



Ured za demokratske institucije i ljudska prava

# REPUBLIKA HRVATSKA

## PARLAMENTARNI IZBORI

8. studeni 2015.

Misija OESS/UDILJP-a za procjenu izbora  
Konačno izvješće



Varšava  
19. veljače 2016.

## SADRŽAJ

<b>I. SAŽETAK U NAJVAŽNIJIM TOČKAMA.....</b>	<b>2</b>
<b>II. UVOD I ZAHVALE.....</b>	<b>3</b>
<b>III. POZADINA .....</b>	<b>4</b>
<b>IV. IZBORNI SUSTAV .....</b>	<b>5</b>
<b>V. ZAKONODAVNI OKVIR .....</b>	<b>6</b>
<b>VI. IZBORNA ADMINISTRACIJA.....</b>	<b>7</b>
<b>VII. REGISTRACIJA BIRAČA.....</b>	<b>8</b>
<b>VIII. REGISTRACIJA KANDIDATA .....</b>	<b>10</b>
<b>IX. IZBORNA PROMIDŽBA .....</b>	<b>11</b>
<b>X. FINANCIRANJE IZBORNE PROMIDŽBE .....</b>	<b>12</b>
<b>XI. MEDIJI .....</b>	<b>14</b>
A. OPĆE MEDIJSKO OZRAČJE .....	14
B. ZAKONODAVNI OKVIR ZA MEDIJE .....	15
C. MEDIJSKO PRAĆENJE IZBORA.....	16
<b>XII. PROMATRANJE IZBORA .....</b>	<b>17</b>
<b>XIII. PRIGOVORI I ŽALBE .....</b>	<b>17</b>
<b>XIV. IZBORNI DAN.....</b>	<b>18</b>
A. GLASOVANJE I PREBROJAVANJA GLASOVA.....	18
B. TABELIRANJE I OBJAVLJIVANJE REZULTATA.....	18
<b>XV. PREPORUKE.....</b>	<b>19</b>
A. PRIORITETNE PREPORUKE.....	19
B. OSTALE PREPORUKE .....	19
<b>XVI. PRILOG I: KONAČNI REZULTATI .....</b>	<b>22</b>
<b>XVII. PRILOG II: POPIS ČLANOVA UŽEG TIMA .....</b>	<b>23</b>
<b>O OESS/UDILJP-U.....</b>	<b>24</b>

**REPUBLIKA HRVATSKA**  
**PARLAMENTARNI IZBORI**  
**8. studeni 2015.**

**Konačno izvješće OEES/UDILJP-ove Misije za procjenu izbora<sup>1</sup>**

**I. SAŽETAK U NAJVAŽNIJIM TOČKAMA**

Nastavno na poziv upućen od strane Ministarstva vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske (MVEP) i preporuke Misije o procjeni potreba za promatranjem izbora, Ured za demokratske institucije i ljudska prava pri OEES-u (OEES/UDILJP) je uspostavio Misiju za procjenu izbora (EAM) kako bi ista pratila parlamentarne izbore zakazane za 8. studeni. EAM se u svom radu usredotočio na nedavno izmijenjen zakonodavni okvir i posljedični učinak toga na registraciju birača, odgovornosti izborne administracije, financiranje promidžbe i sudjelovanje žena.

Sveukupno gledajući, zakonodavni okvir osigurava čvrst temelj za provođenje demokratskih izbora. Birači su imali mogućnost birati između 166 kandidacijskih lista na kojima je bila zastupljena široka paleta političkih stavova i kojih registraciju je Državno izborno povjerenstvo (DIP) potvrdilo u jednom otvorenom i inkluzivnom procesu unutar 12 izbornih jedinica. Sama promidžba je bila nezanimljiva i neprepoznatljiva, što se kao takvo odražavalo i na izvješćivanje medija. Preferencijalno glasovanje, koje se po prvi put koristilo na parlamentarnim izborima, nije uzrokovalo poteškoće ni izbornoj administraciji ni biračima. Zakonom je osigurano pravovremeno i učinkovito odlučivanje u slučajevima izbornih sporova ali nedostaju mehanizmi za provođenje promidžbe i propisa kojima se uređuju aktivnosti medija.

Izbori su u većem dijelu uređeni Ustavom i Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor. Izmjenama i dopunama zakona koje je Sabor usvojio u veljači 2015., uključujući i one koje se odnose na registraciju kandidata, zastupljenost žena, praćenje izbora od strane medija i pitanja promatranja izbora, obrađene su neke od preporuka OEES/UDILJP-a. Međutim, preporuke koje su se odnosile na podjelu izbornih jedinica, zastupljenost nacionalnih manjina i pravo na sudjelovanje u izborima kao nezavisni kandidat i dalje su neobrađene.

DIP je svoje zadaće obavljalo na profesionalan i učinkovit način. Unatoč tomu, kao posljedica vrlo kratkog razdoblja predviđenog za sveukupne izborne aktivnosti, zakonski rokovi propisani za različite faze procesa nisu uvijek bili u potpunosti poštovani. Nedavnim izmjenama izbornog zakona osigurana je veća točnost popisa birača ažuriranjem podataka o biračima koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj te brisanjem dvostrukih unosa i netočnih podataka u evidencijama.

Promidžba se odvijala u otvorenom ozračju, odražavajući poštivanje temeljenih sloboda izražavanja, kretanja i okupljanja. Dvije najveće stranke – Hrvatska demokratska zajednica (HDZ) i Socijaldemokratska partija Hrvatske (SDP) – vodile su najaktivnije promidžbe. Dok su s jedne strane sudionici izbora slali općenite poruke o nužnosti provođenja gospodarskih, društvenih i političkih reformi, otvaranju novih radnih mjesta i smanjenju iseljavanja, u samim promidžbama bilo je malo programskih sadržaja. Unatoč činjenici da su kandidati koristili pretežito umjeren način izražavanja, neke poruke bile su izrečene u populističkom i negativnom tonu.

---

<sup>1</sup> Engleska verzija ovog izvješća je jedini službeni dokument. Dostupan je i neslužbeni prijevod na hrvatski jezik.

Iako je većina sugovornika iskazala povjerenje u financiranje izborne promidžbe, neki su dvojili oko sposobnosti DIP-a da provede zadaće nadzora koje su mu dodijeljene izmjenama i dopunama Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe usvojenima 2013. godine.

Izmjenama i dopunama izbornog zakona medijima s nacionalnom koncesijom je omogućeno da kandidatima osiguraju više razmjernu nego li jednaku zastupljenost u medijima. Tu su odredbu pozdravile medijske kuće ali se to pokazalo kontroverznim u samoj provedbi. Medijski nakladnici su koristili rezultate anketa tvrtki za ispitivanje javnog mnijenja kako bi odredili kriterije za donošenje uredničkih odluka o tomu hoće li o nečemu izvješćivati kao i o izboru sudionika u debatama. Manje stranke su se žalile kako nisu dobile dovoljno medijskog prostora.

Zakonom je osigurano pravovremeno i učinkovito donošenje odluka u izbornim sporovima u odnosu na sve aspekte izbornog procesa. Međutim, zakonom nije predviđen mehanizam kojim bi DIP ili Etičko povjerenstvo postupilo prema pravilima propisanim za provedbu promidžbe i aktivnosti medija, niti su konkretno određene bilo kakve sankcije ukoliko se ta pravila prekrše.

Osobe, koje su pripadnici nacionalnih manjina s pravom glasovanja, bile su uključene na isti popis birača kao i svi ostali birači, što predstavlja napredak u odnosu na prijašnje procedure. Osobe koje su pripadnici nacionalnih manjina, što se utvrđuje njihovim samoopredjeljenjem, mogle su birati i glasovati za kandidate u izornoj jedinici s mandatima rezerviranim za nacionalne manjine. Velika većina ovih birača odabrala je tu opciju.

Žene su bile predstavljene u promidžbenim materijalima i sudjelovale su u promidžbenim događajima. Nije bilo posebne izborne platforme koja bi bila usmjerena na birače žene. Nakon što je Ustavni sud ukinuo zakonsku odredbu koja je propisivala da kandidacijske liste moraju ostvariti rodnu kvotu od 40 posto u korist žena da bi mogle biti registrirane, došlo je do značajnog smanjenja u broju ženskih saborskih zastupnika u novom sazivu Sabora.

U skladu s metodologijom OESS/UDILJP-a, EAM nije provodio sveobuhvatno i sustavno praćenje postupaka na sam dan izbora. Međutim, članovi misije su posjetili ograničen broj izbornih mjesta na kojima su birački odbori dobro organizirali i učinkovito provodili postupak glasovanja. Postupci prebrojavanja glasova koje je EAM pratio, odvijali su se na organiziran i učinkovit način. Nizak broj nevažjećih biračkih listića ukazuje na činjenicu kako je većina birača razumjela sustav preferencijalnog glasovanja.

## II. UVOD I ZAHVALE

Slijedom poziva, kojeg je Ministarstvo vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske uputilo za praćenje parlamentarnih izbora u Republici Hrvatskoj zakazanih za dan 8. studeni 2015. godine i temeljem preporuka koje su nastale nakon provedene Misije OESS/UDILJP-a o procjeni potreba za promatranjem izbora u Zagrebu u razdoblju između 2. i 4. rujna 2015. godine, Ured OESS-a za demokratske institucije i ljudska prava (OESS/UDILJP) je za predmetne izbore uspostavio Misiju za procjenu izbora (EAM)<sup>2</sup>.

EAM OESS/UDILJP-a je vodio Stefan Krause a sastojala se od sedam međunarodnih stručnjaka iz sedam zemalja sudionica OESS-a. Sjedište EAM-a je bilo u Zagrebu ali su stručnjaci tijekom trajanja

<sup>2</sup> Vidjeti [ranija izvješća OESS/UDILJP o izborima](#) u Republici Hrvatskoj.

izborne promidžbe posjetili nekoliko općina. OEES/UDILJP je ocjenjivao izbore u odnosu na usklađenost njihove provedbe s postavkama OEES-a, ostalim međunarodnim obvezama i standardima za demokratske izbore, kao i u odnosu na usklađenost njihove provedbe s nacionalnim zakonodavstvom. U skladu s metodologijom OEES/UDILJP-a, u sklopu EAM-a nije provedeno sveobuhvatno i sustavno praćenje postupaka na sam dan izbora. Međutim, članovi misije posjetili su ograničen broj biračkih mjesta.

EAM OEES/UDILJP-a želi zahvaliti državnim tijelima Republike Hrvatske na njihovom pozivu da prate provedbu izbora, Ministarstvu vanjskih i europskih poslova, Državnom izbornom povjerenstvu (DIP-u), sudstvu i drugim državnim tijelima na njihovoj pomoći i suradnji. EAM OEES/UDILJP-a također želi izraziti zahvalnost predstavnicima političkih stranaka, kandidatima, medijima, civilnom društvu i ostalim sugovornicima na razmjeni njihovih gledišta.

### III. POZADINA

Hrvatska je parlamentarna republika u kojoj zakonodavnu vlast ima jednodomni parlament (*Sabor*) sa 151 zastupnikom. Saborski zastupnici se biraju uz mandat u trajanju od četiri godine. Na čelu države se nalazi predsjednik, kojeg biraju birači neposredno uz mandat u trajanju od četiri godine. Kolinda Grabar Kitarović, kandidatkinja Hrvatske demokratske zajednice (HDZ), pobijedila je na predsjedničkim izborima u siječnju 2015. i postala prva žena predsjednica države.

Posljednji parlamentarni izbori održani su 4. prosinca 2011. godine. *Kukuriku* koalicija, predvođena Socijaldemokratskom partijom Hrvatske (SDP), uključujući Hrvatsku narodnu stranku – liberalne demokrate (HNS), Istarski demokratski sabor (IDS) i Hrvatsku stranku umirovljenika (HSU), osvojila je većinu u parlamentu s 80 mandata. Drugoplasirani, koalicija HDZ-a, Hrvatske građanske stranke (HGS) i Demokratskog centra (DC), osvojila je 47 mandata. Osim osam mandata, koji su rezervirani za pripadnike nacionalnih manjina, preostali mandati su bili podijeljeni na Hrvatske laburiste (HL), Hrvatski demokratski savez Slavonije i Baranje (HDSSB), Hrvatsku seljačku stranku (HSS), Samostalnu demokratsku srpsku stranku (SDSS), koaliciju Hrvatske stranke prava – dr. Ante Starčević (HSP - AS) i Hrvatsku čistu stranku prava, kao i nezavisne kandidate. U trenutku raspuštanja, 38 saborskih zastupnika bile su žene. (25%).

Dana 28. rujna 2015., donesena je jednoglasna odluka u Hrvatskom saboru o njegovom raspuštanju. Predsjednica Grabar Kitarović je 5. listopada odredila 8. studeni kao datum održavanja parlamentarnih izbora. Ovo su bili prvi parlamentarni izbori nakon pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji u srpnju 2013.

Unatoč tomu da u Hrvatskoj postoje brojne političke stranke, političkom scenom dominiraju dvije najveće stranke (SDP i HDZ) a većina registriranih stranaka<sup>3</sup> nedovoljno je politički aktivna. Prije početka izbora, a u svijetlu onoga što je općenito doživljavano kao rastuće nezadovoljstvo u odnosu na dvije najveće stranke, nastalo je nekoliko novih stranaka.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> [Registar Ministarstva uprave](#) sadrži 151 političku stranku. HDZ je u razdoblju od 25 godina hrvatske neovisnosti bio na vlasti 17 godina; SDP je vodio Vladu tijekom 8 godina.

<sup>4</sup> Živi zid, čiji predsjednik, Ivan Vilibor Sinčić, je osvojio 16,2 posto glasova na posljednjim predsjedničkim izborima, registriran je u lipnju 2011, MOST u siječnju 2013. i OraH (Održivi razvoj Hrvatske) u studenome 2013.

#### IV. IZBORNI SUSTAV

151 saborski zastupnik se bira neposredno uz mandat u trajanju od četiri godine u 12 izbornih jedinica u kojima se bira po nekoliko zastupnika: 10 teritorijalnih izbornih jedinica od kojih svaka bira 14 saborskih zastupnika i 2 posebne izborne jedinice, jedna, koja zastupa državljane koji žive u inozemstvu (dijasporu) i bira 3 zastupnika, i jedna, koja zastupa nacionalne manjine i bira 8 zastupnika.

Zastupnici koji se biraju u teritorijalnim izbornim jedinicama i izornoj jedinici za dijasporu, biraju se putem sustava razmjerne zastupljenosti. Mandati su raspodijeljeni na liste kandidata koje su osvojile 5 posto važećih glasova u svakoj izornoj jedinici, primjenjujući d'Hondt formulu. Izmjenama i dopunama Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor (u daljem tekstu: izborni zakon), koje su usvojene u veljači 2015. godine, uvedena je mogućnost preferencijalnog glasovanja za jednog kandidata na listi koju je birač zaokružio na biračkom listiću. Preferencijalni glasovi se uzimaju u obzir samo kod onih kandidata koji su osvojili više od 10 posto ukupnog broja glasova koje je dobila ta određena lista. U slučaju da lista osvoji više mandata od broja kandidata koji su dobili ogovarajući broj preferencijalnih glasova, preostali broj mandata se raspodjeljuje prema redosljedu kandidata na listi.

Birači, koji su u popisima birača navedeni kao pripadnici jedne od 22 nacionalne manjine temeljem samoopredjeljenja, imaju mogućnost glasovati za kandidate u izornoj jedinici ustrojenoj za stjecanje mandata koji su rezervirani za zastupnike nacionalnih manjina. U toj izornoj jedinici kandidati se biraju unutar većinskog sustava u šest zasebnih izbora. Izbori za zastupnike srpske nacionalne manjine nose 3 mandata, dok je preostalih 5 mandata rezervirano za drugih 21 nacionalnu manjinu.<sup>5</sup>

Rezervirani mandati su prihvatljiva privremena posebna mjera kojom se osigurava učinkovito sudjelovanje nacionalnih manjina u izbornom sustavu.<sup>6</sup> U razgovorima o važnosti značajnog i pozitivnog sudjelovanja nacionalnih manjina u političkim procesima, neki sugovornici EAM OESS/UDILJP-a, posebice oni iz redova srpske nacionalne manjine, smatrali su kako je postojeći izborni sustav i dalje potreban. Ostali, uključujući pripadnike nacionalnih manjina, takav sustav više ne smatraju učinkovitim, pri čemu ih zabrinjavaju razlike između prosječnog broja glasova koji su potrebni za osvajanje mandata u izornoj jedinici za nacionalne manjine u usporedbi s teritorijalnim izbornim jedinicama, kao i razlike između mandata različitih nacionalnih manjina.

*Moglo bi se razmotriti poduzimanje dodatnih koraka za promoviranje učinkovitog sudjelovanja nacionalnih manjina posebnim mjerama, uz poticanje veće angažiranosti njihovih zastupnika u aktivnostima političkih stranaka. Bilo koja izmjena sustava zastupljenosti nacionalnih manjina, trebala bi biti razmotrena i dogovorena uz inkluziju te u najvećoj mogućoj mjeri ići u prilog jednakosti glasova.*

---

<sup>5</sup> Pet mandata je raspodijeljeno na sljedeći način: Mađarska i talijanska manjina biraju svaka po jednog zastupnika, dok češka i slovačka manjina zajedno biraju jednog zastupnika; austrijska, bugarska, njemačka, poljska, romska, rumunjska, rusinska, ruska, turska, ukrajinska, vlaška i židovska nacionalna manjina biraju jednog zastupnika te albanska, bošnjačka, crnogorska, makedonska i slovenska manjina zajedno jednog;

<sup>6</sup> Čimbenici koje treba uzeti u obzir kada se primjenjuju takve posebne mjere, uključuju veličinu i zemljopisnu koncentraciju nacionalne manjine. Vidjeti OSCE/ODIHR [Handbook On Observing and Promoting the Participation of National Minorities in Electoral Processes](#) (2014), st.43; OSCE/ODIHR [Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections](#) (2. izdanje ), str.20.

Iako je jednakost glasova zajamčena Ustavom i izborni zakon propisuje kako se broj registriranih birača u 10 teritorijalnih izbornih jedinica ne bi smio razlikovati za više od 5 posto, konačni popisi birača za ove izbore ukazuju kako je odstupanje od prosječno velike izborne jedinice dostiglo 13.2 posto, čime se narušava pravo jednakosti glasovanja.<sup>7</sup> Određivanje granica izbornih jedinica nije provedeno od usvajanja Zakona o izbornim jedinicama 1999. godine, unatoč ranijim preporukama OEES/UDILJP-a i mišljenju Ustavnog suda iz 2010. upućenog Hrvatskom saboru kako bi granice izbornih jedinica trebale biti prekrojene u skladu s postojećim podacima o broju stanovnika, Ministar uprave je predlagao da se umjesto prekrajanja granica izbornih jedinica, preispita broj zastupnika izabranih u pojedinačnim izbornim jedinicama. Prema izjavama nekih sugovornika EAM OEES/UDILJP-a, cjelokupna pravovaljanost izbora mogla bi se temeljem ovoga osporavati.

*Veličina izbornih jedinica trebala bi se redovno preispitivati kao bi se jamčila jednakost glasova, u skladu s domaćim zakonodavstvom, međunarodnim obvezama i standardima za demokratske izbore.*

## V. ZAKONODAVNI OKVIR

Zakonodavni okvir za parlamentarne izbore prije svega obuhvaća Ustav i izborni zakon. Ostali zakonski propisi koji se primjenjuju uključuju Zakon o registru birača, Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (Zakon o financiranju promidžbe), Zakon o izbornim jedinicama i Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu. Sve to je upotpunjeno uputama i odlukama koje donosi DIP.

Od posljednjih parlamentarnih izbora zakonodavni okvir za izbore prošao je značajne promjene kojima su obrađene brojne ranije preporuke OEES/UDILJP-a. Novi Zakon o registru birača usvojen je 2012. godine te je izmijenjen i dopunjen 2015., odredbe Zakona o financiranju promidžbe su poboljšane izmjenama koje su ugrađene u Zakon 2011. i 2013. a novi zakonski propisi o medijima doneseni su 2014.

Zakonodavni okvir osigurava čvrst temelj za provođenje demokratskih izbora ali je i dalje fragmentiran postojanjem nekoliko zakona kojima se uređuju posebni aspekti procesa. Različite institucije su odgovorne za provedbu izbora temeljem zasebnih zakona za svaki oblik izbora.

*Trebalo bi razmotriti mogućnost konsolidiranja i harmonizacije zakonskih propisa koji se odnose na izbore u jedan sveobuhvatan izborni zakon. Posebna poglavlja kojima bi se obrađivali različiti aspekti lokalnih, parlamentarnih i predsjedničkih izbora, kao i izbori za Europski Parlament, mogla bi biti uključena u ovaj zakon.*

---

<sup>7</sup> Prosječna veličina teritorijalne izborne jedinice je 375.506 birača. 4.izborna jedinica je imala 332.101 registriranog birača, dok je 11. izborna jedinica imala 425.047 birača. Vidjeti: [Opći komentar br. 25 UN-ovog Odbora za ljudska prava](#) na članak 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR), stavak 21., koji glasi “određivanje granica izbornih jedinica i metoda kojom se dodjeljuju glasovi ne smije štetno utjecati na raspodjelu birača.” Vidjeti i [Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije](#), I, 2.2.iv, u kojem se navodi “da zastupnička mjesta moraju biti ravnomjerno raspodijeljena po izbornim jedinicama... Dopušteno odstupanje od norme ne bi smjelo biti veće od 10 % a svakako ne bi smjelo prelaziti 15%, osim u posebni okolnostima“ i I, 2.2.v, koji glasi “ „kako bi se jamčila jednakost pripadajućih glasova, podjela zastupničkih mjesta mora se preispitivati svakih deset godina, po mogućnosti u razdobljima kada se izbori ne održavaju.“



Izmjenama i dopunama izbornog zakona, koje je usvojio Hrvatski sabor u veljači 2015. godine, nakon duge javne rasprave u kojoj su sudjelovali svi relevantni čimbenici, uvedene su brojne značajne promjene – preferencijalno glasovanje, obvezna rodna kvota za kandidacijske liste, kao i odredbe kojima se dopušta nazočnost međunarodnih i stranačkih promatrača. Dodatno, broj potpisa koji je potreban za registraciju stranke i liste nezavisnih kandidata je usklađen te je uklonjena obveza da komercijalni medijski nakladnici moraju prenositi sadržaje o promidžbi, u skladu ranijim preporukama OESS/UDILJP-a.<sup>8</sup> Dana 24. rujna, na inicijativu Demokratske stranke žena od 19. ožujka, Ustavni sud je poništio neke od izmjena i dopuna izbornog zakona, uključujući i mogućnost da DIP ne potvrdi kandidaturu lista koje nisu formirane u skladu s odredbom o rodnoj kvoti i odredbu kojom se propisuje identičan broj potpisa potrebnih za registraciju političkih stranaka i lista nezavisnih kandidata na izborima.

Ustavni sud je svoju odluku donio dan uoči raspuštanja Hrvatskog sabora i, iako navodeći u svojoj odluci - kako bi Hrvatski sabor trebao ustrajati na dobroj praksi te usvajati izmjene i dopune izbornih zakona barem jednu godinu prije izbora, Sud istovremeno procjenjuje kako „se ta dobra parlamentarna praksa (ne i propis) po naravi institucionalnog ustrojstva države i djelokruga poslova državnih tijela ne odnosi na djelovanje i rad Ustavnog suda.“<sup>9</sup> Neovisno o glavnim načelima podjele vlasti, odluka Ustavnog suda, koji nije zakonodavno tijelo već pravosudno, imala je pravne posljedice, kojima je Izborni zakon izmijenjen nekoliko tjedana prije izbora. Kasno donesenu odluku Ustavnog suda negativno je doživjela većina sugovornika EAM OESS/UDILJP-a, koji su je kritizirali kao politički motiviranu koja koristi dvjema najvećima strankama. Sugovornici EAM OESS/UDILJP-a su smatrali kako ova određena odluka, uz još neke druge kontroverzne odluke Ustavnog suda novijeg datuma, narušavaju ugled Suda u javnosti.

*U skladu s međunarodnom dobrom praksom, temeljni aspekti pravila kojima se uređuju izbori, ne bi se trebali mijenjati u razdoblju kraćem od godinu dana prije održavanja izbora.*

## VI. IZBORNA ADMINISTRACIJA

Ovi izbori su se provodili prema četverodiobenom sustavu kojeg čine Državno izborno povjerenstvo (DIP), 11 izbornih povjerenstava izbornih jedinica (IPIJ), jedno za svaku od 10 teritorijalnih izbornih jedinica i jedno za izbornu jedinicu nacionalnih manjina, 559 općinskih (OIP) i gradskih (GIP) izbornih povjerenstava i 6.941 biračkih odbora (BO)<sup>10</sup>.

DIP je stalno i neovisno tijelo kojeg čine predsjednik, koji je predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske, četiri potpredsjednika i četiri člana. Dva potpredsjednika su suci Vrhovnog suda koje

<sup>8</sup> Savjetodavno tijelo Vijeća Europe, Europska komisije za demokraciju putem prava ([Venecijanska komisija](#)) u Odjeljku II.2.b [Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima](#) predlaže da “temeljni elementi izbornog zakona...ne bi trebali prolaziti izmjene i dopune tijekom razdoblja kraćeg od jedne godine prije izbora.“ Međutim, nastavak na preporuke smatra se izuzetkom od načela stabilnosti izbornog zakona i kaže kako se na to “ne bi trebalo pozivati ukoliko se time održava stanje suprotno standardima Europske izborne stečevine ili onemogućuje provedba preporuka međunarodnih organizacija“. Vidjeti [Odjeljak II.2 Interpretativne deklaracije Venecijanske komisije o stabilnosti izbornog zakona](#).

<sup>9</sup> Odluka Ustavnog suda br. U-I-1397/2015 od 24. rujna 2015., stavak 28.

<sup>10</sup> DIP provodi izravan nadzor nad izborima u izbornoj jedinici za dijasporu koordinirajući tehničke aspekte provedbe s Ministarstvom vanjskih i europskih poslova, uključujući uspostavu 114 biračkih odbora na svim biračkim mjestima koja su otvorena u 48 država zbog glasovanja dijaspore. Od preostalih 6.827 biračkih odbora, 148 biračkih odbora je bilo određenih za nadzor nad posebnim glasovanjem vojnih postrojbi, birača u mirovnim misijama, posada brodova koji polove pod hrvatskom zastavom i birača koji žive u socijalnim ustanovama.



imenuje Vrhovni sud. Preostala dva potpredsjednika i članove imenuje Hrvatski sabor, razmjerno zastupajući u brojevima i vladajuće i oporbene političke stranke. Svi članovi DIP-a se imenuju na mandat od osam godina, moraju imati završen pravni fakultet te barem deset godina mjerodavnog radnog iskustva i ne smiju biti članovi niti jedne političke stranke.

Dužnosti i zadaće DIP-a obuhvaćaju provođenje izbora i referendum, usvajanje uputa za provedbu zakonskih odredbi koje se donose na izbore, informiranje birača, objavljivanje izbornih rezultata te formuliranje preporuka za unaprjeđenje zakonskih propisa koji se odnose na izbore. DIP-u je u obavljanju njegovih dužnosti pomagalo stalno tajništvo sastavljeno od 14 članova i osoblja koje je bio privremeno imenovano iz redova tajništva Vrhovnog suda i ostalih sudova.

DIP je usvojio devet obvezujućih uputa kojima se uređuju različiti aspekti izbornog procesa, uključujući one o registraciji kandidata, postupku glasovanja posebnih kategorija birača poput pripadnika oružanih snaga, zatvorenika i pritvorenih osoba, birača koji glasuju kod kuće jer ne mogu pristupiti biračkom mjestu i birača koji žive u socijalnim ustanovama, kao i obvezne upute o pravima i obvezama promatrača. DIP je pripremio i objavio na svojim mrežnim stranicama sveobuhvatan i interaktivan program e-učenja o izbornim procedurama i proveo stručno osposobljavanje za predsjednike izbornih povjerenstava izbornih jedinica te njihove zamjenike.

DIP je tijekom izbornog razdoblja, kojeg je pratila EAM OEES/UDILJP-a, redovito održavao po nekoliko sjednica dnevno u ozračju kolegijalnosti. Međutim, većini odluka je prethodila tek kratka rasprava te su nakon toga usvajane jednoglasno, što ukazuje na činjenicu da je značajan broj tih odluka donesen prije održavanja formalne sjednice. Podaci o održavanju sjednica DIP-a i dnevni red za iste, nisu bili pravovremeno objavljeni na mrežnim stranicama DIP-a ali su materijali i donesene odluke na sjednicama bile odmah objavljivane na Internetu.

Članstvo IPIJ-a čine predsjednik, dva člana i tri zamjenika koje imenuje DIP iz redova sudaca i priznatih pravnika, pri čemu dva člana imenuju vladajući a dva oporba. IPIJ-i su imenovani 21. listopada. Slijedeći istu formulu, OIP-ovi/GIP-ovi i, na koncu, BO-ovi su ustrojani do 2. studenog. Sastav određenog broja BO-ova je bio dopunjen članovima iz redova državne uprave, jer su neke od nominacija političkih stranaka stigle prekasno i nisu bile brojčano dovoljne.

Izborni zakon propisuje kako se datum održavanja izbora mora objaviti barem 30 dana prije njihova održavanja. Ovi izbori su bili najavljeni 25. rujna, 34 dana prije dana održavanja izbora a kratki rokovi u izbornom kalendaru nisu uvijek osiguravali potpuno poštivanje zakonskih rokova za različite faze procesa. Na primjer, birački listići su morali biti tiskani prije isteka roka za osporavanje kandidatura.

*Zakonski rokovi za provedbu izbora mogli bi biti dulji kako bi se omogućilo poštivanje vremenskog okvira za određene aktivnosti u izbornom kalendaru.*

## VII. REGISTRACIJA BIRAČA

Svi državljani Republike Hrvatske koji su napunili 18 godina do dana održavanja izbora imaju pravo glasovati.<sup>11</sup> Međutim, prema Zakonu o popisima birača, da bi birač bio upisan u popis birača na

<sup>11</sup> Izmjenama i dopunama izbornog zakona iz 2015. godine, uklonjena su ograničenja u odnosu na pravo glasovanja nesposobnim odraslim osobama.

biračkom mjestu, mora imati važeću osobnu iskaznicu.<sup>12</sup> Biračima koji imaju pravo glasovati a nemaju važeću osobnu iskaznicu, kako u zemlji tako i u inozemstvu, nije bilo uskraćeno njihovo biračko pravo jer su mogli dobiti potvrdu za glasovanje u lokalnom uredu Ministarstva uprave ili u veleposlanstvu odnosno konzularnom predstavništvu na sam dan izbora. Unatoč tomu, odredba je dodatno opteretila građane koji, prema Ustavu, imaju pravo glasovati.

*Svi oni koji imaju pravo glasovati trebali bi biti upisani u registar birača, dok bi osobne iskaznice trebale biti samo sredstvo za dokazivanje identiteta birača.*

Registar birača sastavlja Ministarstvo uprave (MIU) temeljem podataka o državljanstvu, prebivalištu i putnim ispravama, dok Ministarstvo unutarnjih poslova (MUP) vodi evidencije o osobama koje žive u inozemstvu. Gradski ured za opću upravu Grada Zagreba, u suradnji s MVEP-om i diplomatskim i konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske u inozemstvu, odgovorno je za sastavljanje popisa birača za birače koji nemaju adresu u Republici Hrvatskoj.

Nedavno usvojeni zakoni, prije svega Zakon o registru birača iz 2012., koji je posljednji put izmijenjen i dopunjen 2015., Zakon o prebivalištu iz 2013. i Zakon o osobnoj iskaznici iz 2015., osigurana su značajna ažuriranja registra birača, što je rezultiralo uklanjanjem duplih i netočnih unosa. Dodatno, nekih 250.000 birača je brisano iz popisa državljana s prebivalištem u Republici Hrvatskoj. Prema članku 28. Zakona o prebivalištu, državljanima, koji su imali nevažeće osobne iskaznice u vrijeme usvajanja ovog Zakona, a koji nisu ponovno prijavili prebivalište unutar dvije godine, brisana je adresa prebivališta. Ukupno 748.032 birača tako nema adresu u zemlji. Ti birači su prebačeni u registar birača koji žive izvan granica Republike Hrvatske, bez da je pri tomu navedena država u kojoj žive.<sup>13</sup> Birači su mogli provjeriti svoj upis u registar birača u lokalnom uredu MIU-a, putem pretraživača na Internetu ili upućivanjem upita u pisanom obliku; izmjene u popisu birača mogle su se raditi do 10 dana prije održavanja izbora.

Birači koji su očekivali da će biti odsutni iz prebivališta na izborni dan, mogli su zatražiti potvrdu o glasovanju izvan prebivališta, što im je omogućavalo glasovanje na nekom drugom biračkom mjestu u Hrvatskoj ili u inozemstvu. Birači bez prebivališta u zemlji mogli su se registrirati za glasovanje do 28. listopada ili, uz žurni postupak, na sam dan održavanja izbora u mjerodavnom veleposlanstvu ili konzularnom predstavništvu. Pripadnici oružanih snaga, posade hrvatskih brodova na moru, zatvorenici i pritvorenici, osobe koje glasuju kod kuće jer ne mogu pristupiti glasovanju na biračkom mjestu i birači u socijalnim ustanovama, registrirani su za glasovanje na posebno određenim biračkim mjestima.

Registriranih birača za ove izbore je bilo 3.791.352, uključujući 36.285 birača koji su se do 28. listopada aktivno registrirali za glasovanje u izbornoj jedinici za dijasporu.<sup>14</sup> Ukupan broj od 44.157

---

<sup>12</sup> Članak 3.3 Zakona o registru birača određuje kako bi samo oni s pravom glasa, koji imaju važeću osobnu iskaznicu, trebali biti na tiskanim izvancima iz registra birača, dok članak 45. Ustava glasi „Hrvatski državljani s navršenih 18 godina (birači) imaju opće i jednako biračko pravo u izborima...“.

<sup>13</sup> Prema Zakonu o registru birača, birači bez adrese u Republici Hrvatskoj, moraju se aktivno registrirati za glasovanje tijekom predsjedničkih ili parlamentarnih izbora, odnosno na referendumu. Oni pripadaju 11. izbornoj jedinici i mogu glasovati ili na jednom od 114 biračkih mjesta u inozemstvu ili na 1 biračkom mjestu u Republici Hrvatskoj predviđenom za birače iz 11. izborne jedinice. Izmjene i dopune Zakona o registru birača, usvojene 25. rujna 2015., osigurale su državljanima koji imaju elektroničke osobne iskaznice automatsko dodavanje u registar birača, bez potrebe da se aktivno registriraju.

<sup>14</sup> Dodatno, 10.230 birača je registrirano u veleposlanstvima i konzularnim predstavništvima na dan održavanja izbora.

birača si je priskrbio potvrdu za glasovanje izvan mjesta prebivališta kako bi mogli glasovati na nekom drugom biračkom mjestu.<sup>15</sup>

Svako biračko mjesto je dobilo tri tiskana popisa birača; na jednom su bili birači registrirani za glasovanje na tom biračkom mjestu, na drugom birači koji su privremeno ispisani iz popisa za to biračko mjesto dok su na trećem bili birači koji pripadaju drugim biračkim mjestima ali će doći glasovati na to biračko mjesto. Birači koji su pripadnici nacionalnih manjina nalazili su se na istom popisu birača kao i drugi birači, što je dobrodošla promjena u odnosu na prijašnje procedure, kada su za svaku od šest lista za nacionalne manjine postojali zasebni popisi birača.

## VIII. REGISTRACIJA KANDIDATA

Svaki državljanin koji je do dana održavanja izbora napunio 18 godina može sudjelovati kao kandidat, osim onih koji su osuđeni na kaznu zatvora ili se u trenutku određivanja dana održavanja izbora nalaze na odsluženju kazne zatvora dulje od šest mjeseci odnosno osobe koje nisu rehabilitirane nakon što im je izrečena kazna za zločine protiv čovječnosti i teškog ubojstva.<sup>16</sup> Kandidat ne mora imati prebivalište u izbornoj jedinici u kojoj se kandidira.

Registrirane političke stranke, koalicije političkih stranaka i skupine birača, mogu podnijeti kandidacijske liste za teritorijalne izborne jedinice a pojedinačni kandidati za manjinsku izbornu jedinicu. Koalicije se mogu formirati na nacionalnoj razini ili zasebno, za svaku izbornu jedinicu. Udruge nacionalnih manjina također mogu kandidirati osobe za šest zasebnih manjinskih izbora. Kako bi bile važeće, svaka od kandidacijskih lista u 10 teritorijalnih izbornih jedinica u zemlji mora sadržavati 14 imena, dok kandidacijska lista za izbornu jedinicu dijaspore mora imati između 6 i 14 kandidata. Time se nezavisnim kandidatima onemogućuje samostalno sudjelovanje u izborima, što je u suprotnosti s postavkama OEES-a te i dalje ostaje neriješeno pitanje unatoč prijašnjim preporukama OEES/UDILJP-a<sup>17</sup>.

*Zakonski propisi bi trebali biti izmijenjeni kako bi se omogućilo da nezavisni kandidati sudjeluju u izborima samostalno, umjesto zajedno s ostalim kandidatima na listi, u skladu s postavkama OEES-a.*

Nezavisne kandidacijske liste, koje su predale skupine građana, moraju imati barem 1500 potpisa, dok političke stranke i koalicije ne moraju prikupljati potpise da bi mogle predati kandidacijske liste; 100 potpisa je dovoljno za svakog kandidata koji je pripadnik nacionalne manjine.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Ukupno se 22.740 birača registriralo za glasovanje na nekom drugom biračkom mjestu u zemlji, dok se 21.417 birača s prebivalištem u Republici Hrvatskoj registriralo za glasovanje u inozemstvu.

<sup>16</sup> Nastavno na preporuku OEES/UDILJP-a kako se mora jasno navesti u kojim slučajevima se osoba ne može kandidirati na izborima, članak 9. izbornog zakona izmijenjen u skladu s preporukom.

<sup>17</sup> Stavak 7.5 Kopenhaškog dokumenta OEES-a iz 1990. godine propisuje da zemlje sudionice „poštuju pravo građana da se natječu za političku ili javnu službu, samostalno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija, bez diskriminacije.“

<sup>18</sup> Nastavno na preporuku OEES/UDILJP-a i usklađivanje s međunarodnim obvezama, izborni zakon je izmijenjen kako bi se propisala obveza da svaku kandidacijsku listu mora podržati 1.500 potpisa. Međutim, Ustavni sud je ukinuo ovu odredbu, navodeći u pojašnjenju odluke kako bi se povećanjem broja potpisa smanjila inkluzivnost izbornog procesa. Vidjeti Odluku Ustavnog suda br. U-I-1397/2015 od 24. rujna 2015. Opći komentar br. 25 UN-ovog Odbora za ljudska prava na članak 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR), stavak 17., glasi: “Ukoliko kandidat mora imati minimalan broj pristalica koji podržavaju njegovu/njezinu kandidaturu, taj bi uvjet trebao biti u razumnim granicama te ne bi smio ograničavati kandidaturu.“

*Ukoliko se zakonski propisi izmijene kako bi se omogućilo nezavisnim kandidatima da sudjeluju u izborima samostalno, uvjeti za registraciju kandidata bi trebali biti preformulirani na način da se uz obeshrabrivanje kandidatura onih neozbiljnih kandidata, na primjeren način osigura samostalno nastupanje nezavisnih kandidata, pri čemu ti uvjeti ne smiju biti stroži od onih propisanih za političke stranke.*

U procesu koji je obuhvaćao široku paletu političkih gledišta, DIP je registrirao ukupno 166 kandidacijskih lista, od kojih su 161 podnijejele političke stranke i koalicije a 5 lista skupine birača. Na listama je ukupno bilo 2.311 kandidata, od čega je 41 manjinski kandidat sudjelovao u izborima unutar izborne jedinice za nacionalne manjine. Nekoliko sugovornika OEES/UDILJP-a je ocijenilo kako je smanjenje broja kandidata, sa 4.359, koliko ih je bilo na parlamentarnim izborima 2011., na 2.311, rezultat spajanja manjih stranaka i formiranja većih koalicija.<sup>19</sup> Od ukupno 61 političke stranke, koja je sudjelovala u izborima, 17 njih je nastupalo samostalno, dok su preostale formirale 15 koalicija.<sup>20</sup>

Suprotno odredbama izbornog zakona, od ukupno 166 kandidacijskih lista, 33 liste nisu postupile u skladu s uvjetom kojim je propisan minimum od 40 posto kandidata svakog roda.<sup>21</sup> Međutim, listama koje nisu postupile u skladu s odredbom o rodnoj kvoti, bilo je dopušteno sudjelovati u izborima temeljem odluke Ustavnog suda kako Zakon o ravnopravnosti spolova već propisuje novčanu kaznu od 50.000 kuna (otprilike 6.600 eura) za one koji ne poštuju kvotu i kako bi bilo nepravično proglasiti liste nevažećima na temelju toga.<sup>22</sup> Dana 4. studenog je DIP proslijedio Državnom odvjetništvu i Pravobraniteljici za ravnopravnost spolova informaciju kako 33 liste nisu ostvarile propisanu rodnu kvotu.

*Kako bi se ostvarila bolja ravnoteža između žena i muškaraca koji obavljaju javnu službu za koju su izabrani, mogle bi se preispitati privremene posebne zakonske mjere, uključujući učinkovitije i razmjerne sankcije za nepostupanje u skladu s propisanim.*

*K tomu, političke stranke bi trebale razmotriti dragovoljne mjere u svrhu poticanja zatupljenosti žena na višim pozicijama unutar stranka, koje omogućavaju sudjelovanje u donošenju odluka, i povećanje prepoznatljivosti ženskih kandidata.*

## IX. IZBORNA PROMIDŽBA

Službena izborna promidžba je započela 21. listopada i završila 24 sata prije dana održavanja izbora, kada je započela izborna šutnja. U trajanju od 17 dana, ova je promidžba bila najkraća u hrvatskoj povijesti. I dok su neki sudionici izbora EAM OEES/UDILJP-u govorili kako bi im bilo draže da je promidžba bila dulja, mnogi su izražavali zadovoljstvo kraćim trajanjem promidžbe, navodeći kako je „neslužbena promidžba“ i tako počela odmah nakon Predsjedničkih izbora u siječnju 2015.

<sup>19</sup> Najveća koalicija koja je sudjelovala u izborima, *Koalicija rada i solidarnosti*, objedinjavala je 14 stranaka.

<sup>20</sup> Kao i u prethodnim izborima, SDP nije sudjelovao u izbornoj jedinici za dijasporu. Prvi puta, od početka sudjelovanja u izborima, stranka srpske nacionalne manjine, SDSS, sudjelovala je u izborima u koaliciji s SDP-om u jednoj izbornoj jedinici.

<sup>21</sup> 23. Opća preporuka Odbora Konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), u članku 22. navodi da “Političke stranke moraju usvojiti načela jednakih mogućnosti i demokracije te uložiti napore za postizanje ravnoteže u broju muških i ženskih kandidata” i članak 28. koji glasi: “...političke stranke također imaju obvezu osigurati uključivanje žena na kandidacijske liste te njihovo kandidiranje na izborima na područjima gdje je izgledno da bi to moglo rezultirati izbornim uspjehom.”

<sup>22</sup> Vidjeti Odluku Ustavnog suda od 24. rujna 2015.

Aktivnosti unutar promidžbe su se odvijale u otvorenom ozračju, odražavajući poštivanje temeljenih sloboda izražavanja, kretanja i okupljanja. Unatoč činjenici da su mnoge političke stranke ušle u koalicije koje predvode dvije najveće stranke, SDP i HDZ, neki predstavnici političkih stranaka s kojima se EAM OEES/UDILJP-a susreo, iskazali su zabrinutost da je veliko predizborno koaliranje onemogućilo malim strankama da ostvare realan utjecaj na kreiranje politika.<sup>23</sup>

Aktivnosti unutar promidžbe su bile slabo vidljive diljem zemlje. Kako bi prenijeli svoje poruke, sudionici izbora su uglavnom koristili susretanje s biračima na javnim mjestima, pojavljivanje u medijima koji emitiraju programe, dijelili letke, izravno anketirali birače od vrata do vrata te se, u ograničenom opsegu, oglašavali putem plakata ili reklamnih panoa. Tijekom posljednjeg tjedna promidžbe, dvije najveće koalicije su u glavnom gradu organizirale izborne skupove velikih razmjera. I promidžba SDP-a i promidžba HDZ-a bile su usredotočene na njihove stranačke vođe i njihova nastojanja da osvoje mjesto predsjednika Vlade.

Iako su sudionici izbora prenosili općenite poruke o nužnosti provođenja gospodarskih, društvenih i političkih reformi, otvaranju novih radnih mjesta i sprječavanju iseljavanja, promidžbi su često nedostajali detalji kojima bi se potkrijepila velika promidžbena obećanja. Žene su bile predstavljene u promidžbenim materijalima i sudjelovale su u promidžbenim događajima. Uz nekoliko izuzetaka, političke stranke su vodili muškarci i nije postojala posebna izborna platforma koja bi ciljano bila namijenjena ženskim biračima.<sup>24</sup>

Unatoč činjenici da je jezik kojeg su kandidati koristili u obraćanju bio pretežito umjeren, neke su poruke bile izrečene u populističkom i negativnom tonu. Neki sugovornici EAM OEES/UDILJP-a izrazili su zabrinutost zbog promidžbenih događaja u organizaciji HDSSB-a, uz prisutnost mladića, odjevenih od glave do pete u crne odore, koji paradiraju sa zastavama, što je smatrano uznemirujućim. Još jedan primjer, o čemu su izvijestili mediji, bilo je korištenje reklamnog panoa s navodima o „jugoslavenskoj“ nacionalnoj pripadnosti jednog od kandidata.<sup>25</sup> Sugovornici EAM OEES/UDILJP-a iskazali su zabrinutost kako takva promidžba sadrži zapaljive tonove.

Bilo je nekoliko primjera kršenja izborne šutnje.<sup>26</sup> Dana 7. Studenog, DIP je objavio priopćenje za javnost pozivajući sve sudionike izbora na poštivanje izborne šutnje.

## X. FINANCIRANJE IZBORNE PROMIDŽBE

Glavni zakon kojim se uređuje financiranje izborne promidžbe je Zakon o financiranju promidžbe, kojim se dopušta i financiranje iz državnog proračuna i iz privatnih izvora. Izmjenama i dopunama

<sup>23</sup> Koalicija *Hrvatska raste*, predvođena SDP-om, obuhvaćala je HNS, HSU, HL, Autohtonu hrvatsku seljačku stranku (A-HSS), Zagorsku stranku (ZS), i, u jednoj izbornoj jedinici, SDSS. *Domoljubna koalicija*, predvođena HDZ-om, obuhvaćala je Hrvatsko socijalno-liberalnu stranku (HSLs), HSS, HSP-AS, Blok umirovljenici zajedno (BUZ), Hrvatski rast (HRAST), Hrvatsku demokršćansku stranku (HDS), Zagorsku demokršćansku stranku (ZDS), i, u jednoj izbornoj jedinici, Hrvatsku čistu stranku prava (HČSP).

<sup>24</sup> Na čelu stranki OraH i Konzervativne stranke su bile žene.

<sup>25</sup> Članak se pojavio na Internet stranici [Večernjeg lista](#), te su nakon toga društveni mediji opsežno pisali o tome.

<sup>26</sup> Između ostaloga, objavljivanje reklame s Tomislavom Karamarkom, liderom HDZ-a, u dnevnom listu *Jutarnji list* 7. studenoga; Internet stranica *Glasa Slavonije* je prikazala reklamu za kandidata Narodne stranke – Reformista Ivu Josipovića; koalicija Milan Bandić 365 slala je biračima tekstualne poruke, dok su se drugi, uključujući SDP, promovirali na Facebook-u.

zakona usvojenih u 2013., detaljnije je propisano otvaranje posebnih bankovnih računa i financiranje koalicijskih lista i neovisnih kandidata kao i prijenos odgovornosti nadzora sa Državnog ureda za reviziju na DIP. Zakonodavni okvir osigurava čvrst temelj za transparentnost, integritet i odgovornost u financiranju izborne promidžbe i većina izbornih dionika u isti ima povjerenja. Skupina država protiv korupcije Vijeća Europe (GRECO) u svojim je ranijim zaključcima navela kako je Republika Hrvatska provela sve njihove preporuke koje se odnose na transparentnost financiranja političkih aktivnosti.<sup>27</sup>

Sugovornici EAM OESS/UDILJP-a su pozdravili novu odredbu o obvezi otvaranja zasebnog bankovnog računa u svrhu promidžbe za sve sudionike izbora izmijenjena na način kojim se dopušta otvaranje jednog računa za sve stranke unutar koalicije. DIP ima ovlasti da u bilo kom trenutku zatraži sve informacije o transakcijama po takvim računima.

Političke stranke, kandidati i liste nezavisnih kandidata ili skupina birača, mogu financirati njihove izborne promidžbe iz vlastitih izvora, donacija i drugih prihvatljivih izvora. Zakonom su zabranjene donacije stranih, anonimnih, vjerskih, humanitarnih i drugih neprofitnih udruga i organizacija, kao i sindikata ili udruženja poslodavaca te su propisana ograničenja za donacije koje se mogu primiti tijekom kalendarske godine.<sup>28</sup> Troškovi izborne promidžbe jedne stranke ili koalicije ne smiju prelaziti HRK 1,5 milijuna kuna (oko 200.000 EUR) u jednoj izbornoj jedinici, što je većina sugovornika EAM OESS/UDILJP-a smatrala primjerenim ograničenjem za potrošnju u promidžbi. Nekoliko političkih stranaka je obavijestilo EAM OESS/UDILJP-a kako su uzeli kredit u banci da bi financirali izbornu promidžbu. Manje stranke su izvjestile o problemima u prikupljanju sredstava te su pribjele prikupljanju priloga od svojih kandidata kao ključnom izvoru financiranja.

Zakon također osigurava razmjernu nadoknadu troškova izborne promidžbe iz državnog proračuna za liste koje osvoje više od pet posto važećih listića u izbornoj jedinici u kojoj su sudjelovale u izborima. Nadoknada za kandidate koji su pripadnici nacionalnih manjina se izračunavaju na osnovi postotka stanovništva kojeg zastupaju i broja osvojenih glasova.<sup>29</sup>

Svi sudionici izbora imaju obvezu predati DIP-u preliminarna izvješća o zaprimljenim donacijama i troškovima promidžbe sedam dana prije izbornog dana i konačna izvješća u roku od 30 dana od dana održavanja izbora. Sudionici izbora bi trebali i preliminarna izvješća i konačna izvješća objaviti na svojim mrežnim stranicama ili u dnevnom tisku. Kršenja propisa kojima je uređeno financiranje izborne promidžbe rezultira različito visokim novčanim kaznama i ograničenjima u nadoknadi troškova izborne promidžbe iz sredstava državnog proračuna, čak i potpunim gubitkom prava na nadoknadu troškova.

DIP je obavijestio EAM OESS/UDILJP-a kako je za ove izbore otvoren 61 poseban račun. Četiri sudionika izbora nisu predali preliminarna izvješća DIP-u i nisu ih objavili.<sup>30</sup> Nekoliko medijskih nakladnika je izvjestilo o stranačkim i koalicijskim prijelaznim izvješćima o troškovima promidžbe.

<sup>27</sup> Vidjeti GRECO-vo Izvješće 3. kruga evaluacije sukladnosti iz 2011.

<sup>28</sup> Pojedinaac može donirati do HRK 30.000 (oko 4.000 EUR) političkoj stranci, nezavisnoj listi ili kandidatu; društva mogu donirati do HRK 100.000 (oko 13.300 EUR) nezavisnoj listi ili kandidatu i pravne osobe mogu dati doprinos do visine HRK 200.000 (oko 26.700 EUR) stranci. Okvirni tečaj je 7.5 HRK za 1 EUR.

<sup>29</sup> Kandidati koji su pripadnici nacionalnih manjina, koje imaju udio u stanovništvu veći od 1,5 posto, imaju pravo na nadoknadu, ukoliko osvoje više od 5 posto važećih glasova. Kandidati ostalih nacionalnih manjina, kao i onih koje nisu ušle u Hrvatski sabor, imaju pravo na nadoknadu 15 posto troškova koje će primiti kao nadoknadu oni koju su izabrani.

<sup>30</sup> Neovisna lista Željko Knapić, Srpska pravedna stranka – SPS; Bari Ahmedi Skupina birača i Zvonko Kalanjoš Skupina birača;



Iako zakon osigurava mogućnost provođenja kontrole uključivanjem drugih nadležnih državnih tijela, DIP je obavijestio EAM OEES/UDILJP-a kako nije koristio takvu pomoć. Nekoliko sugovornika EAM-a je izrazilo sumnju u sposobnost DIP-a da provede primjeren nadzor, tvrdeći kako DIP-u nedostaje ljudskih resursa, kritizirajući ono što su nazvali više reaktivnim nego li proaktivnim načinom rada.

*Kako bi se dodatno osnažila transparentnost i povjerenje javnosti u proces, trebalo bi razmotriti mogućnost objavljivanja prijelaznih i konačnih izvješća na stranicama DIP-a.*

## XI. MEDIJI

### A. OPĆE MEDIJSKO OZRAČJE

Medijski prostor Republike Hrvatske je pluralistički i opsežan i čini ga 11 TV postaja s nacionalnom koncesijom, 20 lokalnih TV kanala, 145 radijskih postaja (uključujući i 7 programa s nacionalnom koncesijom), 10 dnevnih novinskih izdanja te 36 tjednih ili dvotjednih časopisa. Postoji nekoliko Internet portala s vijestima dok se političke debate odvijaju i na društvenim medijima.

Televizija je i dalje glavni izvor političkih informacija. Hrvatska radiotelevizija (HRT), kao javni nakladnik elektroničkih medija, obuhvaća četiri televizijska kanala, od kojih dva prenose informativni program. Najgledanije postaje s nacionalnom koncesijom koje su u privatnom vlasništvu su Nova TV i RTL. Iako tiskani mediji bilježe pad, dnevni tisak se još uvijek smatra utjecajnim u smislu određivanja što će od vijesti biti uključeno u TV i radijske programe. *Jutarnji list* i *Večernji list* su najčitaniji dnevni listovi na nacionalnoj razini. Uporaba Interneta je porasla na 68 posto stanovništva koji istome imaju pristup.<sup>31</sup>

Nakladnici koji su posvećeni nacionalnim manjinama dobivaju sredstva iz državnog proračuna, što se odnosi na srpski tjednik *Novosti*, talijanski tjednik *La Voce del Popolo*, bošnjački mjesečnik *Peoporodov žurnal* i prekogranični slovensko-hrvatski TV projekt u Kopru.

Gospodarska recesija je imala štetan utjecaj na medijsko ozračje, uzrokujući određen broj preuzimanja u kojima su gospodarski i bankarski subjekti preuzeli upravljanje medijskim tvrtkama. Mnogi sugovornici EAM OEES/UDLJP-a izrazili su zabrinutost da novi vlasnici vrše izravan ili neizravan pritisak na urednike i novinare te tako kompromitiraju novinarsku neovisnost što rezultira njihovom samocenzurom.<sup>32</sup>

*Mogle bi se razmotriti mjere za osiguranje uredničke neovisnosti medijskih izdanja od vlasnika medija.*

---

<sup>31</sup> Vidjeti [najnovije podatke \(2014\) Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske o uporabi informatičkih i komunikacijskih tehnologija \(ICT\)](#) u kućanstvima ili od strane pojedinaca.

<sup>32</sup> Vidjeti: 25. Opći komentar Odora za ljudska prava UN-a na članak 25. ICCPR-a, stavak 25. koji glasi "slobodna komunikacija informacija i ideja o javnim i političkim pitanjima među građanima, kandidatima i izbranim zastupnicima je ključna. To podrazumijeva slobodu tiska i drugih medija koji mogu komentirati o javnim pitanjima bez cenzorstva ili ograničenja..."<sup>32</sup>, [Parlamentarna skupština Vijeća Europe \(PACE\) . Rezolucija 1636\(2008\)](#) "Medijska izdanja bi trebala biti urednički neovisna od vlasnika medija, na prijem na način da se s vlasnicima medija slože oko pravila za uredničku neovisnost, kako bi se osigurali da se vlasnici medija ne miješaju u dnevne uredničke aktivnosti ili kompromitiraju nepristranost novinarstva."

Bilo je nekoliko incidenata popraćenih fizičkim napadima na novinare ili zastrašivanjem u razdoblju od 18 mjeseci prije izbora, uključujući dva neriješena slučaja pokušaja ubojstva. Čini se kako su u nekim slučajevima napadi i prijetnje povezani s istražiteljskim pričama koje su žrtve objavile, dok se u drugima radilo o rasnom zlostavljanju. OEES-ov Predstavnik za slobodu medija (RFoM) i Odbor za ljudska prava UN-a izrazili su zabrinutost zbog broja napada i zatražili od državnih tijela da provedu istražne radnje.<sup>33</sup>

## B. ZAKONODAVNI OKVIR ZA MEDIJE

Zakonski propisi koji se odnose na nakladnike elektroničkih medija tijekom trajanja izbora sadržana su u izbornom zakonu i dopunjena „Pravilima za postupanje elektronskih medija s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj tijekom izborne promidžbe“, koje je potvrdio Hrvatski sabor 26. rujna 2014. te pravilima koja je izdao DIP.

Iako Ustav jamči slobodu izražavanja, kleveta i uvreda i dalje se smatraju kaznenim djelima, što nije u skladu s međunarodnim standardima.<sup>34</sup> Kazneno djelo „sramoćenja“ je dodano u Kazneni zakon 2011. Prema RFoM OEES-a, pravne definicije „sramoćenja“ i „uvrede“ su „nejasne, podložne individualnoj interpretaciji i time proizvoljnoj primjeni.“, pri čemu je RFoM pozvao Vladu da „kršenja zakona usmjerena protiv ugleda ukloni iz kaznenog zakona te u potpunosti dekriminalizira klevetu.“<sup>35</sup>

*Kleveta, uvreda i sramoćenje bi trebali biti dekriminalizirani, u skladu s međunarodnim standardima o slobodi izražavanja.*

Izmjenama i dopunama izbornog zakona uklonjena je obveza za nakladnike elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom da svakom izbornom dioniku osiguraju jednaku medijsku pokrivenost tijekom promidžbe. Ova promjena, koju je bila dio preporuka OEES/UDILJP-a u 2011., omogućila je i HRT-u i privatnim nakladnicima elektroničkih medija uredničko diskrecijsko pravo da kandidatima dodjele razmjerno a ne jednako vrijeme u vijestima, analizi i drugim oblicima izvješćivanja vezano uz izbore.<sup>36</sup> Dok su s jedne strane nakladnici elektroničkih medija pozdravili odredbu, manje stranke su tvrdile kako je ona u odnosu na njih diskriminirajuća.

Iako je HRT imao obvezu izvješćivati o promidžbi, privatni nakladnici elektroničkih medija su mogli odlučivati žele li i u kojoj mjeri izvješćivati o njoj. Pravilima koja je usvojio Hrvatski sabor se propisuje da je HRT dužan dodijeliti barem pet minuta programa svakom sudioniku. Sukladno zakonu, javni i privatni TV kanali sa nacionalnom koncesijom mogli su organizirati samo jednu debatu tijekom promidžbe.

Zakonom o elektroničkim medijima iz 2009. propisana je obveza Agencije za elektroničke medije da prati pridržavaju li se nakladnici elektroničkih medija odredbi iz zakona. Agencija, koja ima na puno rano vrijeme zaposlene stručnjake za praćenje aktivnosti medija, može odrediti sankcije koje se kreću od novčanih kazni u iznosima i do milijun kuna (oko 130.000 EUR) do ukidanja dozvole za emitiranje

<sup>33</sup> Vidjeti priopćenja OEES-ovog Predstavnika za slobodu medija od [14. kolovoza 2015.](#) i [29. svibnja 2015.](#), i Odbora za ljudska prava UN-a [“Zaključna zapažanja o trećem periodičnom izvješću za Hrvatsku”](#) (30. travanj 2015. CCPR/C/HRV/CO/3), stavak 23.

<sup>34</sup> Stavak 47., 34. Općeg komentara Odbora za ljudske prava UN-a navodi kao bi države “trebale razmotriti dekriminalizaciju klevete.”

<sup>35</sup> Vidjeti: Priopćenje RFoM OEES-a od [8. travnja 2014.](#)

<sup>36</sup> Izmjenama i dopunama izbornog zakona osigurano je načelo „primjerene“ pokrivenosti sudionika izbora, što je interpretirano kao uvjet za osiguranje razmjerne pokrivenosti.

programa. S obzirom da i pravila koja je donio Hrvatski sabor i pravila DIP-a nalažu da se pritužbe vezano uz aktivnosti medija tijekom izborne promidžbe upućuju DIP-u, Agencija tijekom promidžbe nije zaprimila niti jednu pritužbu. Međutim, Etičko povjerenstvo je obrađivalo osam predmeta koji su se odnosili na medije, od kojih je jedan predmet prosljedilo DIP-u, unatoč činjenici da oba tijela imaju ograničene mogućnosti za istraživanje takvih predmeta i nemaju ovlasti za izricanje sankcija.

*Kako bi se pomoglo DIP-u, u primjeni odredbi iz izbornog zakona koje se odnose na rad medija, Agenciji za elektroničke medije bi trebala biti dodijeljena nešto formalnija uloga u praćenju izvješćivanja medija o izborima.*

## C. MEDIJSKO PRAĆENJE IZBORA

Promidžba bila nezanimljiva, što je rezultiralo nedostatnom prepoznatljivošću u izvješćivanju medija. Nakladnici elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom vrlo su malo izvješćivali o promidžbi izvan svojih glavnih informativnih emisija. Stranke nacionalnih manjina su rekly EAM OESS/UDILJP-u kako im je pružena bolja usluga u njihovim specijaliziranim lokalnim medijskim kućama nego kod najvećih nakladnika. Većina stranaka je bila prisutna u društvenim medijima, pri čemu je Facebook bio najpopularnija platforma. Međutim, sudionici izbora su rijetko koristili društvene medije za interakciju s biračima ili kao forume za rasprave. Veći dio izvješćivanja u svim medijima je bio usredotočen na personaliziranu razmjenu poruka između lidera HDZ-a i SDP-a.

HRT je poštovao obvezu da mora dodijeliti svim izbornim dionicima pet minuta besplatnog medijskog prostora za predstavljanje. Snimci su prikazivani na kanalu HRT4, radiju s nacionalnom koncesijom i na mrežnim stranicama HRT-a. Iako nisu bile u obvezi osigurati besplatni medijski prostor za predstavljanje, Nova TV i RTL su objavile snimke svaka na svojim mrežnim stranicama. Kandidati su poglavito koristili tu besplatnu minutažu kako bi se predstavili uz prethodno pripremljene govore a u nekim slučajevima čak nisu imali dovoljno materijala kako bi iskoristili dodijeljeno vrijeme.

Javni i privatni nakladnici elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom koristili su rezultate anketa koje su provodile tvrtke za istraživanje javnog mnijenja *Ipsos i Promocija plus*, kako bi utvrdile kriterije za uredničke odluke o medijskom izvješćivanju o promidžbi razmjernim dodjeljivanjem vremena u programima, što je i omogućeno izmjenama i dopunama izbornog zakona, kao i za odabir kandidata u debati. Dok su Nova TV i RTL isključili kao opciju organiziranje bilo kakve debate, HRT je planirao jednu debatu 6. studenog, koja bi obuhvaćala pet stranaka – SDP, HDZ, MOST, HDSSB i IDS – utemeljenu na rezultatima *Ipsosove* ankete temeljem koje su i donosili odluku o medijskoj pokrivenosti izborne promidžbe. Pritužba ORaH-a, upućena Etičkom povjerenstvu, o propustu HRT-a, prosljedena je DIP-u, koje je ocijenilo kako su kriteriji koje je HRT primijenio u odabiru „proizvoljni“. Nakladnik elektroničkih medija, zbog miješanja u njegov rad i pritiske, kako je naveo, otkazao je debatu, ali je takav potez doživio brojne kritike, uključujući i onu Hrvatskog novinarskog društva.<sup>37</sup> Odluka je značila dodatno uskraćivanje informacija biračima o promidžbi uz već sadržajno oskudnu pokrivenost u nakladnicima elektroničkih medija. Nova TV i RTL su prenosile programe o rezultatima anketa u svakoj izbornoj jedinici.

*Ograničenje na samo jednu debatu u programu jednog nakladnika elektroničkih medija tijekom izborne promidžbe bi trebalo ukinuti kako bi se osiguralo više prilika svim sudionicima izbora za predstavljanje i obranu njihovih politika na jedan angažirani način.*

<sup>37</sup> Vidjeti priopćenje za javnost Hrvatskog novinarskog društva 6. Studenog 2015., [Poništite odluku i organizirajte debatu na HRT-u](#)

## XII. PROMATRANJE IZBORA

Nastavno na raniju preporuku OEES/UDILJP-a, preispitane su odredbe izbornog zakona koje se odnose na promatranje izbora, kako bi se omogućilo praćenje izbora od strane promatrača međunarodnih organizacija, predstavnika političkih stranaka, skupina birača koji su nominirali nezavisne kandidate (uključujući birače koji su pripadnici nacionalnih manjina) i registriranih NVO-a.<sup>38</sup> Promatrači imaju pravo na pristup izbornim materijalima i dopušteno im je pratiti rad izbornih tijela kao i postupke glasovanja, prebrojavanja glasova i proces tabeliranja glasova. Kandidati koji su se natjecali u izborima nisu mogli biti promatrači.

DIP je pokrenuo on-line platformu putem koje su stranke i organizacije koje se bave promatranjem izbora mogle registrirati svoje promatrače. Ukupno je bilo 13.423 akreditiranih promatrača, od čega su političke stranke nominirale njih 12.613, NVO-i, kao organizacije civilnog društva za praćenje izbora – 746, skupine birača koji su kandidirali nezavisne kandidate – 35, i međunarodne organizacije - 29 promatrača.<sup>39</sup>

## XIII. PRIGOVORI I ŽALBE

Ustavni sud je tijelo koje je ima opću nadležnost u odlučivanju o zakonitosti cjelokupnog izbornog procesa te mu se mogu uložiti pritužbe i izravno u slučajevima kada je provedbom izbornih aktivnosti došlo do kršenja odredbi Ustava i zakona. On također rješava predmete u kojima je došlo do podnošenja žalbi na odluke DIP-a i djeluje kao prvostupanjsko tijelo u rješavanju svih pritužbi koje se odnose na nepravilnosti u nominiranju kandidata i izbornu promidžbu. Pritužbe mogu podnijeti političke stranke, predstavnici lista nezavisnih kandidata, sami kandidati, kao i najmanje 100 birača ili minimalno pet posto birača u predmetnoj izbornoj jedinici, u roku od 48 sati nakon što se navodna nepravilnost dogodila. Odluka se mora donijeti unutar 48 sati. Nadzor nad izbornom promidžbom provodi Etičko povjerenstvo, čije članove nominiraju političke stranke zastupljene u Hrvatskom saboru a imenuje ih prije svakih izbora Ustavni sud iz redova istaknutih javnih ličnosti koje nisu aktivne u političkom životu.<sup>40</sup>

Do dana održavanja izbora, DIP je zaprimio deset pritužbi i sve ih odbacio kao neutemeljene. Od tih deset, osam se odnosilo na registraciju kandidata, jednom se osporavala nominacija članova jednog općinskog izbornog povjerenstva dok se u jednoj, koju je podnijela politička stranka *Pokret zajedno* i njezin predsjednik, osporavala pravovaljanost izbora, navodeći kako registar birača sadrži barem 250.000 nepostojećih birača. U odnosu na devet odluka DIP-a podnesene su žalbe Ustavnom sudu, koji je potvrdio svih devet odluka. Nije bilo podnesenih pritužbi nakon održavanja izbora. Etičko povjerenstvo je ukupno obradilo 22 predmeta, od kojih se 13 odnosilo na povrede Etičkog kodeksa.

Općenito gledajući, zakon osigurava pravovremeno i učinkovito donošenje odluka u izbornim sporovima u odnosu na sve aspekte izbornog procesa. Međutim, zakonom nisu predviđeni mehanizmi

---

<sup>38</sup> Međutim, članak 107. izbornog zakona propisuje da međunarodne organizacije imaju pravo pratiti izbore samo ukoliko „djeluju u Republici Hrvatskoj“, što bi u buduću moglo uzrokovati bespotrebna ograničenja za međunarodne organizacije i tijela za praćenje izbora iz drugih zemalja u dobivanju akreditacije.

<sup>39</sup> Organizacije, koje su akreditirale domaće promatrače su bile: Udruženje za promicanje obrazovanja – *Kali Sara*, Demokratska zajednica Mađara Hrvatske, GONG i Nacionalno vijeće Roma „U ime obitelji“.

<sup>40</sup> Rad Etičkog povjerenstva je utemeljen na Etičkom kodeksu kojeg je Povjerenstvo usvojilo tijekom svoje prve sjednice održane 20. listopada 2015.

kojima bi DIP i Etičko povjerenstvo osigurali primjenu propisa koji se odnose na izbornu promidžbu niti pobliže određuje sankcije za kršenje tih propisa.

*Zakonske odredbe kojima se određuju posljedice za nepostupanje u skladu s pravilima kojima se uređuje izborna promidžba i propisima kojima se uređuje rad medija te opseg nadležnosti ustanova odgovornih za njihov nadzor, trebali bi biti jasno definirani u izbornom zakonu.*

## **XIV. IZBORNI DAN**

### **A. GLASOVANJE I PREBROJAVANJA GLASOVA**

U skladu s uobičajenom metodologijom OESS/UDILJP-a, EAM nije provodila sustavno i sveobuhvatno praćenje postupaka na sam dan izbora. Međutim, članovi misije posjetili su ograničen broj biračkih mjesta u Zagrebu i njegovoj okolini. Izborni dan je tekao u mirnom ozračju i na svim izbornim mjestima, koje su posjetili promatrači EAM OESS/UDILJP-a, proces glasovanja je bio jako dobro organiziran i učinkovito proveden od strane članova biračkih odbora, koji su samopouzdana i znalački obavljali svoje dužnosti.

Na nekima od posjećenih biračkih mjesta, zaslone za glasovanje bili su postavljeni na način koji je mogao kompromitirati tajnost glasovanja. EAM je zabilježio sporadičnu pretrpanost mjesta i nekoliko primjera zbunjenosti birača novim izgledom biračkih listića zbog uvođenja preferencijalnog glasovanja.<sup>41</sup> Biračke listiće za nacionalne manjine je iskoristilo 19 posto birača koji su na to imali pravo.

Prebrojavanje glasova koje je pratila EAM se odvijalo na organiziran i učinkovit način te preferencijalno glasovanje nije uzrokovalo posebne poteškoće članovima biračkih odbora. Međutim, zbog nedostatka formalnih procedura, članovi biračkih odbora su primjenjivali različite metode za prebrojavanje glasova. DIP je poništio rezultate na sedam biračkih mjesta na kojima je broj biračkih listića u biračkim kutijama bio veći od broja birača koji su bili označeni na popisu birača da im je uručen birački listić.<sup>42</sup> DIP je organizirao ponavljanje izbora na tim biračkim mjestima 14. studenog, za ukupno 2.903 birača.

*Kako bi se poboljšala točnost i transparentnost procesa na dan održavanja izbora, DIP bi trebao razmotriti osiguranje formalnih procedura za prebrojavanje glasovanja.*

*Moglo bi se razmotriti i mijenjanje postojećih procedura kako bi se izbori na pojedinim izbornim mjestima ponavljali samo ukoliko je opseg nepravilnosti toliki da to može utjecati na izborne rezultate.*

### **B. TABELIRANJE I OBJAVLJIVANJE REZULTATA**

Tabeliranje rezultata su obavljali OIP-ovi i GIP-ovi, primjenjujući sustav dvostrukog unosa podataka uz verifikaciju, u kojem dva službenika zadužena za unos podataka unose te podatke jedan iza drugoga. Nekoliko sati nakon zatvaranja biračkih mjesta, DIP je objavio preliminarne rezultate na svojim mrežnim stranicama i putem posebno dizajnirane aplikacije za pametne telefone.

<sup>41</sup> Izlaznost je iznosila 60,8 posto.

<sup>42</sup> U Osijeku, Pakracu i Slunju te po dva izborna mjesta u Šibeniku i Zadru.

DIP je konačne rezultate objavio 23. studenog. Bilo je 1,8 posto nevažećih listića dok je 66 posto biračkih listića sadržavalo preferencijalne glasove. To ukazuje na činjenicu kako je sustav preferencijalnog glasovanja u velikoj mjeri bio shvaćen i dobro prihvaćen od strane birača. Pokazalo se kako je prag od 10 posto za preferencijalne glasove visok i samo je pet saborskih zastupnika osvojilo mandate uz dovoljan broj preferencijalnih glasova.

Izabrane su 23 žene, što čini 15,2 posto saziva novog Hrvatskog sabora. Broj ženskih saborskih zastupnika je smanjen u odnosu na prethodni saziv Hrvatskog sabora te je daleko ispod prosjeka od 24,2 posto za udio žena u parlamentima država koje su sudionice OESS-a, unatoč međunarodnim preporukama o povećanju udjela žena na političkim funkcijama.<sup>43</sup>

## **XV. PREPORUKE**

### **A. PRIORITETNE PREPORUKE**

1. Veličina izbornih jedinica trebala bi se redovno preispitivati kao bi se jamčila jednakost glasova, u skladu s domaćim zakonodavstvom, međunarodnim obvezama i standardima za demokratske izbore.
2. Trebalo bi razmotriti mogućnost konsolidiranja i harmonizacije zakonskih propisa koji se odnose na izbore u jedan sveobuhvatan izborni zakon. Posebna poglavlja kojima bi se obrađivali različiti aspekti lokalnih, parlamentarnih i predsjedničkih izbora, ako i izbora za Europski Parlament, mogla bi biti uključena u ovaj zakon.
3. Zakonski rokovi za provedbu izbora mogli bi biti dulji kako bi se omogućilo poštivanje vremenskog okvira za određene aktivnosti u izbornom kalendaru.
4. Zakonski propisi bi trebali biti izmijenjeni kako bi se omogućilo da nezavisni kandidati sudjeluju u izborima samostalno, umjesto zajedno s ostalim kandidatima na listi, u skladu s postavkama OESS-a.
5. Kleveta, uvreda i sramoćenje bi trebali biti dekriminalizirani, u skladu s međunarodnim standardima o slobodi izražavanja.

### **B. OSTALE PREPORUKE**

#### **Izborna administracija**

6. Moglo bi se razmotriti poduzimanje dodatnih koraka za promoviranje učinkovitog sudjelovanja nacionalnih manjina posebnim mjerama, uz poticanje veće angažiranosti njihovih zastupnika u aktivnostima političkih stranaka. Bilo koja izmjena sustava zastupljenosti nacionalnih manjina, trebala bi biti razmotrena i dogovorena uz inkluziju i ći u prilog jednakosti glasova u najvećoj mogućoj mjeri.

<sup>43</sup>

Vidjeti: [Podaci Međuparlamentarne unije iz 2013](#). Deklaracija iz Bejinga o ciljanih 30 posto, [CEDAW Opća preporuka br. 23](#), članak 16. [Preporuka \(2003\)3](#) Vijeća Europe, Odbora ministara da “zastupljenost žena ili muškaraca u bilo kom tijelu koje donosi odluke u političkom ili javnom životu, ne bi smio biti niži od 40%”.



## Zakonodavni okvir

7. U skladu s međunarodnom dobrom praksom, temeljni aspekti pravila kojima se uređuju izbori, ne bi se trebali mijenjati u razdoblju kraćem od godinu dana prije održavanja izbora.

## Registracija birača

8. Svi oni koji imaju pravo glasovati trebali bi biti upisani u registar birača, dok bi osobne iskaznice trebale biti samo sredstvo za dokazivanje identiteta birača.

## Registracija kandidata

9. Ukoliko se zakonski propisi izmijene kako bi se omogućilo nezavisnim kandidatima da sudjeluju u izborima samostalno, uvjeti za registraciju kandidata bi trebali biti preformulirani na način da se uz obeshrabrivanje kandidatura onih neozbiljnih kandidata, na primjeren način osigurava samostalno nastupanje nezavisnih kandidata, pri čemu ti uvjeti ne smiju biti stroži od onih propisanih za političke stranke.
10. Kako bi se ostvarila bolja ravnoteža između žena i muškaraca koji obavljaju javnu službu za koju su izabrani, mogle bi se preispitati privremene posebne zakonske mjere, uključujući učinkovitije i razmjerne sankcije za nepostupanje u skladu s propisanim. K tomu, političke stranke bi trebale razmotriti dragovoljne mjere u svrhu poticanja zatupljenosti žena na višim pozicijama unutar stranaka, koje omogućavaju sudjelovanje u donošenju odluka, i povećanje prepoznatljivosti ženskih kandidata.

## Izborna promidžba

11. Državna tijela bi trebala poduzeti mjere za provođenje zakonskih propisa i politika o nediskriminaciji, u skladu s ustavnim i pravnim okvirom.

## Financiranje izborne promidžbe

12. Kako bi se dodatno osnažila transparentnost i povjerenje javnosti u proces, trebalo bi razmotriti mogućnost objavljivanja prijelaznih i konačnih izvješća na stranicama DIP-a.

## Mediji

13. Mogle bi se razmotriti mjere za osiguranje uredničke neovisnosti medijskih izdanja od vlasnika medija.
14. Kako bi se pomoglo DIP-u, u primjeni odredbi iz izbornog zakona koje se odnose na rad medija, Agenciji za elektroničke medije bi trebala biti dodijeljena nešto formalnija uloga u praćenju izvješćivanja medija o izborima.

15. Ograničenje na samo jednu debatu u programu jednog nakladnika elektroničkih medija tijekom izborne promidžbe bi trebalo ukinuti kako bi se osiguralo više prilika svim izbornim dionicima za predstavljanje i obranu njihovih politika na jedan angažirani način.

### **Prigovori i žalbe**

16. Zakonske odredbe kojima se određuju posljedice za nepostupanje u skladu s pravilima kojima se uređuje izborna promidžba i propisima kojima se uređuje rad medija te opseg nadležnosti ustanova odgovornih za njihov nadzor, trebali bi biti jasno definirani u izbornom zakonu.

### **Izborni dan**

17. Kako bi se poboljšala točnost i transparentnost procesa na dan održavanja izbora, DIP bi trebao razmotriti osiguranje formalnih procedura za prebrojavanje glasovanja.
18. Moglo bi se razmotriti i mijenjanje postojećih procedura kako bi se izbori na pojedinim izbornim mjestima ponavljalo samo ukoliko je opseg nepravilnosti toliki da to može utjecati na izborne rezultate.

## XVI. PRILOG I: KONAČNI REZULTATI

### IZBORI ZA ZASTUPNIKE U HRVATSKI SABOR KONAČNI REZULTATI

Republika Hrvatska	Ukupno	
Broj registriranih birača	3.788.788	
Broj iskorištenih biračkih listića	2.304.403	60,82%
Broj važećih listića	2.262.782	98,19%
Broj nevažećih listića	41.621	1,81%

Stranke / Koalicije / kandidati	Broj glasova	Broj mandata
<i>Domoljubna koalicija</i> - HDZ, HSS, HSP AS, BUZ, HDS, HRAST, HSLs, ZDS	771.070	59
SDP, HNS, HSU, HL, A-HSS, ZS	681.965	52
SDP, HNS, HSU, A-HSS, ZS, SDSS	60.944	4
HDSSB	21.849	2
<i>Koalicija rada i solidarnosti</i> (DPS, DSŽ, Zeleni, HES, HRS, ID - DI, MS, NSH, Novi val, SU, UDU, ZS)	29.620	2
MOST	302.453	19
Narodna stranka – Reformisti – <i>Naprijed Hrvatska!</i> Napredni savez Ivo Josipović, Hrvatska stranka umirovljenika – Zeleni forum umirovljenika, DDS	13.314	1
IDS, PGS, RI	42.193	3
<i>Živi Zid</i>	14.690	1
<b>Mandati rezervirani za nacionalne manjine</b>		
Srpska manjina (SDSS)	18.578	3
Mađarska manjina (Savez mađarskih udruga, SMU)	4.416	1
Talijanska manjina (Furio Radin, nezavisni kandidat)	2.421	1
Češka i Slovačka manjina (Vladimir Bilek, nezavisni kandidat)	2.110	1
Austrijska, Bugarska, Njemačka, Poljska, Romska, Rumunjska, Rusinska, Ruska, Turska, Ukrajinska, Vlaška i Židovska manjina (Udruga za promicanje obrazovanja Roma u Republici Hrvatskoj)	4.620	1
Albanska, Bošnjačka, Crnogorska, Makedonska i Slovenska manjina (FAI, KUANMZ, HASI, Kosova - RH)	4.714	1
<b>UKUPNO</b>		<b>151</b>

## XVII. PRILOG II: POPIS ČLANOVA UŽEG TIMA

Ime	Pozicija	Država
Stefan Krause	voditelj Misije	Njemačka
Daria Paprocka	zamjenica voditelja Misije	Poljska
Zarona Ismailova	analitičarka za politička pitanja i pitanja financiranja izborne promidžbe	Tadžikistan
Ovidiu Craiu	analitičar za izborna pitanja	Rumunjska
Mercè Castells Vicente	analitičarka za pravna pitanja	Španjolska
Mary Boland	analitičarka za pitanja medija	Irska
William Romans	analitičar za pitanja nacionalnih manjina	Ujedinjeno Kraljevstvo

## O OESS/UDILJP-U

Ured za demokratske institucije i ljudska prava (OESS/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.

OESS/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.

OESS/UDILJP je vodeća organizacija u Europi koja se bavi **promatranjem izbora**. Svake godine OESS/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. Jedinствена metodologija koju primjenjuje, omogućava mu detaljan uvid u cjelokupan izborni proces. OESS/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. OESS/UDILJP svake godine provodi cijeli niz ciljanih programa pomoći za razvijanje demokratskih struktura.

OESS/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** OESS/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 OESS/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.

OESS/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/odihr](http://www.osce.org/odihr)).