



Ured za Demokratske Ustanove i Ljudska Prava

REPUBLIKA HRVATSKA

IZBORI ZA SABOR
23. STUDENI 2003

IZVJEŠĆE OESS/ODIHR-OVE IZBORNE PROMATRAČKE MISIJE



Varšava
20. siječnja 2004

SADRŽAJ

| | |
|---|-----------|
| I. SAŽETAK | 1 |
| II. UVOD I ZAHVALE..... | 2 |
| III. ZAKONSKI OKVIR..... | 2 |
| A. POZADINA | 2 |
| B. IZBORNI SUSTAV | 3 |
| C. IZBORNI ZAKON | 3 |
| IV. TIJELA NADLEŽNA ZA PROVEDBU IZBORA | 5 |
| A. STRUKTURA IZBORNE UPRAVE..... | 5 |
| B. ZASTUPLJENOST MANJINA I ŽENA | 6 |
| C. KRATAK VREMENSKI IZBORNI OKVIR | 6 |
| D. REGISTRACIJA BIRAČA | 7 |
| E. GLASOVANJE PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA | 8 |
| F. GLASOVANJE U INOZEMSTVU | 8 |
| 1. <i>Pravna pitanja</i> | 9 |
| 2. <i>Provedba</i> | 10 |
| V. DOMAĆI PROMATRAČI..... | 10 |
| VI. PROMIDŽBENO OZRAČJE | 11 |
| A. POZADINA | 11 |
| B. IZBORNI KONKURENTI/PROGRAMI STRANAKA | 11 |
| C. FINANCIRANJE PROMIDŽBE | 12 |
| D. INCIDENTI TIJEKOM PROMIDŽBE | 12 |
| E. ŠANKCIJE | 13 |
| VII. MEDIJI I IZBORI..... | 13 |
| A. MEDIJSKO OKRUŽJE | 13 |
| B. ZAKONSKI OKVIR..... | 13 |
| C. NALAZI MEDIJSKOG PROMATRANJA | 14 |
| 1. <i>Elektronički mediji</i> | 15 |
| 2. <i>Tiskovni mediji</i> | 15 |
| D. SLOBODA GOVORA | 16 |
| VIII. POSTUPCI NA DAN ODRŽAVANJA IZBORA | 16 |
| IX. IZBORNI SPOROVI I PRAVOSUDNI NADZOR IZBORA | 17 |
| X. KONAČNI REZULTATI..... | 18 |
| XI. PREPORUKE | 19 |
| A. ZAKONSKI OKVIR..... | 19 |
| B. TIJELA NADLEŽNA ZA PROVEDBU IZBORA | 19 |
| C. MEDIJI..... | 20 |
| D. FINANCIRANJE PROMIDŽBE | 20 |
| PODACI O OESS/ODIHR-U | 21 |

REPUBLIKA HRVATSKA
IZBORI ZA SABOR
23. STUDENI 2003

IZVJEŠĆE MISIJE ZA PROMATRANJE IZBORA OESS/ODIHR-A

I. SAŽETAK

Izbori za Sabor Republike Hrvatske, održani 23. studenog, općenito su provedeni u skladu s obvezama OESS-a i međunarodnim demokratskim izbornim standardima. Međutim, i pored poboljšanja u procesu, neka pitanja ostaju neriješena, uključujući: zakonodavni okvir za izbore, kratak vremenski rok određen za provođenje izbora, dostupnost glasovanja u inozemstvu (posebice za izbjeglice u Srbiji i Crnoj Gori, i Bosni i Hercegovini), te pomanjkanje transparentnosti financiranja kampanje.

Ovi izbori, četvrti za Sabor od neovisnosti Hrvatske 1991. godine, bili su provedeni u općenito mirnoj i neuzburkanoj političkoj atmosferi. Izbori su značajni i zbog toga što će nova vlada voditi pregovore o interesu Hrvatske za pridruživanje Europskoj Uniji. U svezi s time, Misija za promatranje izbora zabilježila je postojanje široke i neformalne suglasnosti među glavnim učesnicima izbornog procesa (političkim strankama, nevladinim udrugama i državnim tijelima), da će se rasprava tijekom izborne promidžbe uglavnom usredotočiti na društveno-gospodarska pitanja.

U načelu, izbornim službenicima bi se trebalo odati priznanje za profesionalno nadgledanje izbora. Period kampanje je uglavnom protekao u redu, uz nekoliko izvješća o izbornim nepravilnostima.

Zakon o izboru zastupnika u Hrvatski sabor (Izborni zakon) je u određenoj mjeri izmijenjen za ove izbore, ali je zadržan cjelokupni zakonodavni okvir za izbore. Zakon osigurava odgovarajuću osnovu za provođenje izbora, iako su kratak izborni period i nepostojanje stalnog tijela nadležnog za provedbu izbora doprinjeli zakašnjelom objavljivanju procedura koje reguliraju sam tijek izbora, što je stvorilo poteškoće u smislu njihovog učinkovitog priopćavanja sudionicima izbora. Zamijećena su poboljšanja u zakonskom okviru i to u područjima kao što su sustav posebne zastupljenosti nacionalnih manjina, kao i proces upućivanja prigovora i žalbi, no još postoje neki nejasni i problematični aspekti.

Izborni postupci su, izvan granica zahtjeva postavljenih Zakonom, proširili podobnost glasovanja hrvatskih državljana koji žive u inozemstvu. Neovisno o tome, takvi birači možda nisu bili u mogućnosti osigurati potreban dokaz o državljanstvu, te je broj i rasprostranjenost biračkih mjesta dostupnih u nekim državama, posebice u Srbiji i Crnoj Gori, bio neproporcionalan broju, okolnostima i statusu (npr. izbjegličkom) mnogih od ovih birača.

Posebna zastupljenost nacionalnih manjina proširena je sa 5 na 8 mandata, što uključuje tri predstavnika koja bira srpska manjina u Hrvatskoj. Državno izborna povjerenstvo (DIP) je učinilo pozitivan pomak odgovarajućim uvažavanjem interesa birača pripadnika nacionalnih manjina, davanjem preciznih podataka o njihovoj mogućnosti da odaberu glasački listić za izbornu jedinicu u kojoj imaju prebivalište ili pak manjinski glasački listić.

Elektronički mediji i tisak, u cjelini, omogućili su biračima uvid u čitav niz političkih stajališta, a kandidati su bili u mogućnosti slobodno iznijeti svoje programe i prenijeti sve poruke. Radijski i televizijski kanali HRT-a ispunili su svoje zakonske obveze osiguravanja besplatnog vremena emitiranja za prezentacije kandidata, te su omogućili dostatno praćenje kampanje bez pristrasnosti.

OEES/ODIHR je spreman na suradnju sa vlastima i predstavnicima civilnog društva Republike Hrvatske kako bi pomogao pri rješavanju pitanja koja su iznešena u ovom izvješću.

II. UVOD I ZAHVALE

Ministarstvo vanjskih poslova Hrvatske pozvalo je Misiju za promatranje izbora OEES/ODIHR-a (Misija) da nadgleda izbore za hrvatski Sabor, četvrte po redu od neovisnosti Hrvatske 1991. godine. Gospodin Ian Mitchell (Kanada) vodio je Misiju za promatranje izbora, koja se sastojala od 7 stručnjaka koji su se nalazili u Zagrebu, i 12 dugotrajnih promatrača raspoređenih u 6 regionalnih centara: Rijeka, Split, Zadar, Osijek, Varaždin i Sisak.

Misija za promatranje izbora OEES/ODIHR-a je analizirala zakonodavni okvir, način provođenja izbora i medije, i pratila je izbornu promidžbu. Kao što je iznešeno u preporukama izvješća OEES/ODIHR-ovog tima stručnjaka, predizborno ozračje nije zahtijevalo prisutnost cjelokupne promatračke misije. Iz tog razloga, Misija nije rasporedila kratkotrajne promatrače za nadgledanje procesa na sam dan glasanja.

Misija izražava zahvalnost Ministarstvu vanjskih poslova Republike Hrvatske, Državnom izbornom povjerenstvu, drugim državnim i lokalnim vlastima i nevladinim udrugama, posebice udruzi za nadgledanje izbora GONG-u, na njihovoj pomoći i suradnji tijekom promatranja.

III. ZAKONSKI OKVIR

A. POZADINA

Prema Ustavu iz 2001. godine, Hrvatski Sabor je jednodomno tijelo koje se sastoji od 100 do 160 članova koji su izravno izabrani na osnovu općeg i jednakog prava glasa, putem tajnog glasanja. Stvaran broj zastupnika, kao i način njihova izbora, propisan je zakonom.

Izbori su regulirani skupom zakona od kojih većina nije značajnije promijenjena u odnosu na izbore iz 2000. Određen broj pravila također tvori dio izbornog okvira. Ta pravila podrazumijevaju saborsku regulativu u svezi ponašanja medija sa nacionalnom koncesijom, Izborni etički kodeks i rješenja, obvezatne upute i "Podsjetnike" (pravilnike) koje je izdao DIP.

Predsjednik Republike raspisuje parlamentarne izbore, te objavljuje dan njihova održavanja. Izbori se moraju raspisati najmanje 30 dana prije dana održavanja izbora.

B. IZBORNI SUSTAV

Izborni sustav u osnovi je ostao nepromijenjen u odnosu na parlamentarne izbore iz 2000. godine. Ovo su prvi izbori, nakon neovisnosti Hrvatske 1991., koji su održani bez izmjena izbornog sustava.

Izborni zakon navodi da se Sabor sastoji od:

- 140 zastupnika izabranih putem proporcionalne zastupljenosti koja se provodi u 10 geografskih izbornih jedinica koje imaju otprilike jednak broj registriranih birača, i iz kojih se bira po 14 zastupnika. Kako bi dobile zastupničko mjesto, stranke ili koalicije moraju dobiti najmanje 5% od ukupnog broja važećih glasačkih listića u toj izbornoj jedinici. Zastupnička mjesta se dodjeljuju putem d'Hondt-ove metode;
- Osam (8) predstavnika koje pripadnici 22 priznate nacionalne manjine¹ u Hrvatskoj biraju u posebnoj nacionalnoj izbornoj jedinici. Pojedinačni kandidati osvajaju mandate na osnovu najvećeg broja primljenih glasova.
- Dodatnog broja zastupnika, koje birači koji nemaju prebivalište u Hrvatskoj biraju na osnovu proporcionalne zastupljenosti u posebnoj izbornoj jedinici. Stvaran broj zastupnika koji su izabrani na ovaj način zavisi od broja birača koji su glasovali u toj izbornoj jedinici, tako da je broj glasova potrebnih za osvajanje zastupničkog mjesta isti, kao i prosječan broj koji je potreban u redovnim izbornim jedinicama (Članak 41).

Kako bi se mogli natjecati u svakoj od 10 redovnih izbornih jedinica, registrirane političke strane i druge udruge koje predlažu kandidacijske liste - uključujući koalicije političkih stranaka, ili skupine birača - podnose kandidacijske liste za sva dostupna zastupnička mjesta. Kandidati ne moraju imati prebivalište u toj izbornoj jedinici.

Prijedlozi kandidacijskih lista moraju prispjeti DIP-u, najkasnije u roku od 14 dana od dana raspisivanja izbora. U slučaju kandidacijskog predlaganja od strane birača, uz prijedlog mora biti priloženo 500 potpisa birača.

C. IZBORNI ZAKON

Izborni zakon je u određenom smislu izmijenjen prije ovih izbora. Izmjene² se odnose na raspuštanje prijašnjeg saborskog Županijskog doma i donošenja Ustavnog zakona o nacionalnim manjinama koji je, između ostalog, povećao posebnu zastupljenost manjina u Saboru. Pored toga, uključene su i neke izmjene kako bi se dotakla druga pitanja koja su se pojavila u prvobitnom zakonu, uključujući dosljedost odredbi koje se tiču izbornih prigovora i sudskih žalbi.

¹ Članak 16 Izbornog zakona. Zastupljenost manjina: 3 mjesta za pripadnike srpske nacionalne manjine; 1 mjesto za pripadnika mađarske nacionalne manjine; 1 mjesto za pripadnika talijanske nacionalne manjine; 1 mjesto za pripadnike češke i slovačke nacionalne manjine; 1 mjesto za pripadnike austrijske, bugarske, njemačke, poljske, romske, rumunjske, rusinske, ruske, turske, ukrajinske, vlaške i židovske nacionalne manjine; i, 1 mjesto za pripadnike albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske nacionalne manjine.

² Hrvatski Sabor, Rješenje br. 01-081-03-1249/2 (2. travnja 2003).

Uspkos nedavnim izmjenama, Izborni zakon je pretrpio relativno male izmjene u odnosu na prethodnu (1999) verziju, na osnovu koje su provedeni posljednji parlamentarni izbori. Na taj način su zanemareni opširni komentari i preporuke koje su tada OEES/ODIHR i druge udruge dali.

Iako Izborni zakon sadrži puno pozitivnih značajki, on još uvijek odražava slijedeće nedostatke:³

- Pomanjkanje jasnoće

Neki aspekti Izbornog zakona su i dalje nejasni. To su odredbe koje se tiču vremena imenovanja DIP-a i Izbornih povjerenstava izbornih jedinica (IPIJ - vidi niže), trajanje mandata imenovanih osoba, i uvjeti njihova službovanja - tj. jesu li oni zaštićeni od uklanjanja bez postojanja dostatnog uzroka. Također je nejasno da li DIP i IPIJ-i nastavljaju sa radom između izbornih perioda i koja bi, u tom slučaju, bila njihova uloga.

- Nedostatak opširnosti

U nekoliko područja, zakonske odredbe čine se nedovoljno opširnima. Ovo je posebice točno kada se govori o odredbama financijskog izvještavanja izbornih konkurenata, i o procedurama glasovanja i prebrojavanja na biračkim mjestima. (Ipak, potrebno je istaknuti da postoje dodatne odredbe o financijskom izvještavanju u Zakonu o političkim strankama; kao i da su procedure na biračkom mjestu detaljnije obrađene obvezatnim uputama i "Podsjetnicima" koje je objavio DIP za vrijeme nedavnih izbora.)

- Problematične odredbe

Izborni zakon, također, sadrži problematične odredbe koje slične onima u zakonodavstvu drugih post-jugoslavenskih država. Jedan od primjera je odredba koja se tiče obvezatnog poništenja rezultata i provedba ponovnih izbora na biračkim mjestima na kojima je ustanovljeno da broj glasačkih listića u kutiji, premašuje broj birača koji se trebali glasovati prema zapisnicima sa biračkih mjesta. Dok je broj takvih biračkih mjesta obično mali, poništenje rezultata, čak i na jednom biračkom mjestu, uzrokuje kašnjenje u objavi konačnih rezultata. Do toga je došlo na posljednjim izborima, kada su rezultati poništeni na jednom biračkom mjestu zbog jednog glasačkog listića više, što je uzrokovalo kašnjenje u dodjeli mandata.

³ Za opširniju analizu, pogledaj *Hrvatska - Pravni okvir za parlamentarne izbore - OEES/ODIHR-ov Pregled, Prosinac 2003*

IV. TIJELA NADLEŽNA ZA PROVEDBU IZBORA

U načelu, trebalo bi pohvaliti izborne službenike za provođenje izbora na profesionalan način. Glavna zabrinutost glede provedbe izbora ostaje kratak izborni vremenski okvir, te neproporcionalna odredba koja se tiče postojanja biračkih mjesta za izbjeglice i ostale birače koji glasuju u inozemstvu.

A. STRUKTURA IZBORNE UPRAVE

Struktura izborne uprave je ostala nepromijenjena u odnosu na parlamentarne izbore iz 2000. Izbori se provode putem sustava neovisnih tijela na četiri razine, uključujući: Državno izborno povjerenstvo, Izborna povjerenstva izbornih jedinica, Općinska i Gradska izborna povjerenstva (OIP i GIP) i biračke odbore (BO).

Stalno članstvo DIP-a čine predsjednik i 4 člana, od kojih svi imaju svoje zamjenike. Predsjednik Vrhovnog suda je *ex officio* predsjednik DIP-a, a ostale članove i njihove zamjenike imenuje Ustavni sud iz redova sudaca Vrhovnog suda i ostalih "istaknutih pravnika koji ne smiju biti članovi političkih stranaka (Čl. 45, Izborni zakon)."

Ne postoje odredbe u Izbornom zakonu koje navode vrijeme imenovanja stalnog sastava DIP-a, trajanje mandata njegovih članova ili njihovu rotaciju, ili službovanje njegovih članova. To znači da bi (kao i prije izbora 2000.g.) članstvo moglo biti obznanjeno nedugo prije samih izbora.⁴ Također, time može biti dozvoljeno da članovi (osim Predsjednika) budu arbitražno uklonjeni.

DIP ima punu zakonsku ovlast da "brine o zakonitoj pripremi i provedbi" parlamentarnih izbora (Članak 48, Izborni zakon), putem utvrđivanja pravila ("obvezatnih uputa") za izborna tijela. Za vrijeme svog službovanja, DIP je izdao 13 obvezatnih uputa koja pokrivaju različita pitanja izbornog procesa.

Tijekom izbornog perioda, a nakon objavljivanja kandidacijskih lista, članstvo DIP-a se "proširuje" sa tri predstavnika svake od većinske (vladajuće) i oporbene skupine u Saboru. Onog trenutka kada započnu sa radom u DIP-u, stranački predstavnici imaju ista prava i dužnosti kao i stalni članovi (Članak 46.2, Izborni zakon). Ipak, sama činjenica da su se oni pridružili DIP-u tek 16 dana nakon raspisivanja izbora, mogla je umanjiti njihovu učinkovitost. Ista situacija sa stalnim i proširenim sastavom, zajedno sa imenovanjem predstavnika političkih stranaka sukladno parlamentarnoj većini i oporbi, ponavlja se na svakoj od nižih razina izborne uprave.

IPIJ je ustrojen za svaku od 10 nacionalnih izbornih jedinica, te za izbornu jedinicu broj 12 za pripadnike manjinskih skupina. Sam DIP je obnašao dužnosti IPIJ-a za izbornu jedinicu dijaspore (broj 11). Trebalo bi se, također, napomenuti da usprkos njihovom "stalnom" karakteru, ne postoje odredbe u Izbornom zakonu glede vremena imenovanja; trajanja mandata, službovanja i predaje; ili stalnih dužnosti osnovnog sastava IPIJ-eva.

Ukupno je imenovano 474 OIP/GIP-a. Na najnižoj razini izborne uprave, ustanovljeno je 6795 biračkih odbora diljem zemlje. Manje političke stranke, posebice one koje zastupaju

⁴ Vidi OESS/ODIHR-ovo, 2000 Završno izvješće, *op. cit.*

neke nacionalne manjine, su izrazile zabrinutost da su velike stranke iz parlamentarne većine i oporbe uspostavile koalicije, kako bi osigurale njihovu učinkovitu zastupljenost sa barem jednim članom u povjerenstvu, što je isključilo manje stranke. Misija nije bila u mogućnosti potvrditi bilo kakav primjer takve sustavne nezastupljenosti.

B. ZASTUPLJENOST MANJINA I ŽENA

DIP i niža izborna povjerenstva su obavijestili Misiju da ne postoje konsolidirani podaci glede učešća manjina i žena u izornoj upravi, obzirom da takav zahtjev ne postoji u Izbornom zakonu. Ipak, neki od dugotrajnih promatrača Misije su izvijestili o određenim navodima koji ukazuju na malu zastupljenost manjinskih skupina u izbornim tijelima u njihovim područjima odgovornosti. Oni su, također, bili u mogućnosti zamijetiti da su žene u izornoj upravi zastupljene u visokom broju. U nekim je područjima zabilježeno da su oko 60 -80% članova biračkih odbora bile žene.

C. KRATAK IZBORNI VREMENSKI OKVIR

Izbori su službeno raspisani 20. listopada 2003, nakon raspuštanja Sabora. DIP je funkcionirao unutar kratkog izbornog vremenskog okvira. Imajući na umu ograničenost koja je nametnuta takvim vremenskim okvirom, DIP je svoje dužnosti obnašao na učinkovit i pravovremen način. Svi sugovornici Misije su izrazili njihovo puno povjerenje u profesionalnost i nepristrasnost DIP-a.

Usprkos visokoj razini iskazanog povjerenja, kratak izborni vremenski okvir je imao učinka na izbore u dva važna područja, u osiguravanju obuke i u učinkovitom učešću članova političkih stranaka. Prvo, dugotrajni promatrači Misije su izvijestili o nedostatku sustavnog i opširnog programa obuke, ponajprije za biračke odbore. Kasno usvajanje propisa, nedostatak potrebnih detalja, i kasno objavljivanje "Podsjetnika" koji su zapravo priručnici biračkih odbora, je stvorilo situaciju u kojoj su samo Predsjednik BO-a i njegov/njezin zamjenik/ca prošli izravnu obuku o izbornim postupcima. Ostali članovi, posebice oni iz političkih stranka, često nisu imali nikakva izravna dodira sa obukom o "Podsjetnicima" kroz kanale strukture Državnog izbornog povjerenstva. To je uglavnom bilo prepušteno političkim strankama, što je rezultiralo različitošću u pripremljenosti članova BO. Dugotrajni promatrači Misije su također primjetili, da su na različitim biračkim mjestima postojala različita razumijevanja o tome koliko bi se glasačkih kutija trebalo koristiti za različite manjinske glasačke listiće. Iako nema naznaka o nepravilnostima, očigledno je da nije pružena dostatna obuka koja bi osigurala dosljednost.

Drugo, prošireni sastav izbornih povjerenstava sa članovima političkih stranaka je bio manje učinkovit zbog nedostatka vremena da se isti upoznaju sa izmjenama u izbornom postupku. U načelu, odredba koja govori o proširenom sastavu izbornih tijela koji trebaju uključivati stranačke predstavnike, predstavlja učinkovit sustav koji jamči provjeru i uravnoteženost izbornog procesa. Međutim, ti su se članovi kasno pridružili strukturi izbornog povjerenstva tijekom samog procesa, i imali su vrlo malo vremena na raspolaganju za stvarni doprinos. Dugotrajni promatrači sa terena su izvijestili o niskoj razini učešća stranačkih predstavnika, koji su više postupali kao promatrači, nego što su aktivno sudjelovali kao članovi povjerenstava nižih razina i BO-a.

DIP zvanično ne djeluje izvan izbornog perioda. Određena razina stalnog djelovanja od strane tijela nadležnih za provedbu izbora je vrlo poželjna,⁵ obzirom da ona omogućuje rješavanje izbornih pitanja na svakodnevnoj osnovi. Ustroj stalne izborne uprave bi imao posebne prednosti u Hrvatskoj, posebice imajući na umu kratak izborni period. Ne samo da bi vrlo brzo trebalo doći do administrativnog i logističkog organiziranja, već ukoliko se želi biti učinkovit, civilna izobrazba, obavještavanje birača i programi obuke izbornih službenika moraju biti brzo provedeni. Što se tiče uspostave djelovanja izborne uprave na stalnoj osnovi, trebalo bi razmotriti niz institucionalnih alternativa i gledišta šireg kruga društva, posebice onog koji se tiče zajednice nevladinih udruga.

D. REGISTRACIJA BIRAČA

Prema podacima koje je objavio DIP 22. studenog, ukupno je registrirano 4,371,608 građana za izbore 2003.g.; od toga je 3,578,715 građana registrirano za glasovanje za izborne jedinice, dok je 393,844 građana upisano na manjinsku listu i njih 399,049 za glasovanje u inozemstvu.

Zakon o popisu birača iz 1992.g., koji nije izmijenjen za ove izbore, regulira popis birača. Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave bilo je zaduženo za izradu i nadzor nad popisom birača. Postupak popisa birača predstavlja uglavnom pasivan sustav. Popisi birača se nalaze pri općinskim uredima i ažuriraju se isključivo po primitku obavijesti iz policije o prebivalištu, te na osnovu matice rođenih, vjenčanih i umrlih. Popis građana koji žive u inozemstvu se nalazi pri općinskom uredu Grada Zagreba. Uočena je značajna razlika između rezultata popisa stanovništva iz 2001.g. i popisa birača. Odgovorno ministarstvo bi trebalo poduzeti veće napore kako bi se to javno objasnilo.

Tijekom promatranja izbora 2000.g., OESS/ODIHR je otkrio određene nedostatke u popisima birača. Tom je prilikom donio jedan opći zaključak da – barem u određenim okolnostima – ti popisi nisu bili dovoljno otvoreni, kako bi ih birači i druge zainteresirane strane, mogli provjeriti. Misija je pronašla manje dokaza o nedostacima u popisima birača za izbore 2003.g., i zabilježila je napredak u provjeravanju popisa od strane birača i postupcima ispravljanja podataka. Do informacija se moglo doći i putem telefona ili telefaksa, uključujući i u diplomatskim predstavništvima i konzulatima u inozemstvu. Iako prilično nov, takav se sustav pokazao prilično učinkovitim i predstavlja poboljšanje u promicanju transparentnosti i točnosti sustava registracije.

U odsustvu se moglo glasovati uz prethodnu nabavku potvrde za glasovanje od nadležnih općinskih ureda. Potvrda za glasovanje omogućuje biračima sa pravom glasa da njihova imena budu privremeno upisana u popis za glasovanje, prema njihovom privremenom boravku. Ova mogućnost je također bila dostupna i za one koji su se na dan izbora zatekli u inozemstvu. Osobe koje su glasovale u odsustvu, morale su pribaviti potvrdu za glasovanje u inozemstvu od općinskih ureda za mjesta u kojima imaju prebivalište u Hrvatskoj. Potvrda za glasovanje u inozemstvu se mogla zatražiti i putem telefaksa (čak i iz inozemstva u slučaju da se osoba tamo zatekla). U tom slučaju, potvrda za glasovanje bila bi poslana poštom na kućnu adresu građana.

⁵ *Vidi, npr.*, OESS/ODIHR, "Postojeće obveze ...", Prvi dio, Stavak. 4.4.

E. GLASOVANJE PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA

Izborni zakon iz 1999. godine propisao je da bi birač koji je pripadnik nacionalne manjine, trebao moći izabrati da li želi glasovati za određenog predstavnika manjine, ili umjesto toga da glasuje za njegovu/njezinu redovnu izbornu jedinicu. Međutim, taj je izbor bio donekle ograničen proceduralnom neophodnošću da se registracija birača prebaci na manjinsku listu prije održavanja izbora, a čak i da se ponekad glasuje, na za to posebno određenim biračkim mjestima.

Međutim, odredba Izbornog zakona iz 2002. godine, kojom se jamči da birači pripadnici manjina mogu glasovati na redovnim izborima, je izbrisana.⁶ Nije jasno da li je svrha brisanja te odredbe bila, da se od manjinskih birača zatraži da glasuju isključivo na posebnim izborima. Ipak, to bi se barem moglo protumačiti kao davanje ovlasti DIP-u, da u tom smjeru provede propise. Međutim, postoji ustavna odredba koja bi mogla spriječiti usvajanje takove politike.⁷ Za vrijeme provođenja izbora 2003. godine, DIP je odlučio dopustiti manjinskim biračima da odaberu opći ili poseban glasački listić, no ta se odluka pojavljuje samo u "Podsjetnicima" za rad biračkih odbora, i nije sastavni dio DIP-ovih obvezatnih uputa.

Neka od pitanja koja su se pojavila glede provođenja glasovanja manjina, uključuju:

- Izvodi iz popisa birača koji su se koristili na biračkim mjestima su podijeljeni na redovan izvod, i šest zasebnih izvoda za birače iz svake skupine nacionalnih manjina koja ima pravo na posebnu zastupljenost. Neki manjinski birači nisu bili sretni kada su otkrili da su automatski upisani na poseban izvod, bez obzira na to što nisu tražili takvu posebnu registraciju. DIP je obavijestio Misiju da su zbog tehničkih razloga bili u nemogućnosti sastaviti samo jedan izvod za razinu BO-a, te da niti jedna zainteresirana strana nije predložila bilo kakav drugi model.
- Usprkos činjenici da su bili upisani na posebne izvode, relativno mali broj birača iz tih skupina je glasovao za posebnu manjinsku zastupljenost - birajući, zapravo, glasovanje na redovnim izborima. Sama činjenica da većina manjinskih birača glasuje za redovne izbore, znači da broj glasova potrebnih da se osvoji mandat posebno namijenjen manjinama, može biti vrlo mali, što može umanjiti važnost i legitimitet tih mandata.

DIP je također odlučio, tijekom izbora, da srpskim biračima dozvoli glasovanje za više kandidata (do tri izbora), te je u svojim "Podsjetnicima" izdao smjernice glede pravilne definicije nevažećeg glasačkog listića (više od tri kandidata zaokružena). Međutim, čini se da postoji određena nedosljednost između posljednje odluke i odredbe Izbornog zakona (Čl. 67.3), koja propisuje da se glasački listić smatra nevažećim ukoliko je birač glasovao za dvije ili više lista, odnosno kandidata.

F. GLASOVANJE U INOZEMSTVU

Izborni zakon propisuje način glasovanja u inozemstvu u hrvatskih diplomatskim i konzularnim predstavništvima, i na određenim drugim mjestima. Glasovanje u inozemstvu je

⁶ Izborni zakon Sabora, 2003, Čl. 17; 2003 Amandmani, Čl. 16

⁷ Ustav, Čl. 15 (3): "Zakonom se može, pored općeg biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor."

provedeno na 155 biračkih mjesta u 51 zemlji širom svijeta.

1. Pravna pitanja

DIP je i za ove izbore, kao i za prethodne državne izbore, izdao i obvezatne upute i "Podsjetnike" za izborne službenike. Ipak, pravna osnova koja je korištena za glasovanje u inozemstvu i dalje ostaje složena, a radnje DIP-a ostaju predmetom njihove primjene.

DIP-ove Obvezatne upute broj 12 propisuju da će se "biračima" koji predoče određeni dokaz (o hrvatskom državljanstvu, identitetu, i dokaz o prebivalištu u inozemstvu) dozvoliti glasovanje na biračkim mjestima u inozemstvu, bez potvrde za glasovanje u inozemstvu. Postoje dvije različite kategorije takvih birača - oni koji imaju stalno prebivalište u inozemstvu, i koji mogu dobiti glasački listić za izbornu jedinicu broj 11; i oni koji trajnije borave u inozemstvu⁸, za razliku od onih koji samo privremeno izbivaju iz Hrvatske, mogu dobiti glasački listić za glasovanje za izborne jedinice 1-10, ili također za glasovanje u izornoj jedinici 12, ukoliko su pripadnici nacionalne manjine.

Upute broj 12 su uvrštene u "Podsjetnik" o procedurama na biračkom mjestu⁹. Pored toga, Podsjetnik navodi da jednom kada je predočen potreban dokaz - za birače koji nemaju prebivalište u Hrvatskoj: "Ako birač nije upisan u popis za glasovanje, predsjednik ... biračkog odbora upisuje birača pod novim rednim brojem u popis za glasovanje." Za birače koji trajnije borave u inozemstvu, a imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj: "Član biračkog odbora ... predaje biraču odgovarajući glasački listić ..."

Ove odredbe daju prednost, izvan granica zahtjeva postavljenih zakonom, možebitnom proširenju podobnosti glasovanja hrvatskih državljana koji žive u inozemstvu, ali čini se da isto tako i prekoračuju primjenjive zakonske odredbe. Zakon o popisu birača (Čl. 2) propisuje da državljani Hrvatske dobivaju pravo glasa samo na osnovu njihova upisa u popis birača. DIP ne sastavlja popis birača, već to čini Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, te druga tijela koja surađuju sa Ministarstvom.

Zakon o popisima birača (Čl. 20) jednako tako propisuje pripremanje posebnih lista registriranih birača, koje se koriste na biračkim mjestima u inozemstvu. Ako se birač koji ima prebivalište u Hrvatskoj ne nalazi na popisu birača za određeno biračko mjesto, taj Zakon (Čl. 31) zahtijeva da on/a mora pribaviti potvrdu za glasovanje od lokalnih vlasti u mjestu njegova/njezina prebivališta, kako bi mogao/mogla glasovati.

I dok su ove odredbe naočigled u suprotnosti sa uputama DIP-a, pravna situacija je, zapravo, još složenija:

Prema uputama koje je DIP usvojio 2000. godine za izbore za Sabor, svi birači sa prebivalištem u Hrvatskoj su trebali pribaviti potvrdu za glasovanje u inozemstvu od njihovih lokalnih vlasti, kako bi mogli glasovati u inozemstvu. OESS/ODIHR i druge organizacije su kritizirali takav zahtjev kojim se tražilo od određenih osoba koje borave u inozemstvu

⁸ Oni koji trajnije borave u inozemstvu, a imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj.

⁹ DIP, Podsjetnik za rad biračkih odbora za izbor zastupnika u Hrvatski Sabor na biračkim mjestima u inozemstvu, V.1 (13. studenog 2003)

(uključujući i izbjeglice), da pribave potvrdu kako bi mogle glasovati, posebice zbog toga što je tim osobama u ono vrijeme bilo teško, ili nemoguće, pribaviti takvu potvrdu.

Skupina birača koja živi u inozemstvu je uložila žalbu na takav zahtjev za pribavljanjem potvrde, i Ustavni sud je presudio da je uputa pravovaljana, ali je dao tumačenje da se ona primjenjuje samo na osobe koje privremeno borave, a ne za one koje su trajnije nastanjene u inozemstvu.¹⁰ Uputa broj 12 za ove izbore je bila ista kao i uputa (broj 7) koju je izdao DIP za predsjedničke izbore 2000. g., tako da sadašnji pristup slijedi uvriježenu praksu da se od birača koji trajnije borave u inozemstvu, ne zahtijeva predočenje potvrde za glasovanje u inozemstvu.

U bilo kojem slučaju, sadašnja uputa broj 12 nije uklonila preostale prepreke za glasovanje u inozemstvu, posebice za izbjeglice. Da bi birač mogao glasovati u inozemstvu, on mora predočiti dokaz o državljanstvu, identitetu i boravku; glede državljanstva, morala se predočiti važeća isprava.¹¹ Velik broj izbjeglica, dok je boravio u inozemstvu, je možda ili izgubio svoje dokumente o državljanstvu, ili iste nije uspio produžiti nakon što su istekli.

2. Provedba

Broj biračkih mjesta u Srbiji i Crnoj Gori povećan je na 6. Međutim, biračka su mjesta ostala raspodjeljena između 3 ista grada - Beograda, Subotice i Kotora - kao i na prošlim izborima. U Bosni i Hercegovini, broj od 30 biračkih mjesta raspoređenih na 15 različitih lokacija ostao je nepromijenjen. Uzevši u obzir da su hrvatski državljani sprske nacionalnosti (izbjeglice), koji se velikom većinom nalaze u Srbiji i Crnoj Gori, u prošlosti bili naročito uskraćeni u smislu mogućnosti sudjelovanja u izbornom procesu, broj od 6 biračkih mjesta koji im je učinjen dostupnima bio je neproporcionalan njihovom broju, okolnostima i statusu.

V. DOMAĆI PROMATRAČI

GONG, glavna hrvatska nevladina udruga koja se bavi izbornim pitanjima, je organizirao promatranje izbora u cijeloj zemlji, sa nekih 3000 statičkih promatrača i 63 mobilna tima. Kao dio njihove promatračke vježbe, GONG je proveo paralelno prikupljanje i obradu podataka. Oni su također organizirali program civilne izobrazbe koji je bio na visokoj razini, te su objavili brojeve telefonskih linija za pomoć biračima prije izbora, ali i na sam dan održavanja izbora. U tom je smislu GONG odigrao veliku ulogu u usmjeravanju informacija prema izbornim tijelima.

Prisutnost GONG-a na razini BO-a, kao i visoka razina prihvaćenosti koju GONG uživa među učesnicima izbornog procesa (političkim strankama, biračima i državnim vlastima), je bio jedan od čimbenika prilikom donošenja OESS/ODIHR-ove odluke da kratkotrajni promatrači Misije ne budu raspoređeni. U nekoliko navrata, DIP je priopćio Misiji da oni uvažavaju mišljenje GONG-a. Isto tako, sve političke stranke su poštivale njihovo učešće u procesu.

¹⁰ Žalba F. Stanića i drugih., Rješenje od 31. prosinca 1999.g.

¹¹ Pismo I. Crnića, Predsjednika Državnog izbornog povjerenstva, 21. studenog 2003.g.

Uloga GONG-a u osiguravanju izborne stručnosti i, još važnije, u njihovom zagovaranju reforme zakonodavnog izbornog okvira, ostaje važan i pozitivan čimbenik u demokratskom razvoju Hrvatske.

VI. PROMIDŽBENO OZRAČJE

A. POZADINA

Zvanična kampanja je započela 6. studenog, nakon objave svih kandidacijskih lista u nacionalnim tiskovinama. Za izbore se natjecalo ukupno 359 zasebnih stranačkih, koalicijskih i nezavisnih kandidacijskih lista u 10 izbornih jedinica u Hrvatskoj, te u izornoj jedinici za dijasporu (za birače sa prebivalištem izvan Hrvatske). Za 8 zastupničkih mjesta u Saboru koja su rezervirana za nacionalne manjine, natjecala su se 43 kandidata.

Za izbore se ukupno registriralo 5,105 kandidata, u rasponu starosti od 18 do 84 godine. Žene su bile zastupljene sa 25%. U prosjeku, 34 kandidata su se natjecala za svaki mandat, što je za 7 više nego u izborima 2000. godine. 14 stranaka, 5 koalicija i 4 nezavisne kandidacijske liste su registrirane u izornoj jedinici za dijasporu.

B. IZBORNI KONKURENTI/PROGRAMI STRANAKA

U načelu, duh kampanje je bio prigušen. Misija je zaprimila obavijesti o izoliranim izgedima nacionalističke retorike do kojih je došlo na javnim skupovima manjih, uglavnom neparlamentarnih stranaka. Na državnoj razini, čini se, postojala je sveopća suglasnost u cijelom političkom spektrumu o potrebi da Hrvatska ispuni svoje međunarodne obveze, kako bi se, čim prije, pridružila Europskoj uniji i NATO-u. Glavni naglasak kampanje bio je na gospodarstvu.

Izborne promidžbe većine stranaka su bile profesionalne i dobro organizirane. Promidžbe vodećih stranka su prevladavale u medijima. Promidžbeni materijali, poster, jumbo plakati itd., su bili iznimno vidljivi u gradovima, a manje u seoskim područjima.

Glavne nacionalne stranke koje su se natjecale na izborima bile su iz vlade na odlasku, Socijaldemokratska partija (SDP) premijera Ivice Račana, Hrvatski narodni savez (HNS) i Hrvatska seljačka stranka (HSS). Na oporbenoj strani, glavne stranke su bile Hrvatska demokratska zajednica (HDZ), koalicija Hrvatske socijalno-liberalne stranke (HSL) i Demokratskog centra (DC), te Hrvatska stranka prava (HSP). Najveća regionalna stranka koja se natjecala na izborima bila je Istarska demokratska stranka (IDS), koja je bila u predizornoj koaliciji sa SDP-om. Karakteristične za ove izbore bile su različite regionalne koalicije koje su nacionalne i regionalne stranke sklopile u određenim izbornim jedinicama. HDZ i HSS su bile jedine glavne nacionalne stranke, koje se nisu udružile u koalicije sa manjim strankama.

Po prvi puta su se dvije glavne stranke koje su predstavljale srpsku manjinu u Hrvatskoj, natjecale u izornoj jedinici za dijasporu. To je, čini se, doprinjelo povećanom učešću hrvatskih državljana srpskog porijekla, koji trenutačno žive u Srbiji i Crnoj Gori, i u Bosni i Hercegovini. Neke od vodećih hrvatskih stranka, kao što su SDP i HNS, nisu se natjecale u izornoj jedinici za dijasporu, nego su umjesto toga svoje napore usmjerile na samu Hrvatsku.

Rezultati istraživanja javnog mnijenja redovno su objavljivani u nacionalnim tiskovinama. Međutim, postojala je određena doza pomutnje glede podrške koju su različite stranke uživale, obzirom da su neke agencije koje su provodile ankete izvijestile o postotku podrške koje stranke imaju na razini cijele države, dok su druge agencije pokušale prevesti te postotke u zastupnička mjesta u izbornim jedinicima, po d'Hondt-ovoj metodi.

C. FINANCIRANJE PROMIDŽBE

Tijekom same kampanje, određen broj tiskovina je objavio članke koji su istraživali cjelokupne troškove izborne promidžbe. Osim toga, financiranje promidžbe se pojavilo kao pitanje među strankama.

Ne postoji zvanično ograničenje za troškove promidžbe. Izborni zakon traži od stranaka da, glede financiranja njihove promidžbe, objave samo približan iznos sredstava koji namjeravaju potrošiti u tu svrhu (Čl. 31.1). Procjena troškova promidžbe određene stranke može puno varirati, i od stranaka se ne traži da detaljno obrazlože troškove svoje promidžbe. Velika prisutost nenovačanih donacija može značajno iskriviti procjenu potrošnje pojedine političke stranke, i na taj način dodatno smanjiti transparentnost ovog pitanja u izbornom procesu.

Stranke koje su imale zastupničko mjesto u Saboru 31. prosinca 2002. godine, imale su pravo na kompenzaciju za njihove troškove izbornog oglašavanja. Neparlamentarne stranke koje osvoje mjesto u Saboru, će također biti kompenzirane na taj način (Čl. 29-34, Izborni zakon). Stranke primaju iznos koji je jednak godišnjem iznosu koji dobiju iz državnog proračuna, što zapravo znači, da je njihova podrška od države udvostručena u izornoj godini (Čl. 19, Zakon o političkim strankama). Ovaj se novac dijeli parlamentarnim strankama na proporcionalnoj osnovi, zavisno od broja zastupnika koji te stranke imaju u odlazećem Saboru. Za ove je izbore svaka stranka primila 180,721 kuna za svakog muškog zastupnika u Saboru, te 10% više za svaku zastupnicu, ili 198,793 kuna. Kada se to uspoređi sa iznosima koje su parlamentarne stranke primile iz državnog proračuna za 2003.g. pored redovnih troškova, vidi se da su stranke bile u mogućnosti, zahvaljujući samom državnom doprinosu, da potroše i više od njihovih "očekivanih" troškova za promidžbu.

Većina sugovornika je izrazila sumnju glede iznosa koje su stranke navele da će potrošiti tijekom svoje promidžbe. To je postalo očigledno kada se shvatilo da su političke stranke imale nesmetan pristup medijskom oglašavanju, koji je jedino bio ograničen njihovom platnom mogućnošću. Misija nije bila u mogućnosti potvrditi takove navode. Ipak, nedostatak transparentnosti u financiranju promidžbe, te nevjerojatna uporaba plaćenih oglasa od strane najvećih stranaka, daje naznake da bi to područje izbornog procesa trebalo podlijegati većoj kontroli.

D. INCIDENTI TIJEKOM PROMIDŽBE

Incidenti tijekom promidžbe su bili rijetki. Nijedna od stranaka koje su se natjecale na izborima nije izvijestila da je bila zastrašivana, ili spriječavana u provođenju promidžbe putem zastrašivanja. Međutim, određen broj istaknutih političara vladajuće koalicije, HNS-ova predsjednica Vesna Pusić i HSS-ov predsjednik Zlatko Tomčić, Ministar unutarnjih poslova Šime Lučin (SDP), te SDP-ov predsjednik i premijer na odlasku Ivica Račan, primili su prijeteća pisma nekoliko dana prije održavanja izbora.

Određen broj ostalih događaja vezanih za kampanju, bio je više primjetan zbog svoje medijske pokrivenosti negoli zbog ograničenog učinka koje je možda imao na izbornu okruženje. Pod time se misli na jaja koja je član Hrvatske čiste stranke prava (HČSP) bacao na podpredsjednika Vlade, Slavka Linića i podpredsjednika SDP-a Splitsko-dalmatinske županije, Marina Jurjevića, za vrijeme održavanja SDP-ovog skupa u Imotskom u 10-oj izbornoj jedinici, 9. studenog. SDP je nakon toga optužio HDZ za izazivanje izgreda korištenjem podrivačkog govora HDZ-ovog vođe, Ive Sanadera. HDZ je osudio izgred i odbacio SDP-ove optužbe. Na Vesnu Pusić je također bačeno jaje za vrijeme promidžbenog skupa u Splitu, 16. studenog.

E. SANKCIJE

Period izborne šutnje započeo je 24 sata prije održavanja izbora i trajao je sve do zatvaranja biračkih mjesta. Predsjedavajući Državnog izbornog povjerenstva je javno iznio svoju frustraciju zbog brojnih kršenja izborne šutnje od strane političkih stranaka. On je posebice istaknuo činjenicu da zakonski izborni okvir ostavlja prostora samo za moralnu osudu takvih činova, no da on ne sadrži nikakvu odredbu glede sankcija ili provođenja zakona. To predstavlja značajnu slabost trenutačne strukture promidžbenih pravila.

VII. MEDIJI I IZBORI

A. MEDIJSKO OKRUŽENJE

Medijsko okruženje u Hrvatskoj je karakteristično zbog svog širokog spektra medija. Elektronički mediji, iznad svega nacionalna televizijska kuća, su najpopularniji izvor javnih informacija. Nakon dugotrajnog perioda dominacije državne televizijske kuće HTV-a, pojavile su se prve televizijske postaje sa nacionalnom koncesijom (TV NOVA), koje su započele sa emitiranjem 2001. godine. Postoje, također, brojne lokalne i regionalne TV i radio postaje. Najpopularnije novine su dnevne, koje se nalaze u privatnom vlasništvu, *Večernji List* i *Jutarnji List*. Novine koje su u javnom vlasništvu su *Slobodna Dalmacija* i *Vjesnik*.

B. ZAKONSKI OKVIR

Zakonski okvir koji regulira rad medija je pretrpio određene izmjene tijekom 2003.g. Međutim, samo su neke od tih izmjena stupile na snagu za vrijeme izbornog perioda. Posebno je važno pomenuti Zakon o elektroničkim medijima, koji je usvojen 15. srpnja, te Zakon o medijima, donešen 1. listopada. U veljači 2003-e, Sabor je usvojio Zakon o hrvatskom radiju i televiziji (HRT) što je uspostavilo novi regulatorni okvir za javno emitiranje. Novoustrojeno Programsko vijeće HRT-a, regulatorno tijelo koje imenuje upravu i glavne urednike, je organiziralo svoj prvi sastanak tek 14. studenog, i stoga nije imalo izravnog učinka na ponašanje medija tijekom kampanje.

Dok su odredbe Izbornog zakona (Čl. 26 - 28) koje govore o medijima za vrijeme promidžbe prilično sažete, one zahtijevaju od Sabora da usvoji skup detaljnih propisa koji će upravljati medijskom pokrivenošću tijekom promidžbenog perioda.¹² Ti propisi propisuju da bi

¹² Sabor je 16. listopada usvojio "Pravilnik za elektroničke medije sa nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj za vrijeme izborne promidžbe".

nacionalni elektronički mediji, i oni u javnom kao i u privatnom vlasništvu, trebali osigurati slobodno vrijeme za kandidate kako bi oni mogli predstaviti programe svoje stranke. Dok su propisi osigurali određenu količinu slobodnog vremena za kandidate na TV programima, radio postaje, posebice one u privatnom vlasništvu, nisu bile obvezane količinom vremena koje su morale osigurati kandidatima, što je dovelo do razlike u trajanju njihova programa. Kandidati su, pored toga, imali pravo korištenja plaćenih oglasa.

Propisi su odredili da izvješća televizijskih postaja o kandidatskim skupovima i izbornim promidžbenim aktivnostima, moraju biti dio posebnog programa, izvan redovnih informativnih emisija. Televizijska izvješća bi trebala trajati do 2 minute; pored toga, političke stranke su imale pravo na petominutni spot, bez posredovanja novinara. HTV je bio obvezan osigurati 45 minuta slobodnog vremena za svaku stranku, koaliciju, nezavisnu listu i predstavnike nacionalnih manjina. Nadalje, po jedan predstavnik svake liste u izbornoj jedinici u kojoj se natjecao, dobio je udio u pedesetminutnoj raspravi. Privatna televizijska postaja, TV NOVA, bila je obvezna osigurati 15 minuta slobodnog vremena za kandidate, a predstavniku svake liste u svakoj izbornoj jedinici, je dodijelila udio u dvadesetminutnoj raspravi.

Niti privatni, a niti javni mediji nisu pozdravili donošenje Propisa, i smatrali su ih neprikladnima. HTV je izvijestio Misiju da je ocjena gledateljstva o takvim prezentacijama bili iznimno niska. Provedba odnosnih Propisa u javnim medijima rezultirala je maratonskim emitiranjem programa političkih stranaka. Takvom je modelu programa nedostajalo učinkovitosti karakteristične za sredstva javnog informiranja, a isti je i smanjio vrijeme dostupno za političku analizu. Odmah po završetku izbora, predstavnik HTV-a je izvijestio Misiju da će HTV napraviti kritičko izvješće o učinku koji su Propisi imali, te da će to izvješće predati Programskom vijeću HRT-a, za dalje upućivanje u Sabor.

Predstavnici privatnih medija, kao i određen broj udruga kao što su Hrvatski Helsinški odbor za ljudska prava i Hrvatsko novinarsko društvo, su također izrazili svoje neslaganje sa neprivačnom strukturom emitiranja koju su odredili Propisi, te sa zahtjevom da privatne medijske postaje emitiraju besplatne programe.

TV NOVA, privatna postaja koja pokriva cijelu zemlju, je 29. listopada uputila žalbu Ustavnom sudu, navodeći da su Propisi u suprotnosti sa načelima slobodnog tržišta kao i sa slobodom izražavanja, te da bi njihovo poštivanje dovelo do značajnih financijskih troškova za njihovo poslovanje. U vrijeme pisanja izvješća, Ustavni sud još uvijek nije donio rješenje. TV NOVA odbila je ispuniti Propise, te je umjesto toga primjenila svoje vlastite standarde pravedne medijske pokrivenosti kampanje. Takav postupak je naglasio odsutnost regulatornog tijela, u čijoj bi nadležnosti bilo provođenje tih Propisa. Treba napomenuti da nepoštivanje Propisa od strane TV NOVA nije naišlo na veće osude.

Ostali privatni mediji sa nacionalnom koncesijom – radio postaje *Narodni Radio* i *Otvoreni Radio* pridržavali su se pravila i osigurali su kandidatima slobodno vrijeme, iako su i oni izrazili svoje neslaganje sa propisima.

C. NALAZI MEDIJSKOG PROMATRANJA

Misija je provela promatranje televizijskih postaja i tiskovina. Promatrani su slijedeći TV kanali: HTV 1 i HTV 2 - (javna postaja) i TV NOVA (privatna postaja). Dnevne novine koje

su promatrane, uključivale su: *Večernji List*, *Jutarnji List*, *Slobodnu Dalmaciju*, *Glas Slavonije*, *Novi List* i *Vjesnik*; te tjednike: *Globus*, *Nacional* i *Feral Tribune*.

Elektronički mediji i tisak, u cjelini, omogućili su biračima uvid u čitav niz političkih stajališta, a kandidati su bili u mogućnosti slobodno iznijeti svoje programe. Mediji su, u načelu, najveći dio vremena posvetili Vladi i etabliranim političkim strankama. Kandidati su uglavnom predstavljani u neutralnom svjetlu.

1. Elektronički mediji

Javna HRT-ova mreža televizijskih i radio kanala ispunila je svoje zakonske obveze osiguravanja slobodnog vremena za predstavljanje kandidata. U svojem redovnom programu, HTV je zadržala uravnoteženu političku pokrivenost bez pristrasnosti, te je prikazala kandidate, političke stranke i druge relevantne političke čimbenike, u neutralnom svjetlu. Najveći dio vremena u HTV-ovim informativnim emisijama (35 %) bio je posvećen predstavljanju Vlade. Taj se dio povećao u posljednjem tjednu kampanje. Predsjednik Mesić je dobio 4% medijske pozornosti. Državno izborno povjerenstvo je dobilo 5% pokrivenosti. HTV je, također, u velikoj mjeri emitirao GONG-ove spotove o edukaciji birača. SDP i HDZ su bili jednako vremenski zastupljeni (13%) u HTV-ovim informativnim emisijama. Njihove vođe su bili najčešće predstavljeni političari. Četiri ostale stranke, HSS, HNS, HSLS-DC i HSP, su dobile svaka između 8 – 5 % medijske pozornosti.

Privatna televizijska kuća, TV NOVA, je Vladi posvetila 33 % političke pokrivenosti u svojim informativnim emisijama. HDZ je bio zastupljen sa 20 %, a SDP sa 16 % u informativnim emisijama ove televizijske postaje. Gospodin Račan (SDP) je dobio najviše vremena u odnosu na ostale političare; međutim, on je predstavljen i kao predsjednik Vlade, ali i kao vođa svoje stranke. Gospodin Sanader (HDZ) je primio drugi najveći dio medijske pokrivenosti. HSS je primio 9 %, a HSP 6 % medijske pozornosti u informativnim emisijama. Određen broj ostalih stranka je primio između 1 % i 3 % medijske pozornosti. TV NOVA je predstavila političke stranke i druge čimbenike na prilično neutralan način, iako je količina vijesti koje su imale negativnu konotaciju, posebice vezano za prikazivanje SDP-a i HDZ-a, bila u načelu veća u usporedbi sa ostalim programima HTV-a.

Neki izborni konkurenti, ponajviše sve etablirane stranke, uvelike su koristili svoje pravo da objave svoje plaćene političke oglase u tisku. HDZ je nadaleko koristio najveći dio plaćenog vremena na televizijskim kanalima koje je Misija promatrala. Ostale stranke koje su često koristile mogućnost objavljivanja svojih plaćenih oglasa bile su HSLS-DC, HB-HIP, HNS, HSP i SDP.

2. Tiskovine

Novine su biračima predstavile različita politička stajališta, iako sa naglaskom na vodeće političke stranke – HDZ and SDP. Novine, a posebice tjednici, su kritičnije izvještavali o kandidatima nego elektronički mediji.

Dva najpopularnija dnevna lista, *Večernji List* i *Jutarnji List* posvetili su SDP-u najviše inčnog prostora u svojim kolumnama – otprilike 30%. *Jutarnji List* je posvetio 29% HDZ-u, 13% Vladi, 12 % HSS-u i 8% HNS-u. *Večernji List* je posvetio 16% HDZ-u, te 21% Vladi. Ostale tri stranke - HNS, HSP i HSS su dobile između 8% i 5% prostora.

Dva dnevna lista koja se nalaze pod kontrolom države - *Slobodna Dalmacija* i *Vjesnik*, su posvetila najveći dio njihove pozornosti Vladi (*Slobodna Dalmacija* 25%, te *Vjesnik* 21%). *Slobodna Dalmacija* je nadalje osigurala 20% prostora SDP-u, i 14% HDZ-u. Dodatnih 9% primio je HNS, dok je HSS dobio 7%. *Vjesnik* je jednako dao i SDP-u i HDZ-u 18% svog prostora; HSS je dobio 8%, HNS 7% i HSP 5%.

HDZ je dobio najveću pokrivenost u dvjema važnim regionalnim novinama, u *Novom Listu* (25%) i *Glasu Slavonije* (23%). *Novi List* je posvetio SDP-u 21% prostora, a Vladi 17%. *Glas Slavonije* je dao 19% Vladi i 18% SDP-u. HSS je također dobio značajan udio – 14% politički relevantne pokrivenosti. *Glas Slavonije* je prikazao HDZ u prilično pozitivnom svjetlu.

Slijedeći sličan uzorak, tjednici *Globus*, *Nacional* i *Feral Tribune* posvetili su najviše pozornosti glavnim političkim strankama, SDP-u i HDZ-u. Vlada je, također, dobila značajan dio medijskog prostora. Manje stranke, HNS i HSS, su dobile značajnu pozornost u *Globusu* i *Nacionalu*, dok je HSL – DC dobio značajnu pokrivenost u *Globusu* i *Feral Tribune*. Glavne političke stranke i Vlada predstavljeni su uglavom u neutralnom ili negativnom svjetlu. Najnegativnije prikazivanje svih stranaka i Vlade je bilo zamijećeno u *Feral Tribune-u*.

D. SLOBODA GOVORA

Iako uglavnom nije bilo izravnog ili neizravnog pritiska na medije tijekom izborne kampanje, što je bilo karakteristično tijekom ranijih izbora za Sabor, Hrvatsko novinarsko društvo (HND) je zabilježilo zabrinutost u tom pogledu. Oni su protestirali protiv izjave vođe HDZ-a, Ive Sanadera tijekom izbornog skupa u Osijeku 16. studenog, kojom je poručio da će Hrvatski (državni) radio moći govoriti "laži" samo do 23. studenog. HND je izrazio zabrinutost glede takve izjave, te je ukazao da je gospodin Sanader zaprijetio slobodi govora, a isto tako navodno objavljujući da će se njegova stranka izravno miješati u poslove medija nakon što dođe na vlast. HDZ je, međutim, zaniijekao takovo HND-ovo tumačenje izjave gospodina Sanadera.

VIII. POSTUPCI NA DAN ODRŽAVANJA IZBORA

Kratkotrajni promatrači nisu činili sastavni dio Misije. Raspoređeno je 12 dugotrajnih promatrača (u 6 timova); dakle, nije bilo sustavnog promatranja postupka glasovanja i prebrojavanja.

Izbori su u zemlji održani 23. studenog od 7:00 do 19:00 sati, na 6,795 biračkih mjesta. Izbori u inozemstvu održani su 22. i 23. studenog u 51 zemlji, i na 155 biračkih mjesta. Izbori su protekli u mirnom ozračju i Misija nije primila izvješća o značajnijim problemima. Međutim, izgled paravana i način na koji su biračka mjesta bila organizirana su, u nekim slučajevima, bili neučinkoviti u jamčenju tajnosti glasa. Dugotrajni promatrači Misije su izvijestili da je opći dojam bio da su izbori bili "rutinski" postupak, te da su dobro provedeni.

IX. IZBORNI SPOROVI I PRAVOSUDNI NADZOR IZBORA

Na proteklim izborima, podrazumijevalo se da se prigovori o izbornim postupcima moraju podnositi DIP-u, a da protiv rješenja DIP-a žalbe mogu biti podnešene isključivo Ustavnom sudu. Međutim, postojala je određena zabrinutost u smislu jasnoće odnosnih odredbi Izbornog zakona, kao i da li se pojedini prigovori i žalbe mogu slijediti na drugi način.

Odredbe Izbornog zakona o prigovorima i žalbama (Čl. 83-89) su izmijenjene tako da su sada jasnije, i čini se da su u potpunosti u skladu sa odnosnim odredbama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu. Sada je jasno precizirano da se žalbe mogu podnositi samo na rješenja DIP-a, te da je žalba isključivo dostupna Ustavnom sudu. Također, u Izborni zakon je uključeno pravo birača da podnose žalbu Sudu, pod uvjetom da to čini skupina od najmanje 100 osoba, a to je pravo zadržano i u Zakonu o Ustavnom sudu.

Pored svoje nadležnosti za izborne sporove, Ustavni sud ima opću odgovornost provjeravati ustavnost i zakonitost izbora. Suci Ustavnog suda naznačili su da oni vjeruju da odnosna odredba daje Sudu veću opću nadležnost nad izbornim pitanjima. Kao rezultat toga, Sud je - obično nakon podneska - izdao savjetodavna mišljenja u svezi izbornih pitanja.

Ustavni sud također ima određenu moć predviđenu zakonom, da poduzima radnje kako bi osigurao poštivanje izbornih zakona. Sud može odgovoriti na moguća kršenja, tako što će obavijestiti javnost putem medija, upozoriti nadležna vladina tijela, ili u slučaju ozbiljnih prekršaja, može poništiti izborne radnje.

Tijekom nedavnog izbornog perioda, Ustavni sud je dao javnu izjavu glede neuspjeha relevantnih političkih stranaka da predlože kandidate za članstvo u Etičkom povjerenstvu (vidi dolje niže). Nakon te izjave, stranke su žurno uputile svoje prijedloge, i Povjerenstvo je osnovano nedugo prije isteka zakonskog roka.

Tijekom izbornog perioda, Izborni zakon (Čl. 90-93) pruža mogućnost uspostave "nadstranačkog" tijela, koje se naziva Etičko povjerenstvo, u svrhu promicanja i ostvarivanja etičkih i demokratskih načela. Predsjedavajući Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti obavlja *ex officio* dužnosti predsjedavajućeg Povjerenstva, dok se ostali članovi imenuju na temelju prijedloga vladajućih i oporbenih stranaka, od kojih se očekuje da svoje dužnosti obnašaju na nestranački način. Nakon promatranja izbora 2000. godine, OESS/ODIHR je zaključio da radnje Povjerenstva nisu značajnije utjecale na okružje kampanje.

I za vrijeme ovih izbora, Povjerenstvo nije imalo značajniju ulogu. Nakon njegovog imenovanja, Povjerenstvo je ponovno usvojilo Kodeks ponašanja koji je korišten za vrijeme prethodnih izbora. Povjerenstvo je, također, usvojilo pravila po kojima bi se njegovi postupci smatrali zaključenima, ali je tražilo da podnositelji kandidacijskih lista i nevladine udruge podnesu prijave u slučaju kršenja Kodeksa. Međutim, nikakvi značajniji problemi nisu bili predstavljeni Povjerenstvu, što daje naznake da ga stranke ne smatraju korisnim forumom putem kojeg se rješavaju sporovi nastali tijekom kampanje.

Ministarstvo obrane (MORH) objavilo je imena 10 vojnih časnika u aktivnom sastavu koji su se pojavili na kandidacijskim listama, što je potvrdilo i Državno izorno povjerenstvo. Ministarstvo obrane je dalo obrazloženje da prisutnost vojnih časnika na listama krši Zakon o

dužnostima oružanih snaga, koji pripadnicima oružanih snaga zabranjuje učešće u političkom životu. Ministarstvo je pokrenulo stegovni postupak protiv svog osoblja. Međutim, Državno izborno povjerenstvo je objavilo da Zakon o izboru zastupnika u Hrvatski sabor ne brani vojnom osoblju da se pojavi na kandidacijskim listama, već zabranjuje istovremeno obavljanje vojnih dužnosti i dužnosti saborskog zastupnika. U slučaju izbora, kandidat iz oružanih snaga će morati odlučiti koje će se dužnosti odreći.

DIP je 20. studenog izdao odluku o zabrani uspostave biračkih mjesta u crkavama i drugim vjerskim objektima, što je uslijedilo nakon žalbe koju je Liberalna stranka (LS) uputila DIP-u.

X. KONAČNI REZULTATI

Državno izborno povjerenstvo je objavilo konačne rezultate 3. prosinca.¹³ Slijedeći sustav izbornih jedinica, konačni rezultati koji su objavljeni na internet stranici DIP-a, su navedeni samo na razini izbornih jedinica i nisu zbrojeni na nacionalnoj razini. Zbog toga, vježba računanja bilo kojih nacionalnih podataka o izbornim rezultatima predstavlja glomaznu radnju, koja bi uvelike mogla biti pojednostavljena da je DIP objavio te podatke.¹⁴

Konačan odaziv birača bio je otprilike 66.8% u 10 izbornih jedinica u zemlji, što je za 8% manje od izbora za Sabor 2000.g. Međutim, stvarno učešće svih registriranih birača je bilo 59.6%. Ovaj mali broj posebice označava nizak odaziv registriranih birača u kategoriji birača dijaspore i nacionalnih manjina.

| Stranka | Zastupnička mjesta od izborne jedinice 1 - 10 | Zastupnička mjesta dijaspore (izborna jedinica 11) | Ukupan broj zastupničkih mjesta |
|--------------------|---|--|---------------------------------|
| HDZ | 62 | 4 | 66 |
| SDP/IDS/Libra/LS | 43 | | 43 |
| HNS/PGS/SBHS | 11 | | 11 |
| HSS | 9 | | 9 |
| HSP | 8 | | 8 |
| HSU | 3 | | 3 |
| HSLs/DC | 3 | | 3 |
| HDSS | 1 | | 1 |
| Nacionalne manjine | 8 | | 8 |
| Ukupno | 148 | | 152 |

¹³ Za detaljnije informacije pogledaj web stranicu Državnog izbornog povjerenstva [www.izbori.hr].

¹⁴ Podaci o nacionalnom odazivu birača su izračunati na osnovu zvaničnih rezultata, ali su u osnovi, nezvanični.

XI. PREPORUKE

A. ZAKONSKI OKVIR

- Izborni zakon bi trebalo izmijeniti tako da on obuhvati pitanja koja je postavio OESS/ODIHR i nacionalne nevladine skupine, u svezi njegove provedbe za vrijeme nedavnih izbora.
- Pravila i propise koji na kraju izbornog postupka postaju nevažeći, trebalo bi ustanoviti na stalnoj osnovi ili ih uvrstiti u Izborni zakon.
- Zakonski okvir za glasovanje u inozemstvu bi trebalo pojasniti, kao i ukloniti nedosljednosti između registracije birača za takovo glasovanje i pravila o glasovanju, te uvrstiti u Izborni zakon, ukoliko je moguće, detaljne odredbe o tome.
- Izborni zakon bi jasno trebao navesti koji su osobni dokumenti važeći u svrhu izbora.
- Trebalo bi razmotriti ulogu Etičkog povjerenstva, te bi se trebali stvoriti poboljšani mehanizmi kako bi se raspravili prekršaji promidžbe i drugi slični prekršaji (uključujući i pitanja u svezi medijske pokrivenosti i pristupa medijima).
- Pravni okvir za izbore trebao bi osigurati mogućnost provođenja zakona ili sankcija u slučaju prekršaja perioda izborne šutnje.

B. TIJELA NADLEŽNA ZA PROVEDBU IZBORA

- Imajući u vidu kratak vremenski okvir izbornog perioda, trebala bi se uspostaviti stalna izborna uprava na način koji bi omogućio da se važni regulatorni izborni i drugi programi mogu odvijati na neprestanoj osnovi, te da važne izborne implikacije drugih državnih radnji, budu dijelom cjelokupnog odlučivanja Vlade.
- Buduće izborna povjerenstvo trebalo bi imati tajništvo koje bi bilo nadležno za pružanje administrativne podrške, uključujući i stručnjake za obuku, izobrazbu birača, medije i druge relevantne izborne posebnosti.
- Trebalo bi ponovno razmotriti lokacije i broj biračkih mjesta namijenjenih za birače koji glasuju u inozemstvu, posebice za izbjeglice koje borave u Srbiji i Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini, kako bi se osigurala najbliža moguća proporcionalnost sa mjestom boravka te skupine birača koja se nalazi u posebno nezahvalnom položaju.
- Trebao bi se stvoriti način koji će omogućiti glasovanje manjinskih birača bez posebnih popisa birača za manjine.
- Trebalo bi poduzeti korake u svrhu uklanjanja nedosljednosti glede glasovanja za više od jednog kandidata, u slučaju birača pripadnika srpske manjine.
- Procedure koje govore o postupcima na biračkom mjestu bi trebale biti donešene kao obvezatne upute, a ne kao "Podsjetnici" koji nemaju jasan pravni status.

- Lokacije biračkih mjesta bi se trebale pažljivije odabrati, kako bi se izbjegle prostorije crkava i ratnih veterana, i trebale bi se pravovremeno saopćiti biračima.
- Izborni materijal bi se trebao ažurirati kako bi se osigurao dosljedan izgled glasačkih kutija u cijeloj zemlji. Trebalo bi razmotriti izgled paravana, kao i uređenje biračkog mjesta kako bi se osigurala veća tajnost glasovanja.
- Trebalo bi preispitati procedure glasovanja, tako da se od svakog birača zahtijeva da se, po primitku glasačkog listića, potpiše u popis za glasovanje.
- Odredbe koje reguliraju mobilno glasovanje trebale bi biti detaljnije, i uključivati krajnje rokove do kojih zainteresirani birači mogu zatražiti tu mogućnost.
- DIP bi trebao izravno objaviti konačne rezultate koji su zbrojeni na nacionalnoj razini.

C. MEDIJI

- Regulatorni okvir bi trebao ustanoviti obvezu da se izborna promidžba pokriva na pošten, uravnotežen i nepristrasan način, kako od strane javnih tako i od strane medija u privatnom vlasništvu, ali uz dužno poštivanje uredničke neovisnosti.
- Regulatorno tijelo će nadgledati ponašanje medija na budućim izborima. Trebale bi se definirati dostatne i detaljne odredbe u slučaju neprofesionalnog ponašanja televizijskih i radijskih postaja.

D. FINANCIRANJE PROMIDŽBE

Redovna financijska izvješća političkih stranaka bi trebala biti predstavljena, kao što to propisuje Zakon o političkim strankama, na način iz kojeg se jasno vidi priroda i iznos njihove potrošnje na izborne promidžbe, i koja sadrže informacije o tržišnoj vrijednosti nenovčanih doprinosa.

PODACI O OESS/ODIHR-U

Ured za demokratske ustanove i ljudska prava (ODIHR) je OESS-ova glavna institucija koja pomaže zemljama učesnicama "da osiguraju potpuno poštivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, da poštuju vladavinu zakona, promiču načela demokracije i (...) da stvaraju, jačaju i štite demokratske ustanove, te da promiču toleranciju u cijelom društvu" (1992 Helsinški dokument).

ODIHR se nalazi u Varšavi, Poljska i osnovan je 1990.g. kao Ured za slobodne izbore prema Pariškoj povelji. Ume je promijenjeno 1992. g. kako bi odrazilo prošireni mandat i uključilo ljudska prava i demokratizaciju. ODIHR danas zapošljava preko 100 članova osoblja.

ODIHR je vodeća agencija u Europi u području **promatranja izbora**. Ured koordinira i organizira raspoređivanje tisuća promatrača svake godine, kako bi procijenio da li se izbori u OESS-ovom području, provode u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i međunarodnim standardima. Jedinstvena metodologija ODIHR-a, pruža temeljan uvid u sve elemente izbornog procesa. ODIHR pomaže zemljama članicama da, putem pomoćnih projekata, poboljšaju svoje izborne okvire.

Demokratizacijske radnje Ureda uključuju slijedeća tematska područja: vladavinu zakona, civilno društvo, slobodu kretanja, jednakost spolova, trgovinu ljudskim bićima. ODIHR provodi više od 100 namjenskih programa pomoći svake godine, nastojeći pomoći i učvrstiti poštivanje OESS-ovih obveza od strane država, te razvijati demokratske strukture.

ODIHR promiče zaštitu **ljudskih prava** putem pružanja tehničke pomoći kroz projekte i putem obuke o pitanjima ljudske dimenzije. ODIHR provodi istraživanja i priprema izvješća o različitim pitanjima koja se tiču ljudskih prava. Pored toga, Ured organizira nekoliko sastanaka svake godine kako bi se razmotrilo provođenje OESS-ovih obveza glede ljudske dimenzije od strane zemalja učesnica. U svojim protuterorističkim radnjama, ODIHR nastoji izgraditi svijest o pitanjima ljudske dimenzije, te provodi projekte koji u potpunosti dotiču čimbenike koji uzrokuju terorizam.

ODIHR daje savjete zemljama učesnicama o njihovom stavu glede **Roma i Sinti** zajednica. ODIHR promiče osposobljavanje i umrežavanje između Roma i Sinti zajednica, te potiče učešće Roma i Sinti predstavnika u tijelima koja stvaraju politiku. Ured također služi i kao mjesto za razmjenu podataka o pitanjima vezanima za Roma i Sinti, između nacionalnih i međunarodnih učesnika.

Sve radnje ODIHR-a se provode u bliskoj suradnji i usklađivanju sa OESS-ovim institucijama i radnjama na terenu, kao i sa drugim međunarodnim organizacijama.

Više informacija moguće je pronaći na ODIHR-ovoj internet stranici (www.osce.org/odihr).