo bi provesti izvornu namjenu novog Zakona o DIP-u iz 2006. godine – uspostaviti stalno tijelo izborne administracije najviše razine sa stručnim kadrom, uključujući uspostavu stalnog ureda i tajništva DIP-a te zapošljavanje stalnih članova DIP-a kojima bi to bila profesionalna dužnost.
- Važeće bi zakone (ZIZHS i Zakon o izbornim jedinicama) trebalo dopuniti kako bi se izjednačio broj registriranih glasača po biračkim jedinicama.

⁵¹ Predstavnik mađarske nacionalne manjine.

⁵² Predstavnik češke i slovačke nacionalne manjine.

⁵³ Predstavnik austrijske, bugarske, njemačke, židovske, poljske, romske, rumunjske, ruske, rusinske, turske, ukrajinske i vlaške nacionalne manjine.

⁵⁴ Predstavnik talijanske nacionalne manjine.

⁵⁵ Predstavnik albanske, bošnjačke, makedonske, crnogorske i slovenske nacionalne manjine.

- Trebalo bi razmisliti o propisivanju jasnih standarda i procedura za uspostavu, lokaciju i raspored biračkih mjesta.
- Trebalo bi razmotriti mogućnost zakonskog uspostavljanja relevantnih tijela za praćenje različitih dijelova kampanje (uključujući pokrivenost medija i financiranje predizbornih kampanja) koja će biti u mogućnosti donositi važne odluke. Takva tijela bi trebala biti nepristrana, osnovana na odgovarajućoj stručnoj osnovi, trebala bi primjenjivati jasne zakone ili propise i djelovati u skladu s postupovnim pravilima kojima bi se osiguralo obavljanje i sudjelovanje svih izravno uključenih osoba.
- Članak 37. Izbornog zakona bi trebalo izmijeniti tako da prisutnost većeg broja glasačkih listića u glasačkim kutijama od broja evidentiranih glasača koji su glasovali ne dovede automatski do poništenja rezultata na glasačkom mjestu, što rezultira ponavljanjem izbora na navedenom glasačkom mjestu i tako može odgoditi objavu službenih rezultata glasovanja. Umjesto toga, Zakonom bi se trebala omogućiti istraga takvog odstupanja, a sud bi trebao odlučiti o daljnjim mjerama.
- Izborni zakon, obvezatne upute i ostali materijali (uključujući priručnike) bi trebali precizno naglasiti koju ulogu i aktivnosti moraju obavljati zamjenici članova povjerenstva te pod kojim uvjetima zamjenik smije izvršavati zadaće stalnog člana ili vršiti funkciju u ime povjerenstva.
- Sukladno OESS-ovom kopenhagenskom dokumentu iz 1990. godine u kojem se navodi da «prisutnost domaćih i međunarodnih promatrača može unaprijediti izborni proces...», trebalo bi izmijeniti zakon kako bi ne samo nevladine organizacije već i stranački predstavnici imali pravo promatrati izbore.

B. TIJELA NADLEŽNA ZA PROVEDBU IZBORA

- Jedinstvenom bi se središnjom bazom podataka za registraciju birača diljem zemlje pod nadzorom SDUU-a pojednostavio proces «privremene registracije» omogućavajući istovremeno djelovanje među uredima. Takvim bi se sjedinjavanjem poboljšala učinkovitost sustava, glasačima omogućilo obavljanje «privremene registracije» u jednom koraku te povećale mogućnosti sprječavanja dvostrukog registriranja.
- Trebalo bi posvetiti puno veću pažnju načinu ispunjavanja zapisnika za vrijeme obuke članova biračkih odbora. Posebno je važna dodatna obuka za korake koje je potrebno izvršiti prije prebrojavanja glasova, uključujući prebrojavanje glasačkih listića nađenih u glasačkim kutijama, i uočavanje važnosti tih koraka za popunjavanje dijela zapisnika.
- Proces revizije zapisnika dostavljenih općinskim i gradskim izbornim povjerenstvima bi trebao biti ostvaren kao zaseban korak prije korištenja zapisnika za unos rezultata. Trebalo bi razviti preciznije procedure za rješavanje pogrešaka ili propusta kako bi se olakšao unos podataka službenicima koji nisu adekvatno osposobljeni za izvršavanje te funkcije.

- U svrhu pojednostavljanja rada i transparentnosti, trebalo bi formalizirati način biranja pojedinaca s popisa dodatnih članova biračkih odbora.
- S obzirom na to da su konačni rezultati na internetskim stranicama Državnog izbornog povjerenstva priopćeni samo na razini izbornih jedinica, a ne i na državnoj razini, izračunavanje rezultata izbora na državnoj razini je mukotrpan posao koji bi se mogao uvelike pojednostavniti kada bi DIP izravno priopćio konačne rezultate na državnoj razini.

C. MEDIJI

- Zakonski okvir za medije mogao bi se dodatno poboljšati usvajanjem učinkovitih mehanizama koji bi osigurali djelotvornu primjenu medijskih propisa.
- Ponašanje medija bi trebalo nadgledati nadzorno tijelo. Nadzorna vlast bi trebala znati kako pratiti poštivanje propisa i biti ovlaštena za isto te istraživati navodna kršenja propisa i provoditi učinkovite mjere sankcija tijekom kampanje.
- Mogla bi se razmotriti mogućnost daljnje rasprave o odgovarajućoj formuli za raspodjelu vremena emitiranja i o tome je li bolje svima omogućiti količinski isto vrijeme ili je moguće rješenje donošenje proporcionalne formule.
- Standardi za rad medija tijekom izborne kampanje ne bi trebali biti previše složeni i ograničavajući. Odredbe ne bi trebale nepotrebno ograničavati medije u njihovom radu.

D. FINANCIRANJE KAMPANJE

- Trebalo bi razmotriti usvajanje dodatnih nadzornih i provedbenih mjera kao dijela Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata. Također bi trebalo uključiti zasebne upute o načinu financiranja kampanje što bi omogućilo dodatnu kontrolu (uključujući nadzor i izvještaje prije i poslije izbora) nad financijskim transakcijama za kampanju.

E. RJEŠAVANJE SPOROVA

- Potrebno je jasno definirati pravni status odluka koje donese Etičko povjerenstvo i time razjasniti točnu ulogu povjerenstva, kako bi se omogućilo pravo žalbe protiv postupaka koji utječu na nečije zakonsko pravo. Također bi se mogao unaprijediti način rada povjerenstva, posebno u kontekstu javnog priopćenja njenog programa rada, uključujući sve sporove koji se razmatraju, kao i davanje formalnih obavijesti svim osobama koje su zainteresirane za navedenu tematiku.
- Kako bi se razjasnila pravomoćnost žalbenog postupka, potrebno je utvrditi razliku između sporova vezanih uz praćenje izbora i izbornih sporova pred Ustavnim sudom. Premda bi najbolje bilo spomenutu razliku navesti u dopunama i izmjenama Ustavnog zakona o ustavnom sudu, na tu bi se razliku i Ustavni sud mogao osvrnuti u svom Poslovniku.

PODACI O OESS/ODIHR-u

OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (OESS/ODIHR) je glavna institucija koja pomaže zemljama članicama «da osiguraju potpuno poštivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, da poštuju vladavinu prava, promiču načela demokracije i (...) da grade, jačaju i štite demokratske ustanove te da promiču toleranciju u cijelom društvu» (Helsinški dokument iz 1992.). Drugim riječima, ODIHR se bavi ljudskom stranom društva.

OESS/ODIHR se nalazi u Varšavi, u Poljskoj, a osnovan je 1990. godine na Pariškom sastanku na vrhu kao Ured za slobodne izbore i počeo s radom u svibnju 1991. godine. Godinu dana kasnije, ime ureda je promijenjeno kako bi se naglasilo njegovo prošireno djelovanje u području ljudskih prava i demokratizacije. ODIHR danas ima preko 130 zaposlenika.

OESS/ODIHR je vodeća agencija u Europi u području **promatranja izbora**. Svake godine, ured koordinira i organizira tisuće promatrača kako bi se ustanovilo provode li se izbori u zemljama članicama OESS-a skladno standardima OESS-a, drugim međunarodnim standardima za demokratske izbore i nacionalnim zakonima. Jedinствена metodologija ODIHR-a pruža temeljit uvid u sve elemente izbornog procesa. Projekti OESS/ODIHR-a pomažu zemljama članicama da unaprijede svoje izborne okvire.

Rad Ureda na demokratizaciji uključuje područja kao što su vladavina prava, pomoć pri izradi zakona, demokratizacija, migracija i sloboda kretanja te jednakost spolova. OESS/ODIHR godišnje provodi brojne ciljane programe u želji da unaprijedi demokratske strukture.

OESS/ODIHR također pomaže zemljama članicama pri izvršavanju njihovih obveza promoviranja i zaštite ljudskih prava te promoviranja temeljnih sloboda sukladno obvezama OESS-a. Pomoć je ostvarena suradnjom s brojnim partnerima u cilju unapređenja suradnje, jačanja sposobnosti djelovanja i pružanja stručne pomoći u specifičnim područjima kao što su: ljudska prava u borbi protiv terorizma, osiguranje zaštite ljudskih prava u slučaju bijelog roblja, edukacija i obuka o ljudskim pravima, nadzor i izvještavanje o ljudskim pravima te prava i sigurnost žena.

Na području **tolerancije** i **nediskriminacije**, OESS/ODIHR pruža pomoć zemljama članicama u jačanju njihovog odnosa prema zločinima iz mržnje i rasizmu, ksenofobiji, antisemitizmu i ostalim oblicima netolerancije. Aktivnosti OESS/ODIHR-a vezanih uz toleranciju i nediskriminaciju odnose se na sljedeća područja: donošenje zakona; obuku za provedbu zakona; nadzor, izvještavanje i daljnji rad na reakcijama na zločine iz mržnje i slične zločine; obrazovne aktivnosti za promicanje tolerancije, poštivanja i međusobnog razumijevanja.

ODIHR daje savjete zemljama učesnicama o njihovom stavu glede **Roma i Sinti** zajednica. Ured također promiče osposobljavanje i umrežavanje Roma i Sinti zajednica, te potiče učešće predstavnika Roma i Sinta u političko upravnim tijelima.

Sve se aktivnosti ODIHR-a provode u bliskoj suradnji sa zemljama članicama OESS-a, OESS-ovim institucijama i misijama, kao i s ostalim međunarodnim organizacijama.

Više informacija pronađite na internet stranicama ODIHR-a (www.osce.org/odihr).