

PRIVREMENO IZVJEŠĆE
31. listopada – 14. studenog 2007.

I. SAŽETAK

- 15. listopada predsjednik Stjepan Mesić raspisao je izbore za zastupnike u Hrvatski sabor koji će se održati 25. studenog 2007., nakon isteka četverogodišnjeg mandata zastupnika izabranih u studenom 2003. godine.
- Izbore po prvi puta provodi stalno Državno izborno povjerenstvo (DIP), uspostavljeno izmjenama Zakona o Državnom izbornom povjerenstvu iz 2006. (izmjene i dopune iz 2007.). Djelovanje DIP-a još uvijek nije upotpunjeno stalno zaposlenim članovima tajništva te ovisi o saborskim zaposlenicima i prostorijama.
- Prema novom Zakonu o popisima birača (iz 2007.), sustav upisa birača je kompjuteriziran, čime je omogućena unakrsna provjera i ispravak popisa. Ovakav je sustav uspostavljen kako bi se biračima koji na dan izbora neće biti u mjestu prebivališta omogućilo glasovanje.
- Dosad je kampanja bila polarizirana i odvijala se u relativno smirenom ozračju, uz povremeni fokus na osobe, a ne programe dvaju glavnih političkih stranaka (vladajući HDZ i glavna oporbena stranka SDP).
- Nastojanja da se hrvatskim državljanima osigura pristup većem broju biračkih mjesta u Bosni i Hercegovini tijekom kampanje su politizirana zbog toga što bi broj mandata osvojenih u izbornoj jedinici za dijasporu mogao utjecati na formiranje buduće Vlade.
- Elektronički mediji i tisak uglavnom prate izbornu kampanju u skladu s pravnim okvirima i procedurama za praćenje izbora u medijima.

II. UVOD

15. listopada 2007. godine predsjednik Stjepan Mesić raspisao je izbore za zastupnike u Hrvatski sabor koji će se održati 25. studenog 2007., nakon isteka četverogodišnjeg saborskog mandata. Na poziv hrvatskih vlasti, OEES-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (OSCE/ODIHR) je 31. listopada 2007. uspostavio Ograničenu misiju za promatranje izbora (LEOM). Voditelj LEOM-a je g. Vadim Zhdanovich iz Ruske Federacije, a Misiju čini i 10 međunarodnih stručnjaka u Zagrebu te 10 dugoročnih

promatrača koji su raspoređeni u Splitu, Rijeci, Osijeku, Zadru i Sisku. S obzirom na dosadašnje nalaze OSCE/ODIHR-a, prisutnost kratkoročnih promatrača nije se smatrala potrebnom. LEOM ne namjerava provoditi sustavno promatranje glasovanja, prebrojavanja glasova i izrade tablica na dan izbora, već će promatrači u svrhu praćenja postupka posjetiti nekoliko biračkih mjesta u zemlji.

III. IZBORNI SUSTAV I ZAKONODAVNI OKVIR

Osnovni zakonski temelj parlamentarnih izbora u Hrvatskoj je Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor iz 1999. godine (ZIZ, prema izmjenama i dopunama iz 2003. i 2007. godine).

Saborski zastupnici izabiru se na tri načina: 140 mandata osvaja se putem razmjernog sustava i zatvorenih lista u 10 geografskih izbornih jedinica, a u svakoj izbornoj jedinici bira se 14 zastupnika (d'Hondtovom metodom). Izborne jedinice nisu politički entiteti te iako su neke odraz postojećih upravnih i teritorijalnih granica, neke izborne jedinice prelaze administrativne granice. Pripadnici nacionalnih manjina biraju još osam zastupnika svojih manjina, koji se biraju prema većinskom sustavu za onu nacionalnu manjinu kojoj birači pripadaju – tri predstavnika srpske manjine i ostatak za ostalu 21 ustavno priznatu manjinu. Primjenom razmjernog sustava (također d'Hondtovom metodom) u posebnoj se izbornoj jedinici biraju dodatni zastupnici koje biraju hrvatski državljani čije je prebivalište u inozemstvu. Broj osvojenih mandata (do 12) temelji se na odazivu birača dijaspore.¹

Ostalo zakonodavstvo vezano uz izbore uključuje Zakon o izbornim jedinicama iz 1999., koji detaljno iznosi granice izbornih jedinica, Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu iz 2006. (izmijenjen i dopunjen 2007.), Zakon o popisima birača iz 2007. te Zakon o financiranju političkih stranaka iz 2006., kojim su zamijenjene odredbe vezane uz izbore iz izmijenjenog i dopunjenog Zakona o političkim strankama iz 1993. godine.

Zakon o DIP-u uređuje da je DIP stalno tijelo, no DIP tijekom ovih izbora još uvijek djeluje na privremenoj osnovi, koristeći prostorije i zaposlenike koje mu je Sabor dao na raspolaganje.

Prema Zakonu o popisima birača, općinske vlasti i dalje su odgovorne za sastavljanje popisa birača, iako je sustav sada kompjuteriziran, čime je omogućena unakrsna provjera i ispravak popisa pod nadzorom Središnjeg državnog ureda za upravu (SDUU) i lokalnih ureda državne uprave. Zakonom su uspostavljene nove procedure za «prethodno» registriranje birača za glasovanje u inozemstvu i «privremeni upis» za one birače koji će glasovati izvan mjesta prebivališta u Hrvatskoj.

Zakon o financiranju političkih stranaka pruža temelj za financijsko reguliranje političkih stranaka ograničavanjem iznosa i izvora donacija. Financijska izvješća stranaka, kao i ona neovisnih kandidata, podnose se na godišnjoj razini. Prema tome, podaci za trenutno izbornu razdoblje podnijet će se tek iduće godine. Sudionici na parlamentarnim izborima dužni su samo do početka izborne promidžbe objaviti *okvirne* podatke o visini i izvoru vlastitih sredstava koje namjeravaju utrošiti za izbornu promidžbu.²

¹ Članak 71. Ustava Republike Hrvatske («Hrvatski sabor ima najmanje 100, a najviše 160 zastupnika»)

² ZIZ, čl. 31.

Prigovori vezani uz izbornu administraciju podnose se DIP-u, a mogu ih podnijeti stranke, kandidati za zastupnike u Sabor ili 100 birača,³ ali samo Ustavni sud rješava prigovore vezane uz izbore.⁴ Iako se Ustavni sud sastoji od 13 članova, tijekom razdoblja u kojem bi se prigovori vezani uz izbore mogli podnositi Sudu, Sud će sačinjavati samo 10 članova zbog toga što je određeni broj mandata istekao 7. prosinca.

Tijekom parlamentarnih izbora uspostavljeno je Etičko povjerenstvo koje se bavi pitanjima izborne promidžbe.⁵ Predsjednik Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti je *ex officio* predsjednik Povjerenstva, a ostalih šest članova imenuje Ustavni sud na osnovu nominacija vladajuće stranke i oporbenih političkih stranaka. Opet, ovaj put su stranke kasno nominirale članove, sve dok ih predsjednik DIP-a nije upozorio na moguće kršenje odredaba izbornog zakona. Povjerenstvo je zatim uspostavljeno na vrijeme, ponovno je prihvatilo svoj izborni kodeks ponašanja i do danas je sve aktivnije te prima niz prijava.

IV. IZBORNA ADMINSTRACIJA

Svim izborima na državnoj, županijskoj i lokalnoj razini (uključujući državne i lokalne referendume) upravlja hijerarhijski sustav izbornih povjerenstava kojima rukovodi Državno izborno povjerenstvo (DIP). Predsjednik Ustavnog suda *ex officio* je i predsjednik DIP-a. Izborna povjerenstva izbornih jedinica, koja su uspostavljena u svakoj od 10 geografskih izbornih jedinica, nadgledaju rad općinskih i gradskih izbornih povjerenstava. Povrh toga, u Zagrebu je uspostavljeno zasebno izborna povjerenstvo koje će nadgledati glasovanje u 11. izornoj jedinici (u kojoj glasuju svi pripadnici dijaspore, a za provođenje glasovanja odgovorna su veleposlanstva i konzularni uredi Republike Hrvatske) i u 12. izornoj jedinici (u kojoj glasuju pripadnici nacionalnih manjina). Iako je prema novom Zakonu o Državnom izbornom povjerenstvu iz 2006. DIP ustrojen kao stalno tijelo, sva ostala izborna povjerenstva i birački odbori uspostavljaju se samo za vrijeme trajanja određenih izbora. Zakon omogućuje «većinskoj parlamentarnoj stranci», kao i oporbenim strankama i koalicijama (u skladu s njihovim međusobnim dogovorom o raspodjeli tih mjesta), imenovanje predstavnika u prošireni sastav svih izbornih povjerenstava na nižim razinama i biračkih odbora. Na ovim su izborima oporbene stranke imale poteškoća s međusobnim dogovorom u vezi ovih predstavnika.

V. PRIJAVA KANDIDATA I STRANAKA

Sve stranke upisane u Registar političkih stranaka Republike Hrvatske do dana raspisivanja izbora imaju pravo prijaviti kandidacijske liste DIP-u. Odobrene liste i kandidati za svaku izbornu jedinicu objavljeni su 2. studenog 2007. 237 kandidacijskih lista prijavljeno je za izborne jedinice 1-10 u Hrvatskoj, dok je 13 lista prijavljeno za 11. izbornu jedinicu predviđenu za glasovanje dijaspore. Sveukupno je prijavljeno 3.586 kandidata. Dvije su liste odbijene na temelju činjenice da stranka koja je predala jednu od njih nije bila upisana u Registar političkih stranaka, dok druga lista nije sadržavala potpuni popis od 14 kandidata. Među 6 grupa nacionalnih manjina, na glasačkim će se listićima pojaviti ukupno 72 kandidata. Kandidati ne moraju imati prebivalište u izornoj jedinici za koju se natječu na kandidacijskoj listi.

³ ZIZ, čl. 84. i 85.

⁴ ZIZ, čl. 83.; Ustav, čl. 128 i Zakon o ustavnom sudu, glava IX, čl. 87-96.

⁵ ZIZ, čl. 90-93.

Skupine birača također mogu prijaviti «nezavisne» kandidacijske liste, kojima moraju priložiti 500 potpisa birača s prebivalištem u izbornoj jedinici za koju se lista natječe. Glasački listići za izborne jedinice 1-10 i za 11. izbornu jedinicu sadrže nazive kandidacijskih lista stranaka i koalicija (prema sustavu zatvorenih lista glasuje se za stranku, koaliciju ili nezavisnu listu). Ipak, s obzirom da se kandidati nacionalnih manjina u 12. izbornoj jedinici biraju većinskim sustavom, na glasačkim listićima za tu jedinicu navedena su imena kandidata. Za svaku od šest skupina nacionalnih manjina postoji zaseban glasački listić s popisom imena kandidata

VI. REGISTRACIJA BIRAČA

Dok je DIP odgovoran za provedbu izbora u cjelini, priprema popisa birača povjerena je Središnjem državnom uredu za upravu i njegovim ispostavama u općinama i gradovima. Popisi se temelje na podacima o državljanstvu, prebivalištu i drugim evidencijama građana koje vodi Ministarstvo unutarnjih poslova te općinske i gradske uprave, kao i na podacima o iseljavanju i putovanjima dobivenim od Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija.

Birači mogu zatražiti glasački listić za izbornu jedinicu u kojoj imaju pravo glasovati na temelju prijavljenog prebivališta (ili temeljem statusa nacionalne manjine), bez obzira na to gdje će se zaista nalaziti na dan izbora (čak i ako glasuju u inozemstvu). Ova pravila uzrok su složenog postupka sastavljanja biračkih popisa.

Na prethodnim izborima izražene su sumnje u nedostatnost mjera kojima se kontrolira premještanje birača s jednog popisa birača na drugi, kao i u učestalo dodavanje birača na biračke popise na biračkim mjestima na sam dan izbora. Usvojene su nove zaštitne mjere kako bi se riješio ovaj problem. Nedavnim zakonskim izmjenama određeno je da birač može zatražiti promjenu biračkog mjesta na kojemu će glasovati najkasnije 14 dana prije izbora.

Prema novim propisima, birači iz dijaspora koji se na dan izbora neće naći u mjestu gdje imaju prijavljeno prebivalište, dužni su se «pre-registrirati», kako bi im glasovanje bilo omogućeno u gradu ili državi gdje će boraviti na dan izbora. Ovu «pre-registraciju» obavljaju veleposlanstva i konzularni uredi koji podatke prosljeđuju Gradskom uredu za opću upravu grada Zagreba, gdje se potom promjene unose u popis birača. Na sličan se način i birači sa stalnim boravištem u Republici Hrvatskoj prijavljuju za «privremenu registraciju» preko nadležnih općinskih i gradskih ispostava Središnjeg državnog ureda za upravu. Za razliku od birača iz dijaspora, birači iz Hrvatske dužni su 14 dana prije izbora svoju registraciju u pismenom obliku poštom ili faksom dostaviti u ispostavu Središnjeg državnog ureda za upravu u mjestu gdje žele glasovati.

VII. GLASOVANJE DIJASPORE

405.230 birača registrirano je za glasovanje na 263 biračka mjesta izvan Republike Hrvatske na temelju prijavljenog stalnog boravišta u inozemstvu, što predstavlja oko 10% ukupnog biračkog tijela. Njih 284.078 registrirano je u Bosni i Hercegovini, od kojih svega oko 1500 ima prijavljeno prebivalište u Hrvatskoj. Ovi popisi uključuju 38.234 birača u Njemačkoj i 23.717 birača u Srbiji, dok se u ostalih 49 zemalja u kojima će biti omogućeno glasovanje radi o daleko manjim brojevima.

Jedna od najvećih promjena u pripremama za glasovanje dijaspore je značajno povećanje broja biračkih mjesta u BiH. 30 biračkih mjesta, koliko ih je bilo za izbore 2003., povećano je na 124, dok je broj registriranih birača ostao približno jednak (na izbore 2003. izašlo je oko 19,8% hrvatskih državljana koji žive u BiH). Broj biračkih mjesta u Srbiji također je povećan s 3 na 15. Nastojanja da se olakša izlazak na izbore bosanskim Hrvatima u kampanji su postala političko pitanje zbog ovisnosti između odaziva na izbore u dijaspori, posebno u BiH, i broja mandata koji će pripasti ovoj izbornoj jedinici.

Hrvatski dužnosnici zaduženi za registraciju birača suočavaju se s problemom izazvanim činjenicom da su popisi birača iz dijaspore sastavljeni na temelju podataka prikupljenih u vrijeme posljednjeg kontakta tih osoba s hrvatskim vlastima. U međuvremenu su se mnogi od njih preselili ili privremeno nastanili u drugom gradu ili državi. Tako se primjerice procjenjuje da bi od oko 286.000 birača registriranih u BiH njih čak 110.000 moglo zapravo biti na privremenom radu u Njemačkoj. Oni koji nisu obavili postupak «pre-registracije» i dalje se vode na popisima birača za BiH na temelju posljednjeg prijavljenog prebivališta. Ukoliko se takvi birači pojave u veleposlanstvu ili jednom od konzulata u Njemačkoj, ustanovit će da se ne nalaze na popisu birača i da tamo nemaju pravo glasati. Ovo bi na dan izbora moglo izazvati zbrku među biračima iz dijaspore.

DIP je pripremio nove priručnike za obuku biračkih odbora u Hrvatskoj i inozemstvu, kako bi osigurao dosljednu primjenu izbornih propisa.

VIII. OZRAČJE KAMPANJE

Izborna kampanja je službeno počela 3. studenog. Do danas je kampanja polarizirana i odvija se u relativno smirenom ozračju s povremenim isticanjem značajnih osoba dviju glavnih političkih stranaka (vladajuće stranke HDZ i glavne opozicijske stranke SDP) umjesto izbornog programa. Iako sve glavne političke stranke podržavaju euroatlantsku integraciju, ova kao i glavna gospodarska i društvena pitanja s kojima se Hrvatska suočava, nisu dovoljno jasno istaknuta. Do sada je u kampanji bilo izraženo kontroverzno pitanje glasovanja dijaspore. Izborna promidžba HDZ-a u Bosni i Hercegovini izazvala je zabrinutost među oporbenim strankama zato što bi broj mandata koje HDZ osigura među biračima dijaspore (4 u prošlom sazivu Sabora) mogao utjecati na formiranje sljedeće vlade. SDP-ovo stajalište, koje dijele i neke druge opozicijske stranke, jest da bi vladu trebala formirati stranka ili koalicija s najviše osvojenih glasova u Hrvatskoj.

Intervencije rimokatoličkih biskupa u svrhu davanja smjernica po pitanjima vezanim uz zaštitu ratnih veterana i obitelji poginulih, postale su političke, te ih većina opozicijskih stranaka smatra pristranim.

IX. MEDIJI

Pravni okvir za medijsko praćenje kampanje uključuje relevantne odredbe Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor⁶, kao i Pravila o postupanju elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj tijekom izborne promidžbe, koja je Hrvatski sabor usvojio 12. listopada 2007. godine. Prema Pravilima, svi kandidati imaju pravo na besplatnih deset minuta na javnoj Hrvatskoj radioteleviziji (HRT) i pet minuta na privatnim televizijama, kao i na radio postajama. HRT je također dužan posvetiti jednaku količinu vremena unaprijed određenim izbornim aktivnostima svake kandidacijske liste u

⁶ Članak 28.

posebnim emisijama izvan uobičajenog informativnog programa. Nadalje, HRT je dužan emitirati i sučeljavanja po izbornim jedinicama, u kojima su sudionici predstavnici kandidacijskih lista za te izborne jedinice.

Od samog početka izborne kampanje 3. studenog Ograničena misija za promatranje izbora provodi analizu odabranih medija. Promatračke aktivnosti usmjerene su na četiri nacionalne televizije i dnevne novine.⁷ Preliminarni rezultati praćenja ukazuju na to da su, izvan uređenih posebnih izbornih programa, vijesti uglavnom usredotočene na formu kampanje, administrativne aspekte izbora, te uključivanje Katoličke crkve i predsjednika u kampanju. Osim na nacionalnim televizijama, stranke se oglašavaju u dnevnim novinama i u regionalnim elektroničkim medijima. Do ovog trenutka, plaćenim političkim oglasima na praćenim televizijama i dnevnim novinama dominira HDZ.

Dvije televizije, HTV i lokalna televizija OTV, odbile su televizijski spot HSP-a koji negativno prikazuje HDZ. Podnijele su zahtjev Etičkom povjerenstvu pri Državnom izbornom povjerenstvu za procjenom sadržaja spota kako bi se odredilo je li sukladan Izbornom etičkom kodeksu. 10. studenog, Etičko povjerenstvo izjasnilo se da sporni spot krši Izborni etički kodeks te da je stoga neprihvatljiv.⁸

X. DOMAĆI I MEĐUNARODNI PROMATRAČI

Izborni okvir predviđa sudjelovanje međunarodnih i domaćih promatrača izbora. Do danas je DIP akreditirao oko 1700 domaćih promatrača iz 8 organizacija, od kojih je 1500 iz GONG-a (vodeća domaća organizacija za promatranje izbora). Uz uobičajeno praćenje izbora u Hrvatskoj, GONG također planira poslati skupine za promatranje glasovanja u inozemstvu u Bosnu i Hercegovinu.

XI. AKTIVNOSTI OSCE/ODIHR-ove OGRANIČENE MISIJE ZA PROMATRANJE IZBORA

OSCE/ODIHR-ova Ograničena misija za promatranje izbora uspostavila je redovan kontakt s Ministarstvom vanjskih poslova i europskih integracija (MVPEI), Državnim izbornim povjerenstvom, ostalim izbornim komisijama, Ustavnim sudom, Središnjim državnim uredom za upravu, političkim strankama, civilnim društvom, znanstvenim krugovima te predstavnicima medija. Voditelj misije sastao se s državnim tajnikom Središnjeg državnog ureda za upravu, predsjednikom DIP-a te pomoćnikom ministrice MVPEI-a. Dugoročni promatrači na regionalnoj razini održavaju kontakt s relevantnim upravnim tijelima nadležnim za izbore, političkim strankama i ostalim sugovornicima. Ograničena misija za promatranje izbora je 8. studenog održala sastanak s predstavnicima diplomatske zajednice. U dogovoru s Ministarstvom vanjskih poslova, Misija će 19. studenog posjetiti hrvatsko veleposlanstvo u Sarajevu kako bi se raspravilo o pripremama za glasovanje hrvatske dijaspore u Bosni i Hercegovini na izborima.

⁷ OSCE/ODIHR-ova Ograničena misija za promatranje izbora prati javnu televiziju HTV (oba programa) te privatne televizije Nova TV i RTL. Osim toga, promatra i dnevne novine *Jutarnji list*, *Večernji list*, *24sata*, *Slobodnu Dalmaciju* i *Vjesnik*.

⁸ Odluka br. 59900701