



Ured za demokratske institucije i ljudska prava

REPUBLIKA HRVATSKA

PARLAMENTARNI IZBORI

5. srpnja 2020. godine

Misija UDILJP-a za procjenu izbora
Konačno izvješće



Varšava
28. rujna 2020.

SADRŽAJ

I.	SAŽETAK U NAJVAŽNIJIM TOČKAMA.....	1
II.	UVOD I ZAHVALE.....	3
III.	POZADINA.....	3
IV.	IZBORNI SUSTAV.....	4
V.	ZAKONODAVNI OKVIR.....	5
VI.	IZBORNA ADMINISTRACIJA.....	5
VII.	REGISTRACIJA BIRAČA.....	7
VIII.	REGISTRACIJA KANDIDATA.....	9
IX.	IZBORNA PROMIDŽBA.....	10
X.	FINANCIRANJE IZBORNE PROMIDŽBE.....	11
XI.	MEDIJI.....	12
	A. MEDIJSKO OZRAČJE.....	12
	B. PRAVNI I REGULATORNI OKVIR.....	13
	C. MEDIJSKO IZVJEŠTAVANJE O IZBORNOJ PROMIDŽBI.....	14
XII.	PROMATRANJE IZBORA.....	14
XIII.	SUDJELOVANJE NACIONALNIH MANJINA.....	15
XIV.	PRITUŽBE I ŽALBE.....	15
XV.	IZBORNI DAN.....	16
	A. GLASOVANJE I PREBROJAVANJE GLASOVA.....	16
	B. TABELIRANJE I OBJAVA REZULTATA.....	17
XVI.	PREPORUKE.....	18
	A. PRIORITETNE PREPORUKE.....	19
	B. OSTALE PREPORUKE.....	19
	DODATAK: KONAČNI REZULTATI.....	21
	O UDILJP-U.....	22

REPUBLIKA HRVATSKA
PARLAMENTARNI IZBORI
5. srpnja 2020

Izvjješće Misije UDILJP-a o procjeni izbora¹

I. SAŽETAK U NAJVAŽNIJIM TOČKAMA

Na poziv državnih tijela Republike Hrvatske i u skladu sa svojim mandatom, OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (UDILJP) rasporedio je Misiju za procjenu izbora (MPI) za parlamentarne izbore održane 5. srpnja.

Izbori su bili natjecateljski i pluralistički. Biračima je pružena široka paleta političkih stavova i dovoljno informacija o sudionicima izbora, što je omogućilo donošenje odluke utemeljene na dostatnim informacijama. Pandemija COVID-19 predstavljala je jasan izazov za sve izborne dionike i značajno je utjecala na promidžbu, koja se u većem dijelu premjestila na Internet jer su mogućnosti za provođenje tradicionalne promidžbe bile ograničene. Izborna administracija je dobro vodila izborni proces, iako su neke procedure usvojene netom prije izbornog dana. Kontroverza vezano uz biračko pravo osoba zaraženih s COVID-19 brzo je riješena kao rezultat angažmana dionika i brze sudske procjene, što je sve osiguralo funkcionalan sustav provjera i ravnoteže.

Zakonodavni okvir osigurava čvrst temelj za provođenje demokratskih izbora. Međutim, i dalje je rascjepkan, a određeni aspekti, posebice vođenje i nadzor nad izbornim promidžbama, i dalje su nedovoljno regulirani te bi ih se moglo dodatno uskladiti i konsolidirati.

Saborski zastupnici izabrani su proporcionalnim sustavom u deset izbornih jedinica u zemlji, koje nose više zastupničkih mjesta, i u jednoj izornoj jedinici za inozemstvo, kao i na mjesta rezervirana za pripadnike nacionalnih manjina koji se biraju većinom glasova birača koji su pripadnici nacionalnih manjina. Nepostojanjem redovitog preispitivanja granica izbornih jedinica, zajedno s odstupanjima u veličini izbornih jedinica u zemlji, pri čemu većina njih prelazi zakonski propisanu granicu, narušava se načelo jednakosti glasova, što je u suprotnosti je s najboljom međunarodnom praksom. Pozivi Ustavnog suda da Sabor ispravi situaciju do sada nisu rezultirali konkretnim aktivnostima.

Izbore su na profesionalan način provodila izborna tijela formirana na četiri razine odlučivanja koje je predvodilo stalno i neovisno Državno izorno povjerenstvo (DIP). DIP je održavao redovite sjednice i donosio odluke koje su usvajane na kolegijalni način i bile odmah objavljivane. Međutim, nisu bili objavljivani i zapisnici sa sjednica, što je smanjilo transparentnost. Za ove je izbore DIP usvojio devet obvezujućih uputa i surađivao sa zdravstvenim stožerima u definiranju zaštitnih mjera za različite aspekte izbornog procesa.

Sustav registracije birača složen je i oslanja se na suradnju između različitih institucija. To uključuje pasivnu registraciju birača u zemlji, aktivnu registraciju birača bez prebivališta u Hrvatskoj, posebna rješenja za nacionalne manjine, birače koji privremeno mijenjaju adresu i one bez važeće osobne iskaznice. Detalji vezano uz način registriranja, posebice oni koje se odnose na birače izvan zemlje, nisu lako razumljivi dionicima i mogli bi javnosti biti predstavljeni na bolji i sistematičniji način.

Kroz jedan inkluzivan postupak registracije kandidacijskih lista, 192 liste i ukupno 2.720 kandidata, bilo je odobreno i uvršteno na glasačke listiće u svim izbornim jedinicama. To je uključivalo nekoliko novih stranaka, koje su na kraju po prvi put ušle u Sabor. Tijekom kratke promidžbe predstavljena je široka paleta političkih stavova, iako je ton promidžbe ponekad bio oštar, pri čemu su osobne optužbe

¹ Engleska inačica ovog izvješća jedini je službeni dokument. Neslužbeni prijevod dostupan je na hrvatskom jeziku.

među vodećim izbornim listama dominirale nad gorućim temama i raspravama vezano uz politike postupanja.

Žene su općenito bile dobro zastupljene u izbornoj administraciji, uključujući to da su zauzimale vodeća mjesta. Jednakost spolova i pitanja od posebnog značaja za žene obrađivana su u promidžbi, iako često na provokativan i polarizirajući način. Zakonski preduvjet za minimalnom zastupljenošću spolova nije ispunilo oko 20 posto lista, uključujući i vladajuću stranku, ostavljajući žene nedovoljno zastupljenima kao kandidate i na najvišim pozicijama na listama. Iako su samo 23 posto novoizabranih saborskih zastupnika žene, to je napredak u odnosu na prošle izbore.

Novi zakon o financiranju izborne promidžbe uveo je poboljšanja vezano uz transparentnije izvješćivanje o troškovima promidžbe. Sudionici izbora su se uglavnom pridržavali svojih obveza objavljivanja preliminarnih izvješća. Transparentnost i preuzimanje odgovornosti mogli bi se dodatno poboljšati osiguravanjem kredita u svrhu promidžbe.

Tradicionalni mediji i internetski portali nudili su biračima višestruke mogućnosti za pristup informacijama o sudionicima izbora i samoj promidžbi. Iako je javna televizija izvršavala svoje zakonske obveze, zabilježeni su slučajevi kršenja pravila o medijskom praćenju promidžbi na Internetu, uključujući ona koja se odnose na razdoblje izborne tišine. Nadzorna uloga DIP-a oslabljena je nedostatkom djelotvornog mehanizma za praćenje medija i ovlasti za sankcioniranje. Suprotno primjerima najbolje međunarodne prakse, kleveta i uvrede i dalje su sadržane u Kaznenom zakonu.

U skladu s opredjeljenjima OESS-a, zakonom su propisane aktivnosti međunarodnih i domaćih promatrača, kao i promatrača akreditiranih u ime stranaka i neovisnih kandidata. Akreditacija je pojednostavljena na način da se koristi sustav registracije putem Interneta.

Građani se mogu samoopredjeljenjem slobodno izjasniti kao pripadnici jedne od 22 priznate nacionalne manjine, što im daje mogućnost glasovanja za zastupnička mjesta zajamčena nacionalnim manjinama. Natjecanje za ova mjesta i broj glasova koji su dani za manjinske izborne liste bili su niski. Neke stranke su propitivale kontinuiranu potrebu za postojećim načinom zastupanja manjina, dok su druge naglasile da bi bilo kakve promjene predstavljale korak unazad u pogledu statusa i prava manjina.

Sustav rješavanja izbornih sporova omogućuje pravovremeno i sveukupno učinkovito odlučivanje o prigovorima. Međutim, nisu predviđene sankcije ili mehanizmi provođenja istih zbog kršenja pravila o promidžbi, a mandati nadzornih tijela nisu dovoljno detaljno pojašnjeni. Dijeljenje neželjenih promidžbenih materijala i slanje tekstualnih poruka od strane nekih sudionika izbora pokrenula je pitanje poštivanja načela zaštite osobnih podataka.

U skladu s metodologijom UDILJP-a, MPI nije provodio sustavno ili sveobuhvatno promatranje izbornog dana, ali je posjetio ograničeni broj biračkih mjesta. Procedure izbornog dana dobro su se provodile te u skladu s pravilima i s mjerama zdravstvene zaštite. Poduzeti su napor da se maksimalno udovolji zahtjevima za glasovanjem kod kuće, a koristile su ih i osobe u samoizolaciji i one kojima je dijagnosticirana zaraza s COVID-19. Na nekima od posjećenih biračkih mjesta tajnost glasovanja nije bila u potpunosti osigurana. Veliki broj upita birača ukazao je na potrebu za proaktivnijim i sveobuhvatnijim informiranjem birača. Izvješće o odazivu od 46,90 posto bilo je najniže do sada za neke parlamentarne izbore u zemlji.

Ovo izvješće sadrži niz preporuka kojima se pruža potpora naporima da se izbori u Republici Hrvatskoj u potpunosti usklade s opredjeljenjima OESS-a i ostalim međunarodnim obvezama i standardima za demokratske izbore. Prioritetne preporuke usredotočene su na potrebu usklađivanja i poboljšanja dosljednosti izbornog zakonodavstva, rješavanja odstupanja u veličini izbornih jedinica, dekriminalizaciju klevete i uvrede, bolju primjenu kriterija rodne zastupljenosti i propisivanje sankcija

i mehanizama za kršenje pravila o izbornoj promidžbi te njihovo provođenje. UDILJP je spreman pomoći državnim tijelima u daljnjem poboljšanju izbornog procesa i razmatranju preporuka sadržanih u ovom i prethodnim izvješćima.

II. UVOD I ZAHVALE

Slijedom poziva Stalne misije Republike Hrvatske upućenom OESS-ovom Uredu za demokratske institucije i ljudska prava (UDILJP) da promatra parlamentarne izbore 2020, UDILJP je od 20. lipnja do 12. srpnja rasporedio svoju Misiju za procjenu izbora (MPI).² MPI UDILJP-a je vodila Lolita Cigane, a Misija je bila sastavljena od osam stručnjaka iz osam država sudionica OESS-a. MPI je imala sjedište u Zagrebu, a posjetila je neka mjesta u okolici glavnog grada.

Obavljena je procjena provodi li se izborni postupak u skladu s opredjeljenjima OESS-a, ostalim međunarodnim obvezama i standardima za demokratske izbore te s nacionalnim zakonodavstvom. U skladu s metodologijom UDILJP-a, MPI nije pratio postupke izbornog dana na sustavan ili sveobuhvatan način, ali je posjetila ograničen broj biračkih mjesta.

MPI UDILJP-a želi zahvaliti Ministarstvu vanjskih i europskih poslova (MVEP) i Državnom izbornom povjerenstvu (DIP) na njihovoj suradnji i pomoći, kao i izraziti zahvalnost predstavnicima drugih državnih i općinskih institucija, pravosuđu, izbornim komisijama niže razine, političkim strankama, medijima, civilnom društvu i drugim sugovornicima na razmjeni njihovih stavova.

III. POZADINA

Hrvatska je parlamentarna republika s izravno izabranim predsjednikom. Premijer vodi Vladu i potrebna je apsolutna većina od 151 zastupnika jednodomnog parlamenta (Sabora) da bi premijer mogao preuzeti tu dužnost. Na posljednjim parlamentarnim izborima održanima 11. rujna 2016. Hrvatska demokratska zajednica (HDZ) i njezini saveznici osvojili su 61 saborsko mjesto, Socijaldemokratska partija Hrvatske (SDP) i njezini partneri u Narodnoj koaliciji osvojili su 54 mjesta. Uz 8 mjesta zajamčenih nacionalnim manjinama, preostalih 28 mjesta osvojilo je 6 drugih stranaka ili koalicija.³

HDZ je formirao koalicijsku vladu s Mostom i zastupnicima koji predstavljaju nacionalne manjine. Međutim, u lipnju 2017. *Most* je napustio Vladu, kojoj se posljedično pridružila Hrvatska narodna stranka - Liberalni demokrati (HNS), koja je prije bila dio koalicije predvođene SDP-om tijekom izbora 2016. godine. To je dovelo do raskola unutar HNS-a, a neki su njegovi članovi ostali u oporbi i osnovali Građansko-liberalni savez (*Glas*). Izvješteno je da je ukupno 35 zastupnika promijenilo lojalnost ili stranku tijekom njihovog saborskog mandata.⁴ U vrijeme raspuštanja Sabora, u Saboru su bile 23 stranke i 14 neovisnih zastupnika, uključujući i 29 zastupnice.⁵

To su bili treći izbori u 14 mjeseci nakon izbora za Europski parlament u svibnju 2019. i dva kruga predsjedničkih izbora u prosincu 2019. i siječnju 2020. Na temelju četverogodišnjeg mandata i ustavnih odredbi za održavanje izbora, sljedeći parlamentarni izbori trebali su se održati najkasnije do sredine prosinca 2020. Premijer Andrej Plenković je 14. svibnja 2020. objavio namjeru vladajuće većine da

² Vidjeti [prethodna izvješća UDILJP-a o Republici Hrvatskoj](#).

³ Tu su bili stranka Most (13 mjesta), koalicija koju predvodi Živi zid (8 mjesta), koalicija koju vodi Istarski demokratski sabor (IDS, 3 mjesta), koalicija koju vodi Bandić Milan 365 - Stranka rada i solidarnosti (2 mjesta), Hrvatski demokratski savez Slavonije i Baranje (HDSSB, 1 mjesto) i Nezavisna lista (1 mjesto).

⁴ Vidjeti [analizu](#) o prelascima u druge stranke u Saboru.

⁵ Vidjeti [evidencije u Saboru](#) o sastavu Sabora u odlasku. Izabrano je samo 19 saborskih zastupnica; do porasta broja je došlo kao posljedica zamjena tijekom saborskog mandata.

predloži raspuštanje Sabora i održi izbore. Sabor je 18. svibnja izglasao raspuštanje, a 20. svibnja predsjednik Zoran Milanović raspisao je izbore za 5. srpnja, u skladu sa svojom ustavnom ulogom.⁶

Pandemija COVID-19 bila je važan čimbenik u prilagođavanju vremena za održavanje ovih izbora. Vlada je tvrdila da bi parlamentarni izbori u kasnu jesen vjerojatno bili otežani zbog mogućeg "drugog vala" zaraze. Oporbeni političari izrazili su mišljenje da Vlada nastoji iskoristiti percepciju uspješnog upravljanja zdravstvenom krizom u vrijeme raspuštanja Sabora te su ukazivali na česte javne nastupe ključnih vladinih dužnosnika koji su istovremeno bili kandidati na izborima.

Iako je politička arena vrlo raznolika, njome i dalje dominiraju dvije najveće stranke, HDZ i SDP, koje su činile osnovu svih Vlada od proglašenja neovisnosti do danas.⁷ Nekoliko novih stranaka osnovano je neposredno prije ovih izbora i po prvi puta su krenule u osvajanje saborskih mandata, posebice desničarski Domovinski pokret (*Domovinski pokret*) i lijevo-zeleni Možemo! (*Možemo!*).

IV. IZBORNI SUSTAV

Svaki od 151 saborskog zastupnika se bira izravno kako bi predstavljali 12 izbornih jedinica: 10 mješovitih teritorijalnih izbornih jedinica, koje biraju po 14 zastupnika, i 2 posebne, neteritorijalne jedinice. Od dvije posebne izborne jedinice, jedna bira tri zastupnika koji predstavljaju hrvatske državljane koji žive u inozemstvu bez stalnog prebivališta u zemlji, a druga bira ukupno osam zastupnika koji predstavljaju nacionalne manjine.

Zastupnici teritorijalnih izbornih jedinica i jedna zastupnik jedinice koja zastupa državljane koji žive u inozemstvu, biraju se sustavom proporcionalne zastupljenosti. Prag za osvajanje mjesta iznosi pet posto važećih glasova u datoj izbornoj jedinici. Birači mogu dati jedan preferencijalni glas za kandidata s odabrane liste; on se uzima u obzir samo ako je kandidat osvojio najmanje deset posto glasova koje je ta lista dobila.⁸

8 zastupnika koji predstavljaju 22 ustavno priznate manjine biraju se u 6 odvojenih postupaka, osvajanjem većine glasova. Unutar ove izborne jedinice 3 mjesta su zajamčena srpskoj manjini, a 5 mjesta za preostalih 21 manjinu.⁹ Birači koji su na popisu birača upisani kao pripadnici nacionalnih manjina na temelju prethodnog samoopredjeljenja imaju mogućnost glasati ili za svoje liste teritorijalnih izbornih jedinica ili za kandidate nacionalnih manjina.

Iako je načelo jednakosti glasova zajamčeno Ustavom, u praksi je ono narušeno činjenicom da su granice deset teritorijalnih izbornih jedinica ostale nepromijenjene otkako je Zakon o izbornim jedinicama po prvi put usvojen 1999. godine, usprkos značajnim promjenama u broju stanovnika.¹⁰ Bez

⁶ Člankom 74. Ustava propisano je da će se parlamentarni izbori „održati najkasnije 60 dana nakon isteka mandata ili raspuštanja Hrvatskog sabora“. Sabor je raspušten sa 105 glasova za, 8 protiv, 4 suzdržana. Predsjednički ukaz o raspisivanju izbora stupio je na snagu 2. lipnja.

⁷ HDZ je na vlasti 22 od 29 godina neovisnosti. SDP je bio na vlasti u razdobljima 2000. - 2003. i 2011. - 2015. godine.

⁸ U slučaju da dva ili više kandidata dobiju isti broj preferencijalnih glasova, redoslijed na listi je presudan. Ako je broj mjesta koja je lista osvojila veći od broja kandidata koji se kvalificiraju na temelju preferencijalnih glasova, ostatak mjesta dodjeljuje se prema redoslijedu kandidata na listi.

⁹ Mađarska i talijanska manjina biraju po jednog zastupnika; Češka i slovačka manjina zajednički biraju jednog; jednog zastupnika zajedno biraju Albanci, bošnjačka, crnogorska, makedonska i slovenska manjina; jednog zastupnika zajednički biraju austrijska, bugarska, njemačka, židovska, poljska, romska, rumunjska, rusinska, ruska, turska, ukrajinska i vlaška manjina.

¹⁰ Stavak 21. [Općeg komentara 25 UN-ovog Odbora za ljudska prava](#) o članku 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima glasi: „... Načelo jedna osoba, jedan glas, mora se primjenjivati i u okviru izbornog sustava svake države, glas jednog birača trebao bi biti jednak glasu drugog. Određivanje izbornih granica i metoda raspodjele glasova ne bi trebali narušiti raspodjelu birača ...” [Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima iz 2002](#) Venecijanske

obzira na zakonski preduvjet da se broj registriranih birača u izbornim jedinicama ne smije razlikovati za više od 5 posto, konačni popis birača otkrio je razlike i do 12,73 posto ispod i 13,53 posto iznad prosječnog broja birača. Razlika između najveće i najmanje izborne jedinice iznosila je 96.494 birača.¹¹ Pored stalnih preporuka kojima UDILJP-a skreće pozornost na ovo pitanje, i Ustavni sud je 2010. godine upozorio Sabor na potrebu prekrajanja granica izbornih jedinica u skladu s ažuriranim podacima o biračima i broju stanovnika.¹² Jedan prigovor podnesen DIP-u, nakon kojeg je uslijedila žalba upućena Ustavnom sudu nakon ovih izbora, odnosio se na odstupanja u veličini izbornih jedinica (vidjeti dio Prigovori i žalbe).

Trebalo bi preispitati granice izbornih jedinica kako bi se osiguralo načelo jednakosti glasova. Zakonom bi trebalo predvidjeti povremeno preispitivanje granica ili veličine izbornih jedinica kako bi se uzele u obzir promjene u broju birača i stanovništva.

V. ZAKONODAVNI OKVIR

Provođenje parlamentarnih izbora prvenstveno je regulirano Ustavom i Zakonom o izboru zastupnika u Hrvatski sabor (ZOIZ), koji je posljednji put izmijenjen i dopunjen 2015. godine. Zakonodavni okvir također obuhvaća niz drugih zakona i upotpunjen je uputama DIP-a.¹³ Dodatno, sudska praksa Ustavnog suda doprinosi oblikovanju zakonodavnog okvira za izbore.

Zakonodavni okvir pruža čvrst temelj za provođenje demokratskih izbora. Međutim, i dalje je fragmentiran, a određeni elementi izbornog procesa, poput vođenja izborne promidžbe, nedovoljno su regulirani. Jedina značajna promjena od posljednjih parlamentarnih izbora bilo je usvajanje Zakona o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumu (u daljnjem tekstu: Zakon o financiranju promidžbe) u 2019. Prijedlog DIP-a iz 2018. godine za nacrt izbornog zakona, kojeg cilj je bio usklađivanje odredbi koje se primjenjuju na različite vrste izbore, nije razmatran. Ministar za javnu upravu izvijestio je MPI UDILJP-a kako postoji namjera da se izorno zakonodavstvo revidira s ciljem uklanjanja potencijalnih nedosljednosti nakon izbora za tijela lokalne samouprave 2021. godine.

Izorno zakonodavstvo trebalo bi preispitati na sveobuhvatan način kako bi se osigurala konsolidacija i usklađivanje onih odredbi koje se primjenjuju. Moglo bi se razmotriti usvajanje objedinjenog izbornog zakona.

VI. IZBORNA ADMINISTRACIJA

Izbore su provodila izborna tijela prema četverodiobenom sustavu, koji je sastavljen od DIP-a, 12 izbornih povjerenstava za izborne jedinice (IPIJ),¹⁴ 559 općinskih izbornih povjerenstava (OIP) i

komisije Vijeća Europe u stavu I, 2.2.v, kaže: "Da bi se zajamčila jednakost snage glasa svakog birača, raspodjela mjesta mora se revidirati najmanje svakih deset godina, po mogućnosti izvan razdoblja u kojem se održavaju izbori."

¹¹ Najveća izborna jedinica IX. imala je 414.254 birača, a najmanja izborna jedinica IV, 317.760 birača.

¹² 8. prosinca 2010. Ustavni sud je u svom [Izvješću o nejednakoj težini glasova u izbornim jedinicama](#), naveo da "O ravnomjernoj raspodjeli broja birača po općim izbornim jedinicama (o kojoj raspodjeli neposredno ovisi jednakost težine biračkog glasa) " te da "navedene činjenice također ukazuju na neodložnu potrebu izmjene odnosno dopune članaka 2. do 11. ZIJZ-a ".

¹³ To uključuje Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (iz 2002.), Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu (iz 2006, izmijenjen i dopunjen 2007.), Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora (iz 1999.), Zakon o registru birača (iz 2012, posljednji put izmijenjen 2019.) i Zakon o političkim strankama (iz 1993, posljednji put izmijenjen i dopunjen 2001.).

¹⁴ Deset za teritorijalne izborne jedinice od I. do X., DIP kao IPIZ za izbornu jedinicu za birače u inozemstvu (XI.) i jedno za izbornu jedinicu nacionalnih manjina (XII.).

gradskih izbornih povjerenstava (GIP) te 6.998 biračkih odbora (BO).¹⁵ Za glasovanje izvan zemlje formirano je 109 BO-ova u 41 zemlji, u koordinaciji s MVEP-om.¹⁶

DIP je stalno i neovisno tijelo i njegove članove imenuje Sabor na razdoblje od osam godina.¹⁷ Odgovornosti DIP-a uključuju provođenje izbora i referenduma, nadzor nad financiranjem političkih stranaka i promidžbi, informiranje birača i pružanje preporuka za izborne reforme.¹⁸ Za ove izbore DIP je usvojio devet obvezatnih uputa kojima su bili regulirani različiti aspekti izbornog procesa.

Tijekom izbornog razdoblja, DIP je održao nekoliko sjednica na kolegijalni način, neke uz vrlo kratku prethodnu najavu. Odlukama koje su donesene na promatranim sjednicama prethodila je slaba rasprava, a usvojene su jednoglasno, što ukazuje na to da su neka pitanja možda bila riješena prije formalnih sjednica. Nisu sva zasjedanja i dnevni red istih bili objavljeni na web stranici DIP-a.¹⁹ Od početka 2020. do održavanja ovih izbora nisu objavljeni zapisnici sa sjednica niti sažeci, što je umanjilo transparentnost.²⁰ Međutim, odluke donesene tijekom sjednica i odgovarajući materijali obično su se odmah objavljivali na Internetu.

Da bi se povećala transparentnost i odgovornost, preporučuje se osigurati da sastanci DIP-a vezano uz izbore, bez obzira u koje vrijeme se održavali, budu javni i da se svi zapisnici pravodobno objavljuju online.

IPIJ-i se sastoje od predsjednika, dva člana i njihovih zamjenika koje imenuje DIP iz redova sudaca i istaknutih pravnika. Dva člana nominira stranka ili koalicija koja čini Vladu, a dva saborska oporba. Imenovanje OIP-a/GIP-a i BO-a slijedi istu formulu. Na temelju informacija koje je MPI UDILJP-a dobila od izbornih povjerenstava na različitim razinama, unatoč tomu što su imali ista prava i obveze kao i drugi članovi, članovi koje su imenovala stranke nisu uvijek aktivno sudjelovali u radu tijela u koja su imenovani. Prema podacima DIP-a, 34,3 posto članova IZIJ-a i 45,2 posto članova OIP-a/GIP-a bile su žene.

Kao odgovor na pandemiju COVID-19, DIP se oslanjao na Hrvatski zavod za javno zdravstvo (HZJZ) u pružanju preporuka za različite aspekte procesa.²¹ Tehničke upute s epidemiološkim smjernicama za organizaciju glasovanja na izborni dan DIP je predstavio tek početkom izbornog tjedna. Pojavila se kontroverza vezano uz ove upute, upućivanjem na to da osobama zaraženima s COVID-19, a u početku i osobama s vrućicom ili drugim karakterističnim simptomima, neće biti dopušteno glasovati zbog

¹⁵ Od toga, 137 BO-a za posebno glasovanje pripadnika vojske, birača u mirovnim misijama, posada na brodovima i birače u institucijama socijalne skrbi.

¹⁶ Glasovanje u inozemstvu se nije odvijalo kako je bilo planirano u Brazilu, Čileu, Indoneziji, Maroku i Južnoafričkoj Republici zbog COVID-19.

¹⁷ DIP je sastavljen od predsjednika, koji je istovremeno i predsjednik Vrhovnog suda, četiri potpredsjednika i četiri člana. Tri potpredsjednice i jedan član bile su žene. DIP u njegovu radu podržava još 17 službenika.

¹⁸ Dana 18. ožujka, DIP je Saboru predložilo tehničke izmjene vezano uz izgled glasačkih listića, glasovanje u diplomatskim i konzularnim predstavništvima i naknade za izborne dužnosnike. Od predloženih izmjena, odobreno je samo povećanje naknada za predsjednike i zamjenike BO-a.

¹⁹ Zbog COVID-19 i hitnosti nekih pitanja, neke su se sjednice odvijale putem "elektroničkih sredstava komuniciranja", u skladu s Poslovnikom DIP-a. To se dogodilo kao razmjena e-pošte, što nije javni postupak i nije ga moguće pratiti. Time se dovodi u pitanje dosljednost u odnosu na zakonske propise koji vrijede za sjednice (članak 18. Zakona o Državnom izbornom povjerenstvu) i za glasovanje tijekom sjednica (članak 11. Poslovnika DIP-a) koji bi trebali biti javni.

²⁰ Stavak 19 [Općeg komentara UNHRC-a br. 34 iz 2011.](#) na članak 19. [Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima](#) kaže „Da bi se ostvarilo pravo na pristup informacijama, države potpisnice trebale bi proaktivno javno objavljevati državne podatke od javnog interesa. Države potpisnice trebale bi uložiti sve napore kako bi osigurale lak, brz, učinkovit i praktičan pristup takvim informacijama. ”

²¹ To je uključivalo zdravstvene preporuke za rad izbornih tijela, prikupljanje potpisa potpore izbornim listama i izborne skupove, koje su bile objavljene na web stranici DIP-a 28. svibnja i 8. lipnja.

prisutnog zdravstvenog rizika.²² Ovo stajalište su osporavali domaći promatrači izbora i akademici navodeći kako se radi o kršenju univerzalnosti biračkog prava i dovelo do toga da je jedan kandidat podnio zahtjev Ustavnom sudu (vidjeti dio Prigovori i žalbe). Sud nije potvrdio stajalište DIP-a i obvezao ga je da prilagodi postupke kako bi olakšao ostvarivanje biračkog prava i osobama kojima je dijagnosticirana zaraza s COVID-19. DIP je odmah promijenio svoje tehničke upute; međutim, to se dogodilo samo dva dana prije izbora. Upute su tako dva puta prošle izmijenjene i dopune nakon što su izdane početkom izbornog tjedna.

Kako bi se izborna povjerenstva niže razine pripremila za njihove dužnosti, DIP je organizirao webinar za vodstvo IZIJ-a, video za obučavanje ostalih povjerenstava i BO-ove, kao i priručnik za BO-ove. Nekoliko sugovornika opisalo je da materijali za obučavanje nisu lako razumljivi i sugerirali su da bi organizirano obučavanje moglo biti interaktivnije.

DIP može razmotriti reviziju izvanmrežnih i mrežnih modula za obučavanje i materijala za niže razine izbornih povjerenstava i biračkih odbora kako bi ih učinili praktičnijima, jednostavnijima za upotrebu i interaktivnijima.

Zakon i naputak DIP-a predviđaju brojne prilagodbe usmjerene na olakšavanje sudjelovanja osoba s invaliditetom, uključujući mogućnosti da zatraže mobilno glasovanje, da glasaju neposredno ispred biračkog mjesta i da im pomogne osoba po njihovom izboru.²³ MPI UDILJP-a obaviještena je da se ukupna dostupnost izbornog postupka razlikuje od izbora do izbora i razlikuje se za različite vrste invaliditeta.²⁴ Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom i razne organizacije koje zastupaju osobe s invaliditetom zalažu se za to da DIP omogući učinkovitije sudjelovanje sustavnim osiguravanjem veće fizičke dostupnosti biračkih mjesta, kao i pristup informacijama o postupcima, sudionicima izbora i promidžbama, u skladu s međunarodnim obvezama.²⁵

U suradnji s organizacijama za osobe s invaliditetom, DIP bi mogao pripremiti informacije za birače u pristupačnom formatu, uključujući tiskane materijale velikog formata koji su lako čitljivi, kao i audio materijale sa znakovnim jezikom te ih učiniti dostupnima na svojoj web stranici. Fizičku dostupnost biračkih mjesta treba kontinuirano poboljšavati.

VII. REGISTRACIJA BIRAČA

Pravo glasa imaju svi državljani koji su na izborni dan navršili 18 godina. Izvatke iz popisa birača sastavlja Ministarstvo javne uprave (MJU). Registracija birača je pasivna, temelji se na elektroničkim evidencijama o državljanstvu, prebivalištu i putnim ispravama sadržanima u dva registra - jednom za birače u tuzemstvu i drugom za birače bez prebivališta u Republici Hrvatskoj. Gradski ured za opću upravu u Zagrebu, u koordinaciji s MVEP-om i diplomatskim predstavništvima u inozemstvu, sastavlja

²² Na temelju neposredne reakcije javnosti, DIP je izmijenio tehničke upute ubrzo nakon njihove objave, uklanjajući zabranu pristupa biračkom mjestu za birače s vrućicom ili drugim simptomima; međutim, to je učinjeno uz naglasak na izuzeću zaraženih osoba, što je utemeljeno na Zakonu o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti.

²³ Prema [podacima](#) HZJZ-a, 511.281 osoba (12 posto stanovništva) ima neki oblik invaliditeta.

²⁴ Za ove izbore, temeljem suradnje DIP-a i Hrvatskog saveza slijepih, dio informativnih materijala za birače tiskan je na brajici, a izborne liste su predstavljene u audio formatu. Međutim, veliki glasački listić nije dopuštao tiskanje na brajici ili korištenje pomoćnih alata. DIP je financirao osiguranje tumača za slijepe i gluhe birače na biračkim mjestima.

²⁵ Članak 29 [Konvencija o pravima osoba s invaliditetom](#) zahtijeva od država da „moraju osigurati da osobe s invaliditetom mogu učinkovito i u cijelosti sudjelovati u političkom i javnom životu na jednak način kao i drugi; [...] uključujući pravo i priliku za osobe s invaliditetom da glasuju i budu birane [...], između ostalog, osiguravajući da su postupci, oprema i materijali za glasovanje budu primjereni, pristupačni i jednostavni za razumijevanje i uporabu.

izvadak iz popisa birača za izbornu jedinicu dijaspore. Ti se birači moraju aktivno registrirati kod tih tijela da bi sudjelovali u izborima.

Birači moraju imati valjanu osobnu iskaznicu da bi bili uključeni u izvadak iz popisa birača.²⁶ Zbog izbijanja pandemije COVID-19, osobne iskaznice koje su trebale isteći, trebale su ostati privremeno valjane do proglašenja kraja pandemije. Birači s pravom glasa, kako u zemlji, tako i u inozemstvu, mogli su bez valjane osobne iskaznice glasovati s „plavom potvrdom“ dobivenom od lokalne uprave ili njihovog veleposlanstva ili konzulata na izborni dan.²⁷

Zakonodavni okvir uzima u obzir privremene promjene adrese. Birači koji privremeno borave u drugoj izbornoj jedinici mogu unaprijed prenijeti svoju registraciju u tu izbornu jedinicu. Birači sa stalnim prebivalištem u Hrvatskoj koji znaju da će na dan izbora biti izvan zemlje mogu se predbilježiti da iz inozemstva glasaju za svoju izbornu jedinicu u zemlji.

Od datuma 24. lipnja i zatvaranja mogućnosti vršenja izmjena u biračkom spisku, ukupno je 3.859.487 birača bilo registrirano za glasovanje na ovim izborima. Većina birača s pravom glasa - 3.674.665 (95,2 posto) - registrirana je za glasovanje u Hrvatskoj.²⁸ Od 891.286 građana koji nemaju prebivalište u zemlji, 184.822 birača (4,8 posto ukupnog popisa birača) aktivno se prijavilo za glasovanje.²⁹ Točan broj birača koji ispunjavaju uvjete za izbornu jedinicu dijaspore nije poznat.³⁰ Prema MJU-u, većina takvih birača ima dvojno državljanstvo, a njih oko 300.000 ima prebivalište samo u Bosni i Hercegovini. Iako su primijetili očita poboljšanja u točnosti popisa birača tijekom posljednjeg desetljeća, neke političke stranke i drugi sugovornici spomenuli su kao zabrinjavajuće pitanje nepreciznih podataka vezano uz brojnost biračkog tijela u inozemstvu.

ZOIZ osigurava saborskim zastupnicima pravo na pristup biračkom spisku tijekom njihova mandata, ali, prema MJU-u, podaci koji se u njemu nalaze ne mogu se izvući ili kopirati. Zakon o registru birača također daje pravo sudionicima izbora koji se natječu da dobiju imena i adrese birača registriranih u njihovoj izbornoj jedinici.³¹ Odredbama koje reguliraju pristup biračkom spisku postavlja se pitanje poštivanja Opće uredbe o zaštiti podataka (GDPR) Europske unije jer svrha i opseg obrade podataka nisu jasno propisani.³²

Općenito gledajući, zajedno s izbornim sustavom za parlamentarne izbore, višestruki izvori podataka o biračima i opcije o tome gdje glasovati, rezultiraju složenim načinom registracije birača, što nije uvijek lako razumljivo ni BO-ima, ni kandidatima ni biračima. Ovo naglašava potrebu za sveobuhvatnim

²⁶ U svom [Konačnom izvješću za 2015. godinu](#), UDILJP je preporučio da se "svi birači s pravom glasa trebaju biti navedeni na popisu birača, dok bi osobne iskaznice trebale služiti isključivo za dokazivanje identiteta birača."

²⁷ Ukupno je na izborni dan u zemlji je podneseno 607 takvih zahtjeva, a u inozemstvu 8.837.

²⁸ Od toga se 24.932 birača prijavilo za glasovanje izvan mjesta prebivališta; 2.172 birača dobilo je "žutu potvrdu" koja im omogućuje da glasuju na bilo kojem biračkom mjestu u svojoj izbornoj jedinici ili na posebnom biračkom mjestu izvan svoje izborne jedinice; i 11.110 birača se predbilježilo za glasovanje u inozemstvu. Birači su se također mogli registrirati u određenim institucijama, uključujući vojsku, brodske posade, zatvorenike i pritvorenike te birače u institucijama socijalne skrbi.

²⁹ Najveći broj aktivnih registracija bio su u Bosni i Hercegovini (74.569), Srbiji (31.239) i Njemačkoj (13.963). Aktivna registracija može se izvršiti osobnim zahtjevom ili "po službenoj dužnosti" za imatelje elektroničkih isprava dostupnih građanima od 2015. godine, koji žive u inozemstvu.

³⁰ Adresa i trenutni status 185.560 građana opisani su MPI UDILJP-a kao podatak kojeg nije moguće provjeriti. Taj se broj znatno smanjio nakon čišćenja popisa birača u prošlosti.

³¹ Prema MJU-u, ovo je uobičajeni zahtjev kandidata za nacionalne manjine.

³² Članak 6.3. GDPR-a propisuje da osnova za obradu podataka mora biti utvrđena zakonom, koji će također odrediti svrhu obrade i može sadržavati posebne odredbe za prilagodbu primjene pravila GDPR-a, među ostalim opće uvjete kojima se uređuje zakonitost obrade od strane voditelja obrade, vrste podataka koji su predmet obrade, dotične ispitanike, subjekte kojima se osobni podaci mogu otkriti i svrhe u koje se podaci mogu otkriti.

informiranjem birača, uključujući ulaganje napora u osiguravanje povjerenja javnosti u integritet biračkog popisa (vidjeti dio Izborni dan).

VIII. REGISTRACIJA KANDIDATA

Svaki državljanin s biračkim pravom može se kandidirati na izborima, osim onih koji su osuđeni na kaznu zatvora dulju od šest mjeseci ili oni koji nisu pravno rehabilitirani nakon osuđujuće presude za teška kaznena djela koja im se stavljaju na teret. Kandidati ne moraju imati prebivalište u izbornoj jedinici u kojoj se kandidiraju.

Kandidati se mogu kandidirati samo na listi registrirane stranke, koalicije stranaka ili građanskih inicijativa, pri čemu svaka lista uključuje 14 kandidata (i 6 zamjenika) u 10 teritorijalnih izbornih jedinica. Popis kandidata za tri mjesta u izbornoj jedinici dijaspore mora sadržavati između 6 i 14 imena. Građanske inicijative trebaju prikupiti 500 potpisa kao potpisa podrške za svoje liste, dok za stranke i koalicije taj preduvjet ne postoji. Pojedinačne kandidature predviđene su u natjecanju za pojedinačna mjesta u izbornoj jedinici nacionalne manjine.³³

Ukupno je bilo registrirano 2.669 kandidata na 192 liste, od kojih su 92 liste predložile koalicije, a 5 građanske inicijative, dok se broj lista u 10 teritorijalnih izbornih jedinica kretao između 13 i 22.³⁴ Inkluzivna narav registracije kandidata i širok spektar političkih alternativa nudili su biračkom tijelu široki izbor.

Liste moraju imati najmanje 40 posto kandidata svakog spola. Međutim, u nedostatku učinkovitih sankcija, neke su stranke zanemarile ovaj zakonski preduvjet.³⁵ Ukupno 39 lista (20,3 posto) nije uspjelo ispuniti rodnu kvotu. To je bilo posebice zamjetno u slučaju HDZ-a koji se nije pridržavao preduvjeta niti na jednoj od svojih 11 lista.³⁶ Druge stranke i koalicije u velikoj su mjeri taj preduvjet poštovale. Restart koalicija nije ispunila kvotu na dvije od svojih deset lista, a Domovinski pokret - na jednoj od svojih deset lista. Međutim, *Možemo!* i *Most* poštovali su zakonske propise na svih 11 lista. DIP je obavijestio MPI UDILJP-a da su informacije o neusklađenim listama prosljeđene državnom odvjetništvu radi pokretanja prekršajnog postupka.

Ne postoji zakonski preduvjet kojim redosljedom bi kandidati svakog spola trebali biti navedeni na listama. Među pet stranaka s najviše osvojenih glasova, koje su međusobno osvojile gotovo 95 posto ukupnih glasova, na samo 12 od 50 lista u 10 izbornih jedinica na vodećem mjestu bile su žene.³⁷ Samo jedna stranka, *Možemo!*, primijenila je na listama svoj formalni interni preduvjet za izmjenjivanjem spolova na listama kandidata. Postotak žena uključenih na izglednijih pet pozicija za pobjedu na listama kretao se od 14 posto u slučaju HDZ-a do 52 posto na listama *Možemo!*. Iako je ovo predstavljalo poboljšanje u odnosu na prethodne izbore, samo 34 žene (23 posto) izabrane su u Sabor.³⁸

³³ Takve kandidature treba podržati sa 100 potpisa.

³⁴ Na temelju [podataka](#) DIP-a, ovo je povećanje u odnosu na izbore 2015. (166 lista) i 2016. (177 lista). Bilo je 11 lista za izbornu jedinicu dijaspore; Restart koalicija pod vodstvom SDP-a nije predala listu u skladu s njihovim dugogodišnjim neslaganjem s načelom glasovanja u izbornoj jedinici za dijasporu.

³⁵ Ustavni sud je 2015. godine odlučio da bi diskvalifikacija neusklađenih lista bila nerazmjerna s obzirom na to da Zakon o ravnopravnosti spolova predviđa novčanu kaznu od 50.000 kuna (6.600 eura).

³⁶ Jedina druga stranka koja nije poštovala kvotu ni na jednoj listi bila je Hrvatska kršćanska demokratska stranka koja se kandidirala u pet izbornih jedinica i nije osvojila niti jedno mjesto.

³⁷ U deset teritorijalnih izbornih jedinica, od pet najvećih stranaka, HDZ nije imao liste koje su predvodile žene, Restart koalicija - 1, *Najviše*- 2, Domovinski pokret - 3, i *Možemo!* - 6.

³⁸ To je ispod zacrtanih 30 posto prema UN-ovoj Četvrtoj svjetskoj konferenciji o ženama iz 1995. [Pekinška deklaracija i Platforma za djelovanje](#) i ispod minimalnih 40 posto zacrtanih [Preporukom Rec \(2003\) 3 o uravnoteženom sudjelovanju žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju](#).

Da bi se osiguralo uravnoteženije sudjelovanje i zastupljenost žena i muškaraca i kao kandidata i kao zastupnika u Saboru, primjena zakonskog preduvjeta za zastupljenošću spolova mogla bi se ojačati učinkovitijim mehanizmima provođenja i uvođenjem dodatnog zahtjeva za izmjenjivanjem pozicija među spolovima na izbornim listama.

Broj kandidata koji se natječu za osam zajamčenih mjesta za nacionalne manjine znatno je opao tijekom posljednjih nekoliko izbora.³⁹ Na ovim izborima se natjecao 21 kandidat, uključujući dva koja su se kandidirala bez konkurencija.⁴⁰ Neki kandidati nacionalnih manjina su bili uključeni i na liste većinskih stranaka koje se natječu u deset teritorijalnih izbornih jedinica.

IX. IZBORNA PROMIDŽBA

Službeno razdoblje izborne promidžbe započelo je 18. lipnja, a završilo je 16 dana kasnije, dok je razdoblje izborne šutnje završeno dan prije izbora. COVID-19 odigrao je značajnu ulogu u diskursu promidžbe. Unatoč velikom broju glasova u Saboru kojima je podržano raspuštanje, vrijeme izbora postalo je sve kontroverznije pitanje, posebice kako se broj novih potvrđenih slučajeva zarazom s COVID-19 nastavio povećavati u susret izbornom danu.

Neke odluke povezane s pandemijom koje je Vlada donijela tijekom promidžbe, uključujući rasprave oko ograničenja prelaska granice s Bosnom i Hercegovinom, neke su oporbene stranke i predstavnici civilnog društva smatrali politički motiviranim. Ova rasprava i veća zabrinutost oko COVID-19 zasjenile su druge teme unutar promidžbe, uz znatno smanjenu pozornost posvećenu programskim pitanjima. Zdravstveni status i pitanje izolacije predsjednika Vlade postali su goruća tema promidžbe nakon njegova susreta s osobom zaraženom COVID-om, što je rezultiralo razmjenom optužbi između nekih ključnih sudionika izbora.

Pandemija je također utjecala na to da je strankama bilo otežano prenositi poruke promidžbom koja se vodi licem u lice. Iako su sve stranke bile prisiljene promijeniti svoje strategije, ovo je predstavljalo poseban nedostatak za stranke koje nisu imale bazu podrške i dugoročnu nazočnost u medijima, posebice one koje su po prvi put sudjelovale na parlamentarnim izborima. U skladu s preporukama HZJZ-a kojima su bila ograničena javna okupljanja, sudionici izbora su značajno smanjili broj i veličinu predizbornih skupova i sastanaka. Održana su neka ograničena okupljanja na otvorenom, a dijeljeni su i letci od vrata do vrata i na ulicama. Restart koalicija je 26. lipnja najavila da neće održavati daljnje skupove ili organizirati sastanke s javnošću kako bi ograničili potencijalno širenje COVID-19. Brojne stranke su koristile reklamne panoe, za neke od kojih je zamijećeno ili dojavljeno da su lica prikazanih osoba na njima izmijenjena do neprepoznatljivosti, a u nekoliko slučajeva i prekrivena provokativnim izrazima ili simbolima.⁴¹

Većina promidžbe odvijala se u elektroničkim i online medijima te na društvenim mrežama.⁴² Dio promidžbe bio je izrazito negativnog tona i nastojao je povezati suvremene političare s hrvatskom fašističkom i komunističkom prošalošću. Zadržavajući Ustavom uvjetovanu neutralnost, predsjednik Milanović izrazio je žaljenje zbog oštrih tonova u nekim raspravama.⁴³

U razdoblju između raspisivanja izbora i razdoblja službene promidžbe, činilo se da su neki političari i organizacije civilnog društva instrumentalizirali pitanje pobačaja. To je podijelilo i pooštrilo ton

³⁹ U 2011. godini bilo je 69 kandidata za nacionalne manjine, u 2015. - 49, a u 2016. - 29.

⁴⁰ Kandidati mađarske i talijanske manjine nisu imali konkurenciju.

⁴¹ Na primjer, dojavljeno je kako je manjinskom kandidatu na panou preko lica nacrtan kukasti križ.

⁴² Skupina unutar hrvatske dijaspore organizirala je raspravu između 4 od 11 stranaka koje su se natjecale u izbornoj jedinici dijaspore, a koja se mogla pratiti na njihovoj web stranici i Facebook stranici.

⁴³ U [intervjuu](#) kojeg je dao 30. lipnja 2020, Predsjednik je iznio svoje mišljenje da je promidžba na nekoliko načina bila oštra i negativna te da su političari više lagali u najnovijim raspravama nego li na prethodnim izborima.

rasprava o društvenim vrijednostima. U promidžbi nije bilo uočljivo djelovanje ženskih kandidata, a neki izrazi koji su se koristili prilikom opisivanja žena utjecali su na to da se žene marginalizira kao žrtve silovanja i zlostavljanja, umjesto da ih se tretira kao ravnopravne građanke. Pravo na posvajanje za građane koji su pripadnici LGBT skupina bilo je jedna od tema promidžbe, jer su neke stranke predlagale dodatna zakonska prava, dok su druge tijekom promidžbe zagovarale zadržavanje trenutačnih zabrana. Pozitivno je to da su prava osoba s invaliditetom bila obrađena u programima nekoliko stranaka.

Iako su detaljno i opsežno predstavljene medijima i strankama u DIP-ovu priopćenju za medije, odredbe koje se odnose na izbornu šutnju nisu bile popraćene ni provedbenim mjerama ni kaznama za njihovo kršenje.⁴⁴ MPI UDILJP-a je primijetila neka kršenja pravila o izbornoj šutnji od strane online medija, kao i kršenja putem poruka na profilima društvenih mreža kandidata i plaćenih političkih oglasa na Facebooku. Uz to, brojne su stranke slale tekstualne poruke na dan izbora tražeći glasove.

X. FINANCIRANJE IZBORNE PROMIDŽBE

Financiranje izborne promidžbe regulirano je novousvojenim Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma iz 2019. godine. Novi elementi uvedeni ovim zakonom uključuju elektroničko podnošenje izvješća o donacijama i troškovima promidžbe, objavljivanje svih izvješća na centraliziran i ujednačen način na web stranici DIP-a i obvezu potpisivanja ugovora za donacije čija vrijednost prelazi 5.000 kuna.⁴⁵ DIP je ovlašten nadzirati financiranje promidžbe i može zatražiti informacije od sudionika izbora, pružatelja usluga oglašavanja i svih tijela relevantnih za provjeru financijskih izvještaja.

Sudionici izbora imaju obvezu otvoriti poseban račun za potrebe promidžbe u roku koji počinje šest mjeseci prije planiranog datuma izbora i završava danom podnošenja kandidature.⁴⁶ DIP može od banaka zatražiti sve informacije vezano uz transakcije na tim računima. Političke stranke, kandidati i neovisne liste mogu financirati svoje izborne promidžbe vlastitim sredstvima i donacijama fizičkih i pravnih osoba. Zabranjene su donacije stranih subjekata, kao i donacije iz anonimnih izvora, državnih tijela i državnih tvrtki, vjerskih i humanitarnih udruga i sindikata. Postoje zakonski utvrđena ograničenja za visinu iznosa donacija.⁴⁷ Popusti dobiveni za reklame u medijima moraju se prijaviti. Zakon ne definira kako se moraju tretirati krediti koje su sudionici izbora uzeli za financiranje troškova izborne promidžbe. S obzirom na to da krediti pod određenim okolnostima, poput povoljnih uvjeta ili otpisa kredita, mogu postati oblik prihoda, prema primjerima najbolje prakse, pitanje kredita trebalo bi regulirati.⁴⁸

Kako bi se povećala transparentnost i smanjila mogućnost zaobilaženja primjene propisa o donacijama, trebalo bi razmotriti reguliranje pitanja kredita uzetih za financiranje aktivnosti promidžbe.

Troškovi promidžbe političkih stranaka i lista koje osvoje najmanje pet posto važećih glasova unutar izborne jedinice, izabranih manjinskih kandidata i stranaka koje su ih predložile, kao i neuspješni kandidati nacionalnih manjina koji su dosegli određeni prag glasova, proporcionalno se nadoknađuju.

⁴⁴ Vidjeti DIP-ovo [Priopćenje o obvezama poštivanja izborne šutnje](#).

⁴⁵ EUR 1 je otprilike 7,52 HRK.

⁴⁶ Ako datum izbora nije određen, datum od kojeg se mogu otvoriti posebni računi računa se od datuma prethodnih izbora.

⁴⁷ Fizička osoba može donirati do 30.000 kuna, a pravna osoba do 200.000 kuna.

⁴⁸ Stavak 171 [Smjernice UDILJP-a i Venecijanske komisije iz 2010. o reguliranju rada političkih stranaka](#) glasi: „Zakonodavstvom se može strankama i kandidatima omogućiti da uzimaju kredite za financiranje svoje promidžbe [...] Važno je da se pravila o transparentnosti dosljedno primjenjuju na takve resurse“.

Visinu nadoknade utvrđuje Vlada najkasnije sedam dana nakon raspisivanja izbora. Ograničenje troškova promidžbe određeno je na 1.500.000 kuna po izornoj jedinici.

Sudionici izbora moraju DIP-u dostaviti preliminarna izvješća o primljenim donacijama i troškovima promidžbe 7 dana prije izbornog dana, a konačna izvješća u roku od 30 dana nakon izbora. DIP je obavijestilo MPI UDILJP-a da su svi sudionici izbora podnijeli preliminarna izvješća; od toga troje nakon propisanog roka. Sankcije zbog nepoštivanja propisa o financiranju promidžbe uključuju novčane kazne i smanjenje, suspenziju ili oduzimanje nadoknade troškova promidžbe, ovisno o težini prekršaja. Izmjene koje je donio novi Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumu, posebice načini podnošenja izvješća i objavljivanje svih izvješća na web stranici DIP-a, u skladu s prethodnom preporukom UDILJP-a, predstavljaju još jedan korak u postupnom unapređivanju propisa o financiranju izborne promidžbe i dodatno jačaju transparentnosti i odgovornosti vezano uz troškove promidžbe.⁴⁹

XI. MEDIJI

A. MEDIJSKO OZRAČJE

Medijski krajolik je pluralistički, i sastoji se od različitih javnih i komercijalnih televizijskih i radijskih kanala, kao i tiskanih medija i internetskih portala. Brojni mediji rade na smanjenom tržištu oglašavanja.⁵⁰ Televizija je i dalje glavni izvor informacija, dok radio uživa najveću razinu povjerenja javnosti.⁵¹ Najpopularniji TV kanali uključuju privatni RTL i Novu TV te javnu radioteleviziju *Hrvatska Radiotelevizija* (HRT) koja obuhvaća pet TV kanala i 12 radio postaja. Naklada tiskanih medija sustavno je u padu tijekom posljednjeg desetljeća.

Nekoliko sugovornika MPI UDILJP-a izrazilo je zabrinutost zbog nedostatka financijske autonomije mnogih neprofitnih medija u svjetlu smanjenja državnog financiranja u 2016. godini.⁵² Kašnjenje u raspodjeli sredstava za neprofitni medijski sektor iz Europskog socijalnog fonda od strane Ministarstva kulture također je pridonijelo pogoršanju uvjeta rada za te medije. Uvjeti su dodatno pogoršani gospodarskim padom kojeg je uzrokovala pandemija. Financijski izazovi s kojima se suočava velik broj medijskih tvrtki, posebice na lokalnoj razini, oslabljuju njihovu uređivačku neovisnost, smanjujući njihovu sposobnost pružanja raznolikih i pouzdanih političkih informacija. Neki sugovornici MPI UDILJP-a to vide kao nešto što bi moglo s vremenom odvratiti sposobnost građana da donose odluke utemeljene na pravim informacijama.⁵³

Kako bi se poboljšala urednička i operativna neovisnost neprofitnih medija, moglo bi se razmotriti uspostavljanje regulatornog i političkog okvira ciljane potpore tim medijima, uključujući mjere za jačanje njihove financijske održivosti.

⁴⁹ Natjecateljima se izdaju vjerodajnice za pristup mrežnom sustavu. Nakon podnošenja njihovih financijskih podataka, sustav generira izvješća u jedinstvenom formatu.

⁵⁰ To uključuje, prema Ministarstvu kulture, 27 TV kanala, 137 radio postaja (od toga 9 neprofitnih), 280 elektroničkih publikacija (124 neprofitne) i 106 kanala koji emitiraju program putem satelita, kabela i interneta.

⁵¹ Vidjeti [nacionalno izvješće Standardnog Eurobarometra za Hrvatsku – javno mnijenje u Europskoj uniji za 2019.](#)

⁵² Zakon o elektroničkim medijima propisuje da, da bi se kvalificirali kao neprofitni mediji, propisani udio u svakodnevnoj produkciji medija mora služiti za zadovoljavanje informacijskih, obrazovnih, znanstvenih, stručnih, umjetničkih, kulturnih i drugih potreba javnosti. Prihodi od njihovih aktivnosti smiju se koristiti samo za poboljšanje i razvoj vlastitog proizvoda. Shemu financiranja neprofitnih medija uvela je 2014. Vlada SDP-a.

⁵³ Vidjeti [Deklaraciju o financijskoj održivosti kvalitetnog novinarstva u digitalno doba](#), [Nacrt preporuke o promicanju povoljnog okruženja za kvalitetno novinarstvo u digitalno doba](#) Odbora ministara Vijeća Europe, kao i [Izjavu o slobodi izražavanja i informacija u kriznim vremenima](#) Odbora stručnjaka Vijeća Europe za medijsko okruženje i reforme.

Oko 92 posto ljudi u Hrvatskoj koristi Internet.⁵⁴ Novinski portali s najvećim brojem pretraživanja su Index.hr, Net.hr, kao i mrežne verzije najčitanijih tiskanih dnevnih novina. Facebook je najčešće korištena društvena mreža. Devedeset jedan posto korisnika Interneta čita online vijesti; međutim, povjerenje u internetske medije i društvene mreže kao izvor informacija je u opadanju. Raširena je zabrinutost zbog utjecaja dezinformacija u političkoj sferi.⁵⁵

B. PRAVNI I REGULATORNI OKVIR

Sloboda izražavanja zajamčena je Ustavom, koji zabranjuje cenzuru i utvrđuje pravo pristupa informacijama koje posjeduje bilo koje javno tijelo. Potonje pravo je zajamčeno i Zakonom o pristupu informacijama iz 2013. (zadnji put izmijenjen 2015.). Međutim, prema Hrvatskom novinarskom društvu, od lipnja 2020. u tijeku je 905 parnica protiv novinara zbog klevete i uvreda, uključujući brojne građanske parnice koje su problematične zbog novčanih kazni za novinare koji su proglašeni krivima za klevetu. Kaznena kleveta regulirana je Kaznenim zakonom, a građanska kleveta Zakonom o obveznim odnosima iz 2005. (zadnji put izmijenjen 2018.) i Zakonom o medijima iz 2004. (zadnji put izmijenjen 2013.).⁵⁶ Pozitivno je to da je kazneno djelo "sramoćenja" nedavno dekriminalizirano; međutim, sugovornici MPI UDILJP-a iz redova medija nisu ovaj potez smatrali dostatnim korakom u osiguraju zaštite novinara od tužbi.

Klevetu i uvredu bi trebalo dekriminalizirati. Da bi se u potpunosti zajamčila sloboda izražavanja, pravni lijekovi dostupni u građansko procesnim postupcima namijenjeni ponovnom podizanju narušene reputacije također bi se mogli razmotriti kako bi se osiguralo da budu proporcionalni stvarno nanesej šteti.

ZOIZ pruža opći pravni okvir za medijsko izvještavanje o promidžbama, što je DIP protumačio kao okvir primjenjiv i na internetske medije.⁵⁷ U skladu s Pravilima o postupanju elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj tijekom izborne promidžbe koje je Sabor usvojio 2014. godine, dodatni propisi bili su doneseni od strane nacionalnih elektroničkih medija u roku od sedam dana nakon raspisivanja izbora. Javna televizija dužna je zajamčiti najmanje pet minuta besplatnog emitiranja svim sudionicima izbora, a javni i privatni TV kanali imaju pravo pojedinačno ugostiti po jednu raspravu tijekom promidžbe.

Političko oglašavanje regulirano je Zakonom o medijima i Zakonom o elektroničkim medijima iz 2009. (zadnji put izmijenjen 2013.). Potonji zakon također definira dužnosti Agencije za elektroničke medije. S mandatom praćenja rada elektroničkih medija u svrhu poštivanja zakonskih odredbi, Agencija prati rad medija i ima ovlasti sankcioniranja, ali nema izričitu odgovornost za nadzor nad izvještavanjem o promidžbi. Iako je DIP odgovoran za odlučivanje po prigovorima vezano uz medije tijekom izbora, DIP ne provodi samostalno nadzor nad medijima i ne zaprima podatke o praćenju rada medija od Agencije za elektroničke medije, niti ima ovlasti izricati sankcije.

Kako bi pomogla DIP-u u provedbi zakonskih odredbi povezanih s medijima, Agenciji za elektroničke medije mogla bi se dodijeliti formalnija uloga u praćenju izvještavanja o izborima, uključujući i online objave. Mogao bi se uspostaviti mehanizam za razmjenu rezultata praćenja medija s DIP-om.

⁵⁴ [Statistika svjetskog interneta](#), Korisnici interneta od prosinca 2019.

⁵⁵ Istraživanje Eurobarometra pokazalo je da 73 posto ispitanika smatra da lažne vijesti ugrožavaju demokraciju; Vidjeti [Nacionalno izvješće Standardnog Eurobarometra za Hrvatsku – javno mnijenje u Europskoj uniji za 2019.](#)

⁵⁶ Predstavnik OEES-a za slobodu medija više puta je pozivao na dekriminalizaciju klevete, uključujući i [u priopćenju](#) od 6. srpnja 2020. Osim toga, [Odlukom Ministarskog vijeća OEES-a o sigurnosti novinara iz 2018.](#) pozva se države sudionice „da osiguraju da zakoni o kleveti ne sadrže pretjerane sankcije ili kazne koje bi mogle ugroziti sigurnost novinara i/ili učinkovito cenzurirati novinare i [...] da revidiraju i ukinu takve zakone, u skladu s obvezama država sudionica prema međunarodnopravnoj zaštiti ljudskih prava. ”

⁵⁷ Vidjeti [priopćenje](#) DIP-a od 2. srpnja 2020.

C. MEDIJSKO IZVJEŠTAVANJE O IZBORNOJ PROMIDŽBI

HRT je ispunio svoju zakonsku obvezu da osigura svim sudionicima izbora propisane besplatne minute za izravno predstavljanje i obavijesti birače o procedurama izbornog dana. Emitirani, tiskani i elektronički mediji promidžbu su pokrivali u različitim formatima, a tri glavne rasprave emitirali su glavni TV kanali HRT, Nova TV i RTL u tjednu prije izbora, putem kojih je biračima u nekoliko prigoda bio omogućen pristup različitim političkim stavovima. Internetske verzije tradicionalnih medija i društvene mreže korištene su za daljnje širenje političkih informacija.

DIP je 28. lipnja pozvao medije da razmotre kriterij rodne ravnopravnosti u svom izvještavanju o promidžbi, u skladu s pravilima za medije koje je usvojio Sabor. Ovaj poziv pokrenuo je prigovor kojeg je podnijela mreža udruga civilnog društva zagovarajući ženska prava, a osporavajući nedovoljnu zastupljenost žena u RTL-ovim programima vezanima uz promidžbu. Ovo je bio jedini prigovor vezano uz medije kojeg je DIP primio i razmotrio tijekom promidžbe. Kao odgovor na to, RTL je organizirao politički talk-show među ženama kandidatkinjama. Međutim, emisija je kritizirana zbog odabira tema za koje se smatralo da su zanimljive ženama, a ne kao opće teme promidžbe.

Središnja uloga koju su društveni mediji odigrali kao sredstvo promidžbe na ovim izborima također je istaknula važnost povećanja sposobnosti korisnika društvenih medija da razlikuju različite vrste sadržaja i kritički ocjenjuju informacije koje se šire mrežom. Sugovornici MPI UDILJP-a iz redova medija izrazili su zabrinutost jer su neki sudionici izbora koristili plaćeno političko oglašavanje prikryeno uredničkim sadržajem (koje se naziva nativno oglašavanje). Iako je MPI UDILJP-a pratila neke slučajeve takvih online oglasa, koji su bili redovito označeni kao politička reklama u skladu sa zakonskim zahtjevima, moguće je da nekima ovaj novi marketinški alat možda neće biti odmah prepoznatljiv, što bi moglo dovesti do toga da korisnici greškom zamjene plaćeni sadržaj sa uredničkim.⁵⁸ Agencija za elektroničke medije razvila je programe medijskog opismenjavanja u suradnji s nekoliko političkih i akademskih institucija i civilnim društvom, uključujući one usmjerene na podizanje svijesti o sigurnoj uporabi novih medija.

Kako bi se pružila podrška sposobnosti birača da donose odluke utemeljene na dostatnim informacijama, Agencija za elektroničke medije mogla bi nastaviti razvijati svoje programe medijskog i digitalnog opismenjavanja kako bi se potaknula kritička analiza političkih informacija dostupnih na mreži i izgradila partnerstva s medijima u cilju njihova promoviranja.

XII. PROMATRANJE IZBORA

U skladu s opredijeljenima OESS-a, ZOIZ omogućuje promatranje izbora od strane međunarodnih organizacija, predstavnika političkih stranaka, skupina birača koji su nominirali neovisne kandidate i registriranih nevladinih organizacija. Promatračima je omogućeno pratiti rad izbornih tijela, kao i postupke glasovanja, prebrojavanja i tabeliranja glasova te imaju pravo na pristup izbornim materijalima uz izuzetak popisa birača. DIP je otvorio online platformu putem koje su stranke i promatračke organizacije mogle izravno registrirati svoje promatrače. Ukupno je akreditirano 13 promatrača za praćenje rada DIP-a, 103 za promatranje rada biračkih mjesta u inozemstvu i 8.573 za praćenje rada

⁵⁸ [Deklaracija o financijskoj održivosti kvalitetnog novinarstva u digitalno doba](#) Odbora ministara Vijeća Europe navodi da je "[...] od najveće važnosti da se pojedinci osnaže kako bi razumjeli ovo [digitalno] okruženje i njegove izazove" te da "[...] pojedinci trebaju razviti širok spektar vještina vezano uz medije i informacije". [Preporuka CM/ Rec \(2018\) 1 o pluralizmu medija i transparentnosti vlasništva nad medijima](#) Odbora ministara Vijeća Europe poziva države članice EU da razviju koordiniranu nacionalnu politiku medijskog opismenjavanja i da "vedu zakonske odredbe ili ojačaju postojeće kojima se promiče medijska pismenost kako bi se pojedincima omogućio pristup, razumijevanje, kritička analiza, procjena, uporaba i kreiranje sadržaja putem niza tradicionalnih i digitalnih (uključujući društvene) medija."

izbornih povjerenstava i biračkih odbora u zemlji. Svoje promatrače su, između ostalih, rasporedili GONG, domaća organizacija za praćenje izbora i Romska nacionalno vijeće.

XIII. SUDJELOVANJE NACIONALNIH MANJINA

Prava pripadnika nacionalnih manjina zajamčena su Ustavom, a Hrvatska je potpisnica Okvirne konvencije Vijeća Europe za zaštitu nacionalnih manjina. U nekim područjima školovanje se odvija na jezicima nacionalnih manjina ali zakonske odredbe o dvostrukoj uporabi ćirilice za srpske zajednice u područjima u kojima Srbi čine trećinu stanovništva nisu primjenjivane na jedinstven način od strane lokalnih vlasti, unatoč naporima središnjih vlasti da ih provede.⁵⁹

Ukupno je bilo 295.091 birača s pravom glasa koji su imali pravo glasovati za 8 mjesta zajamčenih zastupnicima nacionalnih manjina. Od tih manjina otprilike 190.000 građana se samoopredjeljenjem izjasnilo kao Srbi. Predstavnici nacionalnih manjina s kojima se MPI UDILJP-a susrela ukazali su na to da mnogi pripadnici tih zajednica uživaju integriran, siguran i stabilan položaj u hrvatskom društvu. To je dijelom zajamčeno političkom zastupljenošću u kojoj uživaju, no nije zanemariva ni činjenica da zastupnici manjina imaju tendenciju podržavati Vladu. Međutim, neki su sugovornici primijetili da su politički, gospodarski i socijalni uvjeti za neke srpske zajednice bili posebno izazovni posljednjih godina. Političko sudjelovanje i uključivanje romske manjine je ograničeno, a njihova zajednica je i dalje općenito najugroženija i u najnepovoljnijem položaju.

Neke stranke dovodile su u pitanje trajnu potrebu za zajamčenim mjestima za nacionalne manjine. Ostali, posebice predstavnici srpske zajednice i Vijeća nacionalnih manjina, bili su odlučni u tomu kako je to i dalje neophodno. Nije moguće procijeniti razinu sudjelovanja nacionalnih manjina u izborima jer su u mogućnosti glasati ili za svoju teritorijalnu izbornu jedinicu ili za izbornu jedinicu nacionalnih manjina, a ono pozitivno je da su uvrštene u glavni popis birača. Nadalje, zastupljenost manjina u Saboru je zajamčena bez obzira na odaziv. Broj birača koji su se odlučili za glasovanje u izornoj jedinici nacionalnih manjina je na ovim izborima bio nizak, s ukupno 29.369 glasova osvojenih za osam mjesta. Predstavnici nacionalnih manjina primijetili su da različita boja i veličina manjinskih glasačkih listića i uporaba zasebnih glasačkih kutija obeshrabruju neke birače s pravom glasa. To također može umanjiti tajnost glasanja, jer odabirom određene vrste glasačkih listića, ti birači *de facto* izjavljuju svoju namjeru glasanja ne samo izdavaču glasačkih listića, već i promatračima i ostalim prisutnim biračima.

Moglo bi se razmotriti izjednačavanje veličine i boje glasačkih listića ili uvođenje drugih mjera zaštite tajnosti kako bi se promovirao jednak tretman svih skupina birača i pomoglo u zaštiti tajnosti glasanja.

XIV. PRITUŽBE I ŽALBE

Prigovore na izborni postupak mogu podnijeti političke stranke, kandidati, predstavnici neovisnih izbornih lista, najmanje 100 birača ili najmanje 5 posto birača određene izborne jedinice. Prigovori se moraju podnijeti DIP-u u roku od 48 sati od trenutka kada se dogodila navodna nepravilnost. Na odluke DIP-a može se izjaviti žalba Ustavnom sudu u roku od 48 sati, a Sud bi o žalbi trebao odlučiti u roku od 48 sati. Ustavni sud nadgleda ukupnu ustavnost i zakonitost izbora. Sveukupno, ove odredbe omogućavaju pravodoban i učinkovit mehanizam za rješavanje izbornih sporova.

Prije izbornog dana, DIP-u je podnesen jedan prigovor zbog redoslijeda popisa na glasačkim listićima; odbačen je zbog nedostatka pravnog temelja. Nakon izbornog dana, DIP je zaprimio devet prigovora, od kojih se sedam odnosilo na pogreške u prebrojavanju i bilježenju preferencijalnih glasova. DIP je donio pozitivne odluke u odnosu na četiri prigovora i ispravio relevantne zapisnike i rezultate. Jedan

⁵⁹ Vidjeti, na primjer, poziv [Visokog povjerenika OEES-a za nacionalne manjine](#) na dijalog u 2016. godini.

prigovor nije razmotren jer je podnesen nakon isteka roka, a jedan se odnosio na razlike u broju registriranih birača među teritorijalnim izbornim jedinicama. Potonji je nakon odbijanja DIP-a da ga razmotri, bio upućen kao žalba Ustavnom sudu, koji je potvrdio odluku DIP-a iz razloga što tužitelj nije osporio niti jedan određeni izborni postupak ili odluku DIP-a.⁶⁰ I DIP i Sud odbili su kao neosnovan i jedan zahtjev za ponovnim prebrojavanjem ili poništavanjem izbora u izbornoj jedinici dijaspore.

Ustavni sud je odmah je razmotrio prijedlog koji se odnosi na to da se osobe s dijagnozom COVID-19 izuzmu iz glasovanja, pružajući tako učinkovit i pravodoban pravni lijek. Sud je utvrdio da je sprječavanje ulaska državljanima zaraženima s COVID-19 na biračka mjesta i potreba da budu u samoizolaciji u skladu s Ustavom kojim se jamči zaštita zdravlja ljudi. Međutim, naglasio je da bi tim državljanima ipak trebala biti pružena prilika da glasuju izvan biračkih mjesta kako je predviđeno za druge kategorije državljana, koristeći postupke kojima bi zaštitili zdravlje svih dionika. Sud je naložio DIP-u da u skladu s tim prilagodi relevantne postupke, a povjerenstvo je postupilo u skladu s naloženim.

Zakon ne sadrži jasne i sveobuhvatne propise o načinu provođenja izborne promidžbe i ne predviđa sankcije za prekršaje. ZOIZ predviđa uspostavu *ad hoc* neovisnog, sedmeročlanog Etičkog povjerenstva, koje ocjenjuje ponašanje sudionika izbora u odnosu na Etički kodeks i promiče etička i demokratska načela u promidžbama.⁶¹ Međutim, povjerenstvo nema zakonom propisane ovlasti sankcioniranja i njegovo djelovanje predviđa samo izdavanje upozorenja i priopćenja kao odgovora na kršenja. Opseg odgovornosti Etičkog povjerenstva, uključujući i u odnosu na odluke DIP-a vezano uz rad medija, nije bio najjasniji nekolicini sugovornika MPI UDILJP-a. Tijekom ovih izbora, Etičko povjerenstvo zaprimilo je šest prigovora na sadržaj oglašavanja u promidžbi i uništavanje izbornog materijala. Povjerenstvo je izdalo dva upozorenja kao odgovor na pritužbe povezane s političkim online i TV oglasima, gdje je utvrdilo da se sadržajem krši Etički kodeks.

Opseg nadležnosti institucija odgovornih za nadzor i mehanizmi primjene sankcija, koji im stoje na raspolaganju, trebali bi biti jasno definirani. Jasna pravila o aktivnostima promidžbe i posljedice za nepoštivanje zakona, uključujući pravila o izbornoj šutnji, trebala bi biti propisana zakonom.

Agencija za zaštitu osobnih podataka izdala je niz preporuka i smjernica vezano uz obradu osobnih podataka od strane sudionika izbora na temelju GDPR-a, uključujući i smjernice vezano uz podjelu izbornog materijala. Agencija je obavijestila MPI UDILJP-a da je zaprimila i istraživala 20-ak pritužbi građana koji su dobili neželjene personalizirane promidžbene materijale iako ti građani nisu otkrili svoje kontakt podatke ili dali privolu sudionicima izbora za tako nešto.

XV. IZBORNI DAN

A. GLASOVANJE I PREBROJAVANJE GLASOVA

U skladu s metodologijom UDILJP-a, MPI nije promatrala postupke izbornog dana na sustavan ili sveobuhvatan način. Međutim, članovi misije posjetili su ograničeni broj biračkih mjesta u Zagrebu i okolici. Na većini tih biračkih mjesta članovi biračkih odbora, koji su se činili dobro upućeni u svoje dužnosti, dobro su organizirali izborni postupak i njime učinkovito upravljali. Slijedile su se epidemiološke smjernice DIP-a; međutim, moglo se primijetiti kako se to primjenjivalo samo unutar

⁶⁰ Tužitelj, kandidat *Mosta*, zatražio je da, u svjetlu odstupanja u broju registriranih birača među izbornim jedinicama, "[...] treba procijeniti zakonitost i ustavnost izbora".

⁶¹ Članove Etičkog povjerenstva nominiraju parlamentarne političke stranke, a prije svakih izbora Ustavni sud imenuje ih iz redova istaknutih nepolitičkih javnih osoba.

biračkih mjesta, ali ne i na birače koji su čekali u redovima.⁶² Pozitivno je bilo to da je na vodećim mjestima i među članovima BO-a bio velik broj mladih ljudi i žena.

Unatoč tomu, MPI UDILJP-a je svjedočila određenim proceduralnim nedosljednostima. Kao što je UDILJP naveo još 2011. i 2015. godine, zasloni za glasovanje na nekim od posjećenih biračkih mjesta bili su postavljeni na način kojim se kompromitira tajnost glasovanja. Također, zabilježeni su neki slučajevi obiteljskog glasovanja, kao i birači koji su velike glasačke listiće obilježavali izvan zaslona za glasovanje.

Najveći izazov s kojim se suočila izborna administracija bilo je omogućivanje glasovanja osobama u samoizolaciji i onima kojima je dijagnosticirana zaraza s COVID-19. U tu se svrhu DIP oslanjao na postojeće odredbe za glasovanje osoba s invaliditetom i proširio ih na birače s COVID-19, prilagođavajući postupke epidemiološkim smjernicama.⁶³ Mobilno glasovanje se nikada nije previše koristilo, i u osnovi se temelji na povjerenju te je stoga nedovoljno regulirano. Birači su mogli zatražiti mobilno glasovanje do podneva na sam izborni dan, bez potrebnog posebnog postupka ili obrazloženja, ali i bez jamstva da će isto biti odobreno. Mnogim, ali ne i svim zahtjevima moglo se udovoljiti.⁶⁴ Osim mobilnog glasovanja, nije predviđen niti jedan drugi oblik glasovanja unaprijed ili na daljinu.

DIP i zakonodavci mogli bi preispitati izborni zakonodavni okvir i podzakonske akte kako bi procijenili u kojoj mjeri isti pokrivaju i omogućuju prilagodbu izvanrednim hitnim situacijama, poput zdravstvenih pandemija, kako bi dopunili ono što nedostaje i pripremili se za takve situacije u budućnosti, razvijanjem i održavanjem planova za nepredviđene situacije.

Na dan izbora, DIP je primio na stotine telefonskih poziva i e-pošte od birača koji su tražili smjernice u odnosu na razna pitanja, što bi moglo ukazivati na to da su informacije koje su bile dijeljene s biračima možda bile nepotpune. Birači su informacije tražili i od povjerenstava niže razine i organizacije civilnog društva GONG. Na biračkim mjestima nisu bila dostupna grafički prikazi kojima se pojašnjava kako obilježiti glasačke listiće.

DIP može razmotriti kreiranje i dijeljenje informacija za birače u odnosu na specifične izbore, uključujući i informiranje putem medija. DIP može razmotriti i uspostavljanje online službe za pomoć ili hitne telefonske linije za rješavanje problema koji se javljaju na izborni dan.

B. TABELIRANJE I OBJAVA REZULTATA

OIP-i i GIP-ovi tabelarno su prikazali rezultate za teritorijalne i izbornu jedinicu nacionalnih manjina. Za šire područje Grada Zagreba, tabeliranje rezultata je vodila gradska uprava i to na transparentan i vrlo učinkovit način. Postupak tabeliranja uključivao je dvostruko-slijepi sustav unosa podataka, s dva službenika za unos podataka koji su uzastopno unosili rezultate po biračkom mjestu. DIP je objavio preliminarne rezultate nekoliko sati nakon zatvaranja birališta.

⁶² To je uključivalo uporabu maski, rukavica, sredstava za dezinfekciju, socijalno distanciranje i dezinfekciju površina. Od birača se također tražilo da mjere temperaturu kod kuće, ali se nije od njih tražilo nošenje maski.

⁶³ Birači u samoizolaciji glasali su osobno ispred svojih domova. Biračima kojima je dijagnosticirana zaraza s COVID-19 nije bilo dopušteno da imaju izravan kontakt s članovima BO-a ili da dotaknu glasački listić, ali su mogli glasovati uz pomoć povjerljive osobe koja je u ime birača obilježila glasački listić i predala ga izbornim dužnosnicima izvan njegova/njezina doma. Ovaj kompromis trebao je zaštititi i pravo glasa i javno zdravlje.

⁶⁴ U gradu Đakovu, žarištu s velikim brojem osoba u samoizolaciji i infekcija, nekih 10 od 36 BO-a bavilo se slučajevima povezanim s COVID-om, raspoređujući mobilne timove koji su odgovorili na otprilike 360 zahtjeva birača koji su glasovali kod kuće. Diljem zemlje, DIP i BO-i primili su oko 1.800 zahtjeva za glasovanje kod kuće - oko 600 zahtjeva od birača u samoizolaciji i oko 60 od birača s COVID-19.

DIP je, u koordinaciji s MVEP-om, tabelarno prikazao rezultate za izbornu jedinicu dijaspore. Nekoliko sugovornika MPI UDILJP-a smatralo je da je dvodnevno razdoblje za glasovanje u inozemstvu, s izuzetkom Bosne i Hercegovine i Njemačke, nepotrebno i neopravdano opterećuje uključene institucije. Odluke o broju biračkih mjesta izvan zemlje temeljile su se na izlaznosti na prethodnim izborima, a ne na broju birača registriranih za ove izbore. Odaziv na mnogima od ovih biračkih mjesta bio je vrlo nizak.⁶⁵ U svom prijedlogu za preispitivanje izbornog zakona, DIP je već predložio poboljšanja u odnosu na glasovanje izvan zemlje.

DIP je poništio rezultate na dva biračka mjesta na kojima je broj glasačkih listića u glasačkim kutijama bio veći od broja glasača kojima je glasački listić izdan.⁶⁶ I dok je DIP jednostavno poništio glasovanje na jednom od biračkih mjesta na kojima se to dogodilo u inozemstvu, ponovljeni izbori organizirani su na biračkom mjestu u zemlji, iako to nije utjecalo na rezultate izbora.⁶⁷

DIP je objavio rezultate izbora po izbornim jedinicama, s raščlambom po biračkim mjestima; međutim, nije odmah dao preciznu ukupnu brojku izlaznosti za ove izbore u cjelini. Broj birača s pravom glasa po izornoj jedinici kojeg je objavio MJU prije dana izbora razlikovao se od jednakih brojeva koje je DIP objavio nakon dana izbora. Nadalje, DIP je izvijestio da je odaziv za izbornu jedinicu dijaspore i borba za mjesta u izornoj jedinici nacionalnih manjina iznosio 100 posto. Na upućen upit, MPI UDILJP-u je pojašnjeno da nesklad između početnih MJU i konačnih podataka DIP-a proizlazi iz razlike između broja aktivno registriranih birača bez prebivališta u zemlji i broja tih i manjinskih birača koji su zaista glasovali, s tim da se broj manjinskih birača također koristi za izračunavanje odaziva.⁶⁸ Međutim, ove informacije nisu javno dostupne, što otežava neovisnu provjeru i može pokrenuti pitanja o točnosti primijenjene metodologije. Izlaznost na ove izbore o kojoj je izvijestio DIP, 46,90 posto, bila je najniža u povijesti parlamentarnih izbora.⁶⁹ Konačne rezultate izbora DIP je objavio 16. srpnja.

Da bi se dodatno povećala transparentnost i povjerenje javnosti, DIP bi u suradnji s drugim tijelima koja vode popise birača mogao preispitati kako se objavljuju i rezultati izbora i svi izvori i prateći podaci u cilju osiguranja jasnosti metodologije, dosljednosti podataka i njihove provjerljivosti.

XVI. PREPORUKE

Ove preporuke, kako su sadržane u cijelom tekstu, pružaju se u cilju daljnjeg unapređenja provođenja izbora u Republici Hrvatskoj te kao potpora naporima da se izbori u potpunosti usklade s opredjeljenjima OESS-a i ostalim međunarodnim obvezama i standardima za demokratske izbore. Ove preporuke treba čitati zajedno s prošlim preporukama UDILJP-a koje tek treba razmotriti.⁷⁰ Reforme zakonodavnog okvira trebalo bi provesti mnogo prije izbora uz inkluzivno savjetovanje, uključujući i savjetovanje s civilnim društvom. UDILJP je spreman pomoći državnim tijelima Republike Hrvatske u daljnjem poboljšanju izbornog postupka i razmatranju preporuka sadržanih kako u ovom, tako i u prethodnim izvješćima.

⁶⁵ U 12 od 41 zemlje, broj birača ostao je ispod ili jednak 5, u 5 dodatnih zemalja ispod 10, u 15 dodatnih zemalja ispod 100 i u sedam dodatnih zemalja - ispod 1.000.

⁶⁶ U općini Raša (Istra) i u Stockholmu u Švedskoj.

⁶⁷ U 2015, UDILJP je preporučio promjenu postojećih postupaka tako da se izbori ponavljaju na pojedinim biračkim mjestima samo ukoliko razmjere tih nepravilnosti mogu utjecati na rezultate izbora.

⁶⁸ Prema DIP-u, na temelju metodologije koja postoji od 2015. godine, sudjelovanje u izornoj jedinici dijaspore mjereno je u odnosu na broj aktivnih registracija. Birači s pravom glasa u izornoj jedinici nacionalne manjine uključeni su u redoviti popis birača, dok je za izračun odaziva korišten samo broj birača koji su zaista i glasovali.

⁶⁹ Vidjeti [Narod HR analiza odaziva birača](#).

⁷⁰ U stavku 25 [OESS-ova Dokumenta iz Istanbula iz 1999. godine](#), sve države sudionice OESS-a obvezale su se "da će odmah razmotriti UDILJP-ovu ocjenu izbora i preporuke". Aktivnosti koje su uslijedile nakon prethodnih preporuka iz [Konačnog izvješća o parlamentarnim izborima 2015. godine](#) MPI UDILJP ocjenjuje na sljedeći način: preporuke 7, 12, 17 provedene su u cijelosti, preporuke 5, 11 provedene su djelomično. Vidjeti i [datoteku preporuka](#) UDILJP-a.

A. PRIORITETNE PREPORUKE

1. Trebalo bi preispitati granice izbornih jedinica kako bi se osiguralo načelo jednakosti glasova. Zakonom bi trebalo predvidjeti povremeno preispitivanje granica ili veličine izbornih jedinica kako bi se uzele u obzir promjene u broju birača i stanovništva.
2. Izorno zakonodavstvo trebalo bi preispitati na sveobuhvatan način kako bi se osigurala konsolidacija i usklađivanje onih odredbi koje se primjenjuju. Moglo bi se razmotriti usvajanje objedinjenog izbornog zakona.
3. Da bi se osiguralo uravnoteženije sudjelovanje i zastupljenost žena i muškaraca i kao kandidata i kao zastupnika u Saboru, primjena zakonskog preduvjeta za zastupljenošću spolova mogla bi se ojačati učinkovitijim mehanizmima provođenja i uvođenjem dodatnog zahtjeva za izmjenjivanjem pozicija među spolovima na izbornim listama.
4. Klevetu i uvredu bi trebalo dekriminalizirati. Da bi se u potpunosti zajamčila sloboda izražavanja, pravni lijekovi dostupni u građansko procesnim postupcima namijenjeni ponovnom podizanju narušene reputacije također bi se mogli razmotriti kako bi se osiguralo da budu proporcionalni stvarno nanesej šteti.
5. Opseg nadležnosti institucija odgovornih za nadzor i mehanizmi primjene sankcija, koji im stoje na raspolaganju, trebali bi biti jasno definirani. Jasna pravila o aktivnostima promidžbe i posljedice za nepoštivanje zakona, uključujući pravila o izornoj šutnji, trebala bi biti propisana zakonom.

B. OSTALE PREPORUKE

Izborna administracija

6. Da bi se povećala transparentnost i odgovornost, preporučuje se osigurati da sastanci DIP-a vezano uz izbore, bez obzira u koje vrijeme se održavali, budu javni i da se svi zapisnici pravodobno objavljuju online.
7. DIP može razmotriti reviziju izvanmrežnih i mrežnih modula za obučavanje i materijala za niže razine izbornih povjerenstava i biračkih odbora kako bi ih učinili praktičnijima, jednostavnijima za upotrebu i interaktivnima.
8. U suradnji s organizacijama za osobe s invaliditetom, DIP bi mogao pripremiti informacije za birače u pristupačnom formatu, uključujući tiskane materijale velikog formata koji su lako čitljivi, kao i audio materijale sa znakovnim jezikom te ih učiniti dostupnima na svojoj web stranici. Fizičku dostupnost biračkih mjesta treba kontinuirano poboljšavati.

Financije promidžbe

9. Kako bi se povećala transparentnost i smanjila mogućnost zaobilaženja primjene propisa o donacijama, trebalo bi razmotriti reguliranje pitanja kredita uzetih za financiranje aktivnosti promidžbe.

Mediji

10. Kako bi se poboljšala urednička i operativna neovisnost neprofitnih medija, moglo bi se razmotriti uspostavljanje regulatornog i političkog okvira ciljne potpore tim medijima, uključujući mjere za jačanje njihove financijske održivosti.
11. Kako bi pomogla DIP-u u provedbi zakonskih odredbi povezanih s medijima, Agenciji za elektroničke medije mogla bi se dodijeliti formalnija uloga u praćenju izvještavanja o izborima, uključujući i on-line. Mogao bi se uspostaviti mehanizam za razmjenu rezultata praćenja medija s DIP-om.
12. Kako bi se pružila podrška sposobnosti birača da donose odluke utemeljene na dostatnim informacijama, Agencija za elektroničke medije mogla bi nastaviti razvijati svoje programe medijskog i digitalnog opismenjavanja kako bi se potaknula kritička analiza političkih informacija dostupnih na mreži i izgradila partnerstva s medijima u cilju njihova promoviranja.

Sudjelovanje nacionalnih manjina

13. Moglo bi se razmotriti izjednačavanje veličine i boje glasačkih listića ili uvođenje drugih mjera zaštite tajnosti kako bi se promovirao jednak tretman svih skupina birača i pomoglo u zaštiti tajnosti glasanja.

Dan izbora

14. DIP i zakonodavci mogli bi preispitati izborni zakonodavni okvir i podzakonske akte kako bi procijenili u kojoj mjeri isti pokrivaju i omogućuju prilagodbu izvanrednim hitnim situacijama, poput zdravstvenih pandemija, kako bi dopunili ono što nedostaje i pripremili se za takve situacije u budućnosti razvijanjem i održavanjem planova za nepredviđene situacije.
15. DIP može razmotriti kreiranje i dijeljenje informacija za birače u odnosu na specifične izbore, uključujući i informiranje putem medija. DIP može razmotriti i uspostavljanje online službe za pomoć ili hitne telefonske linije za rješavanje problema koji se javljaju na izborni dan.
16. Da bi se dodatno povećala transparentnost i povjerenje javnosti, DIP bi u suradnji s drugim tijelima koja vode popise birača mogao preispitati kako se objavljuju i rezultati izbora i svi izvori i prateći podaci u cilju osiguranja jasnosti metodologije, dosljednosti podataka i njihove provjerljivosti.

DODATAK: KONAČNI REZULTATI

Broj registriranih birača	3.701.924	
Broj iskorištenih glasačkih listića	1.736.065	46,90%
Broj važećih glasačkih listića	1.695.785	97,79%
Broj nevažećih glasačkih listića	39.248	2,26%

Stranka / koalicija / kandidat *	Broj glasova	Broj mjesta
<i>Izborne jedinice I - X</i>		
HDZ-a	417.431	45
HDZ, HSLS	107.248	11
HDZ, HDS	78.451	7
Restart koalicija - SDP, HSSU, HSU, SNAGA, GLAS, IDS, PGS	414.645	41
Domovinski pokret, HRVATSKI SUVERENISTI, BLOK HKS, HRAST - POKRET ZA USPJEŠNU HRVATSKU, SU, ZELENA LISTA	174.249	16
MOST	100.969	8
MOŽEMO !, ZAGREB JE NAŠ! NL, RF, ORAH, ZA GRAD	93.084	7
IP, PAMETNO, FOKUS	33.613	3
HNS	8.835	1
REFORMISTI, HSS BRAĆE RADIĆ, UMIROVLJENICI	8.355	1
<i>Izborna jedinica XI</i>		
HDZ-a	17.905	3
<i>Mjesta rezervirana za nacionalne manjine</i>		
Srpska manjina (SDSS)	13.228	3
Mađarska manjina (Demokratska unija Mađara u Hrvatskoj)	2.807	1
Talijanska manjina (Furio Radin, neovisni kandidat)	890	1
Češka i slovačka manjina (Vladimir Bilek, neovisni kandidat)	1,514	1
Austrijska, bugarska, njemačka, poljska, romska, rumunjska, rusinska, ruska, turska, ukrajinska, vlaška i židovska manjina (Savez Roma u RH, KALI SARA)	3.745	1
Albanska, bosanska, crnogorska, makedonska i slovenska manjina (Savez Albanaca u RH - UARH)	1.725	1
UKUPNO		151

* Ova tabela se temelji na rezultatima objavljenim na [web stranici](#) DIP-a.

O UDILJP-U

Ured za demokratske institucije i ljudska prava (UDILJP) je glavno OESS-ovo tijelo koje pomaže državama sudionicama „u osiguranju potpunog poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, vladavine prava i promicanju načela demokracije i (...) izgradnji, jačanju i zaštiti demokratskih institucija, kao i promicanju tolerancije u cijelom društvu“ (Dokument s Helsinškog samita 1992. godine). To je poznatije pod nazivom ljudska dimenzija OESS-a.

UDILJP, sa sjedištem u Varšavi (u Poljskoj), je osnovan kao Ured za slobodne izbore 1990. godine na Pariškom samitu te je započeo s aktivnostima u svibnju 1991. godine. Godinu dana kasnije naziv ureda se promijenio kako bi isti odražavao prošireni mandat koji obuhvaća ljudska prava i demokratizaciju. Danas ured zapošljava više od 130 djelatnika.

UDILJP je vodeća organizacija u Europi koja se bavi **promatranjem izbora**. Svake godine UDILJP koordinira i organizira slanje na tisuće promatrača koji procjenjuju provode li se izbori na teritorijima država sudionica OESS-a u skladu s postavkama OESS-a, drugim međunarodnim standardima za demokratske izbore i nacionalnim zakonodavstvima. Jedinstvena metodologija koju primjenjuje, omogućava mu detaljan uvid u cjelokupan izborni proces. UDILJP pomaže državama sudionicama u unaprjeđivanju njihovih izbornih zakona kroz razne projekte pomoći.

Aktivnosti Ureda vezane uz **demokratizaciju** obuhvaćaju: vladavinu prava, zakonodavnu podršku, demokratsko upravljanje, migraciju i slobodu kretanja te rodnu ravnopravnost. UDILJP svake godine provodi cijeli niz ciljanih programa pomoći za razvijanje demokratskih struktura.

UDILJP također pomaže državama sudionicama u ispunjavanju njihovih obveza u promicanju i zaštiti **ljudskih prava** i temeljnih sloboda u skladu s postavkama OESS-a o ljudskoj dimenziji. To se ostvaruje kroz rad s nizom različitih partnera kako bi se omogućila suradnja, izgradnja kapaciteta i osigurala stručna pomoć na tematskim područjima, uključujući područje ljudskih prava u borbi protiv terorizma, većoj zaštiti ljudskih prava osoba koje su žrtve trgovine s ljudima, u obrazovanju i osposobljavanju iz područja ljudskih prava, njihovim praćenjem i izvješćivanjem, te ljudskim pravima i sigurnosti žena.

Na području **tolerancije** i **nediskriminacije** UDILJP pruža podršku državama sudionicama u pružanju snažnije reakcije na zločine počinjene iz mržnje te sukobe temeljene na rasizmu, ksenofobiji, antisemitizmu i drugim oblicima netolerancije. Aktivnosti UDILJP-a vezane uz toleranciju i nediskriminaciju usredotočene su na sljedeća područja: zakone, osposobljavanje za provođenje zakona, monitoring, izvješćivanje i praćenje reakcija na zločine i sukobe motivirane mržnjom, kao i na obrazovne aktivnosti u cilju promicanja tolerancije, poštovanja i uzajamnog razumijevanja.

UDILJP pruža savjete državama sudionicama vezano uz njihove politike postupanja u odnosu na **Rome i Sinte**. Promiče izgradnju kapaciteta i umrežavanje zajednica Roma i Sinta te potiče sudjelovanje predstavnika Roma i Sinta u tijelima koja donose odluke o politikama postupanja.

Sve aktivnosti UDILJP-a provode se uz snažnu koordinaciju i suradnju s državama sudionicama OESS-a, institucijama OESS-a i operativnim predstavništvima na terenu, kao i drugim međunarodnim organizacijama.

Više informacija dostupno je na mrežnim stranicama UDILJP-a (www.osce.org/UDILJP).