



OGRANIČENA MISIJA ZA PROMATRANJE IZBORA

Republika Hrvatska – Parlamentarni izbori, 4.prosinca 2011.

IZVJEŠĆE O PRIVREMENIM NALAZIMA I ZAKLJUČCIMA

Zagreb, 5.prosinca 2011. godine – Slijedom poziva, kojeg je uputilo Ministarstvo za vanjske poslove i europske integracije Republike Hrvatske, Ured za demokratske institucije i ljudska prava pri OESS-u (OESS/ODIHR) uspostavio je Ograničenu misiju za promatranje izbora (LEOM) na parlamentarnim izborima 4. prosinca 2011. godine.

Izbore se ocjenjivalo u odnosu na usklađenost njihove provedbe s postavkama OESS-a i drugim međunarodnim standardima za demokratske izbore, kao i u odnosu na usklađenost njihove provedbe s hrvatskim zakonskim propisima. Ovo izvješće o privremenim nalazima i zaključcima napisano je prije završetka izbornog procesa. Konačna ocjena izbora ovisit će djelomično o provođenju preostalih faza izbornog procesa, uključujući i rješavanje mogućih prigovora i žalbi poslije izbora. OESS/ODIHR će objaviti sveobuhvatno konačno izvješće koje će sadržavati preporuke za moguća poboljšanja, otprilike osam tjedana nakon završetka izbornog procesa.

U skladu s uobičajenom metodologijom OESS/ODIHR-a za LEOM, u misiji su sudjelovali dugoročni promatrači ali ne i kratkoročni. OESS/ODIHR LEOM nije proveo sveobuhvatno i sustavno praćenje postupaka na sam dan izbora, no posjetio je određen broj biračkih mjesta.

PRIVREMENI ZAKLJUČCI

Parlamentarni izbori 4. prosinca 2011. održali su se u pluralističkom ozračju te su u administrativnom smislu bili provedeni profesionalno i transparentno. Iako su bili obilježeni visokom razinom povjerenja javnosti u izborni proces, potrebno je poduzeti dodatne korake kako bi se taj proces poboljšao, posebice u odnosu na njegov zakonodavni okvir i sastavljanje popisa birača.

Zakonodavni okvir osigurava čvrst temelj za provođenje demokratskih izbora. Međutim, moglo određen bi broj odredbi mogao biti dopunjen kako bi proces bio u potpunosti usklađen s postavkama OESS-a, uključujući odredbe koje se odnose na registraciju kandidata, promatranje izbora i jednak broj glasova u izbornim jedinicama. Ostvaren je širok konsenzus među dionicima izbora kako bi zakonodavni okvir trebalo konsolidirati i uskladiti, što su i bile ranije preporuke OESS/ODIHR-a.

Jednakost biračkog prava dovedena je u pitanje postojećom teritorijalnom podjelom na izborne jedinice. Iako zakon propisuje kako razlika u broju registriranih birača u 10 teritorijalnih izbornih jedinica ne bi smjela biti veća od 5 posto, konačne popisi birača ukazuju na razlike i do gotovo 33 posto. Većina sugovornika s kojim se OESS/ODIHR LEOM susreo prepoznala je potrebu da rješavanje ovog pitanja bude prioritet novom sazivu Hrvatskog sabora.

Službenim dokumentom smatra se isključivo engleska verzija ovog izvješća. Neslužbeni prijevod dostupan je na hrvatskom jeziku.

Iako je većina sugovornika OESS/ODIHR LEOM-a iskazala povjerenje u točnost popisa birača, visok broj registriranih birača u odnosu na privremene rezultate popisa stanovništva iz 2011. godine ukazuje na to kako je ovo pitanje potrebno dodatno razmotriti.

Državno izborno povjerenstvo (DIP) je svoje zadaće provodilo na profesionalan i transparentan način te ga je većina dionika izbora smatrala pouzdanim i nepristranim tijelom. Iako zakon predviđa provedbu brojnih aktivnosti vezanih uz izbore unutar kratkog vremenskog razdoblja, DIP je u administrativnom smislu ove izbore provodio učinkovito, pridržavajući se svih propisanih rokova.

U procesu registracije kandidata sudjelovao je velik broj kandidata te su biračima ponuđene različite opcije. Na ovim je izborima sudjelovalo ukupno 4.359 kandidata iz 40 političkih stranaka, 23 koalicije i 28 neovisnih lista. Trideset i pet posto kandidata su bile žene, što predstavlja povećanje u odnosu na 30 posto iz 2007. godine. Zakon ne dopušta kandidiranje pojedinačnih neovisnih kandidata već samo skupina neovisnih kandidata.

Sudionici izbora mogli su slobodno provoditi svoje aktivnosti. Izborna promidžba je bila mirna i uglavnom usredotočena na pitanja poput gospodarstva i nezaposlenosti. Reklamni panoji, plakati i okupljanja kandidata bila su vidljiva diljem zemlje, posebice u urbanim središtima.

Novi propisi koji uređuju financiranje izborne promidžbe povećali su transparentnost i pouzdanost ovog procesa. Sudionici izbora su s odobravanjem prihvatili propise i velikoj mjeri ih se pridržavali. Međutim, određena pitanja zahtijevaju dodatnu pozornost, uključujući i troškove u razdoblju koje je prethodilo izbornoj promidžbi, prijavljivanje podataka o popustima za reklamne spotove i učinkovitost sankcija.

Mediji su osigurali biračima pristup različitim gledištima. Medijski nakladnici s nacionalnom koncesijom imaju obvezu osiguravanja jednake minutaže programa svim sudionicima. Iako je ovakav pristup osmišljen kako bi se osigurala jednake mogućnosti predstavljanja za sve sudionike, zakonski propisi koji reguliraju aktivnosti medija često su uzrokovali jednolično praćenje aktivnosti od strane javnih medija i ograničenim praćenjem aktivnosti u programima privatnih medija.

Tijekom ovih izbora podneseno je nekoliko prigovora i tužbi koje su obrađene na transparentan način. Općenito gledajući, zakon osigurava pravovremen i učinkovit nadzor nad zakonitošću svih aspekata izbornog procesa.

Procedure predviđene za sam dan izbora bile su provedene na odgovarajući i transparentan način na ograničenom broju biračkih mjesta koje je posjetio OESS/ODIHR LEOM. Za izbor zastupnika nacionalnih manjina korišteni su birački listići različite boje, a birači su odluku o tome za koju će izbornu jedinicu glasovati donosili pred biračkim odborima. Tajnost glasovanja je možda bila dovedena u pitanje u određenim slučajevima zbog eventualne lakoće kojom se može utvrditi nevelik broj birača za izbornu jedinicu nacionalnih manjina.

PRIVREMENI NALAZI

Pozadina

Nakon raspuštanja Hrvatskog sabora 28. listopada, Predsjednik Republike Ivo Josipović raspisao je održavanje parlamentarnih izbora za 4. prosinca 2011. godine. Ovi su izbori bili sedmi

parlamentarni izbori od proglašenja neovisnosti Republike Hrvatske i prvi izbori nakon zaključenja pristupnih pregovora s Europskom unijom 30. lipnja. Očekuje se kako će Republika Hrvatska Sporazum o pridruživanju EU potpisati 9. prosinca, dok se održavanje nacionalnog referenduma očekuje u narednim mjesecima.

Vlada Republike Hrvatske u odlasku čini Hrvatska demokratske zajednice (HDZ), zajedno s Hrvatsku seljačku stranku (HSS) te Samostalnu demokratsku srpsku stranku (SDSS). Tijekom predizborne utrke formirana je *Kukuriku* koalicija, koja se sastoji od Socijaldemokratske partije (SDP), Hrvatske narodne stranke – liberalnih demokrata (HNS), Istarskog demokratskog sabora (IDS) i Hrvatske stranke umirovljenika (HSU).

Izbori se odvijaju u vrijeme kada se bivše vodstvo HDZ-a suočava s optužbama za korupciju, uključujući i optužbe protiv bivšeg predsjednika Vlade, Ive Sanadere. Dana 27. listopada objavljeno je kako je Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK) istragu proširio i na HDZ kao pravnu osobu.

Zakonodavni okvir

Osnovni zakoni kojima se uređuju izbori 2011. su Zakon o izboru zastupnika u Hrvatski sabor iz 1999. (ZIZHS, izmijenjen i dopunjen 2010.) i Ustav iz 1990. godine (izmijenjen i dopunjen 2010.). Zakonodavni okvir je fragmentiran i obuhvaća niz drugih zakona¹, uključujući i nedavno usvojen Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (iz 2011.). Primjena zakona upotpunjena je odlukama i uputama koje je izdalo Državno izborno povjerenstvo (DIP).

Tijekom ovih izbora primijenjene su nove odredbe kojima se uređuje glasovanje dijaspore. Ustav Republike Hrvatske, te sukladno tomu, i Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor su izmijenjeni i dopunjeni 2010. godine kako bi se odredila točno tri zastupnička mjesta u Hrvatskom saboru za zastupnike izabrane od strane birača u dijaspori, a broj kojih je ranije bio određen odazivom birača u izbornoj jedinici za dijasporu. Izmjene također ograničavaju glasovanje u dijaspori samo na sjedišta diplomatsko-konzularnih predstavništava Republike Hrvatske u stranoj državi. Iako je to rezultiralo značajnim smanjenjem broja biračkih mjesta organiziranih u inozemstvu, OESS/ODIHR LEOM nije došao do saznanja o bilo kakvim poteškoćama u provođenju glasovanja na smanjenom broju biračkih mjesta.²

Općenito gledajući, zakonodavni okvir osigurava čvrst temelj za provođenje demokratskih izbora. Međutim, određen bi broj odredbi mogao biti dopunjen kako bi proces bio u potpunosti usklađen s postavkama OESS-a, uključujući odredbe koje se odnose na registraciju kandidata, promatranje izbora i jednak broj glasova u izbornim jedinicama. Dodatno, ZIZHS propisuje relativno kratke rokove za izborne pripreme, što je predstavljalo izazov u radu izborne administracije. Ostvaren je širok konsenzus među dionicima izbora kako bi zakonodavni okvir trebalo konsolidirati i uskladiti, što su i bile ranije preporuke OESS/ODIHR-a.

¹ Zakonodavni okvir uključuje i Zakon o popisima birača (iz 2007.), Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu (donesen 2006., izmijenjen i dopunjen 2007.), Zakon o izbornim jedinicama (iz 1999) i Zakon o političkim strankama (iz 1993., izmijenjen i dopunjen 2001.).

² Za ove izbore utvrđeno je 124 biračkih mjesta u 52 države. Na parlamentarnim izborima 2007. godine bilo je 263 biračkih mjesta u 52 države.

Izborni sustav

U 12 višočlanih izbornih jedinica se bira 151 saborski zastupnik uz mandat u trajanju od četiri godine u jednodomni parlament (Hrvatski sabor). Teritorij Republike Hrvatske je podijeljen u 10 izbornih jedinica od kojih svaka bira 14 saborskih zastupnika sa zatvorenih lista unutar izbornog sustava razmjernog predstavništva. Liste kandidata moraju dobiti pet posto važećih glasova u izornoj jedinici kako bi mogle sudjelovati u podjeli mandata.

Uz ove izborne jedinice postoje i dvije neteritorijalne izborne jedinice. Jedna predstavlja hrvatske državljane koji žive u inozemstvu i ona bira tri zastupnika sa zatvorene liste kandidata u izbornom sustavu razmjernog predstavništva te za nju također vrijedi odredba o prelasku izbornog praga od pet posto. Druga izborna jedinica bira 8 saborskih zastupnika za zastupanje 22 ustavom priznate manjine u Republici Hrvatskoj u 6 zasebnih izbora u većinskom sustavu. Unutar ove izborne jedinice, 3 mjesta su rezervirana za srpsku manjinu, a 5 za ostalih 21 manjina. Birači, koji su u popisima birača navedeni kao pripadnici nacionalnih manjina temeljem samoopredjeljenja, imaju mogućnost glasovati za kandidate nacionalne manjine ili za kandidate njihove teritorijalne izborne jedinice. Izmjene i dopune koje je usvojio Hrvatski sabor 2010. godine, a kojim je izmijenjen način utvrđivanja broja zastupničkih mjesta za nacionalne manjine u Hrvatskom saboru, ukinute su odlukom Ustavnog suda u srpnju 2011. godine.³ Većina sugovornika OESS/ODIHR LEOM-a izrazila je gledište kako bi postojeći sustav za osiguravanje zastupljenosti nacionalnih manjina trebalo preispitati, posebice u odnosu na pitanje jednakog broja glasova i tajnosti glasovanja.

Jednakosti biračkog prava dovedena je u pitanje postojećom teritorijalnom podjelom na izborne jedinice, koja nije bila ponovno razmatrana od usvajanja Zakona o izbornim jedinicama 1999.godine. Iako zakon propisuje kako razlika u broju registriranih birača u 10 teritorijalnih izbornih jedinica ne bi smjela biti veća od 5 posto, konačne popisi birača ukazuju na razlike od gotovo 33 posto.⁴ OESS/ODIHR je predlagao ponovno razmatranje granica izbornih jedinica i u svojim dosadašnjim preporukama kako bi se jamčila jednakost biračkog prava i njegova usklađenost s međunarodnim standardima.⁵ Većina sugovornika s kojim se OESS/ODIHR LEOM susreo prepoznala je potrebu da novi saziv Hrvatskog sabora ovo pitanje rješava kao prioritet.

Izborna administracija

Parlamentarni izbori su se provodili prema četverodiobenom sustavu kojeg čine Državno izborno povjerenstvo (DIP), 11 izbornih povjerenstava izbornih jedinica (IPIJ)⁶, 559 općinskih (OIP) i gradskih (GIP) izbornih povjerenstava i 6.827 biračkih odbora (BO). Općenito gledajući, izborna

³ Za dodatne informacije vidjeti Izvešće Misije OESS/ODIHR-a o procjeni potreba za promatranjem izbora na www.osce.org/odihr/elections/Croatia/84048.

⁴ Izborna jedinica IV imala je 320.189 birača, dok je izborna jedinica IX imala 426.431 birača: to predstavlja razlika od 33 posto

⁵ Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije iz 2002. godine, I, 2.2 iv, glasi: „Zastupnička mjesta moraju biti ravnomjerno podijeljena na izborne jedinice...Dopuštena odstupanja od normi ne bi smjela biti veća od 10% te svakako ne bi smjela prelaziti 15%, osim u iznimnim okolnostima.“ Dodatno, I, 2.2v, 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“.

⁶ DIP provodi izravan nadzor nad izborima u izornoj jedinici za dijasporu koordinirajući tehničke aspekte provedbe s Ministarstvom vanjskih poslova i europskih integracija.

administracija je svoje zadaće obavljala na profesionalan i transparentan način, a većina dionika ih smatra pouzdanima i nepristranima.

DIP je stalno, neovisno i profesionalno tijelo kojeg čine predsjednik, četiri potpredsjednika, i četiri člana koji se biraju na mandat od osam godina. Predsjednik DIP-a je predsjednik Vrhovnog suda Republika Hrvatske. Dva potpredsjednika su suci Vrhovnog suda dok sve preostale članove imenuje Hrvatski sabor. DIP je tijekom cijelog izbornog razdoblja održavao svakodnevne sjednice koje su bile otvorene za javnost te su provedene u ozračju kolegijalnosti. DIP je usvojio deset obvezujućih uputa kojima se uređuju različiti aspekti izbornog procesa, uključujući tehničke pojedinosti o registraciji birača i postupku glasovanja posebnih kategorija birača poput pripadnika oružanih snaga, zatvorenika i pritvorenih osoba te birača koji glasuju kod kuće jer ne mogu pristupiti biračkom mjestu. Odluke i upute DIP-a pravovremeno su bile objavljene na mrežnim stranicama povjerenstva. Unatoč gustom rasporedu aktivnosti unutar izbornog razdoblja, izbori su u administrativnom smislu provedeni na učinkovit način te unutar svoj zakonski propisanih rokova.

Izborna povjerenstva na nižim razinama se imenuju od strane izbornog povjerenstva na prvoj višoj razini. Svi članovi izbornih povjerenstava na svim razinama trebali bi biti pravne struke. Sjednice IPIJ-a te OIP-a i GIP-a uglavnom su sazivane prema *ad hoc* načelu i bile su otvorene za promatrače, iako obično nisu bile najavljujane u javnosti. Izborna povjerenstva na nižim razinama koje su posjetili promatrači OESS/ODIHR LEOM-a bila su dobro organizirana i imala su razmjernu rodnu zastupljenost.

Parlamentarne političke stranke imaju pravo na svoje predstavnike u proširenom sastavu svih izbornih povjerenstava na nižim razinama, što je uvedeno kao mjera za povećanje transparentnosti. ZIZHS ne propisuje rokove za imenovanje članova u ta povjerenstva, osim za imenovanje članova biračkih odbora. Kasno imenovanje moglo bi ograničiti njihovu mogućnost pružanja učinkovitog doprinosa radu povjerenstava. Dugoročni promatrači OESS/ODIHR-a su zabilježili kako članovi povjerenstava koji su imenovani ispred političkih stranaka djeluju više kao promatrači nego li kao članovi povjerenstava.

U skladu sa svojim dužnostima, DIP je proveo osposobljavanje izbornih povjerenstava tako da je svako povjerenstvo više razine, nakon što je samo prošlo osposobljavanje, provodilo osposobljavanje povjerenstva niže razine. DIP je također osigurao posebne informativne materijale za kandidate i birače koji glasuju po prvi put te se obratio nacionalnom biračkom tijelu putem letaka i nekoliko televizijskih i radijskih spotova.

Registracija birača

Registriranih birača za ove izbore je bilo 4.504.081, uključujući 411.758 birača koji su registrirani za glasovanje u izornoj jedinici za dijasporu. Popise birača vodi Ministarstvo uprave temeljem evidencija o prebivalištu, državljanstvu, putnim ispravama i evidenciji o adresama osoba koje žive u inozemstvu. U Gradu Zagrebu je ustrojen poseban ured za vođenje popisa birača koji glasuju u izornoj jedinici za dijasporu. Birači, koji očekuju da će na dan izbora izbivati iz svog mjesta prebivališta mogu izvršiti privremenu registraciju za glasovanje na nekom drugom mjestu.⁷

Biračima nisu bili dostavljeni pojedinačni pozivi za izlazak na izbore kao što to propisuje ZIZHS već su mogli pojedinosti vezane uz svoje biračko pravo provjeriti u uredima Ministarstva uprave,

⁷ Samo se 5.394 birača registriralo za glasovanje u drugoj općini.

putem pretraživača postavljenog na mrežne stranice na Internetu ili putem SMS usluge. Ministarstvo uprave je obavijestilo OESS/ODIHR LEOM kako dvostruka registracija birača nije moguća jer se svi podaci unose u središnji registra birača i tamo verificiraju. Poduzeti su naponi u cilju postizanja veće točnosti popisa birača, iako brisanje iz registra preminulih birača koji su živjeli u inozemstvu nije uvijek bilo moguće.

Iako je većina sugovornika OESS/ODIHR LEOM-a iskazala povjerenje u točnost popisa birača, iznijete su određene dvojbe u odnosu na razliku koja postoji između broja birača u registru i privremenih rezultata popisa birača provedenog 2011.⁸ Iako je razliku moguće pojasniti različitim metodama koje su korištene u provođenju popisa stanovništva i vođenju popisa birača, ovakve razlike mogu narušiti povjerenje javnosti u popise birača.

Registracija kandidata

U procesu koji je obuhvaćao velik broj kandidata, DIP je prihvatio 313 kandidacijskih lista i 4.359 kandidata. U ulozi sučeljenih sudionika na ovim izborima pojavilo se 40 političkih stranaka, 23 koalicije i 28 neovisnih lista. Dvije liste su povukle svoje prijave nakon što su iste već bili predali DIP-u. Bilo je 15 prijavljenih lista za izbornu jedinicu dijaspore i 56 prijavljenih kandidata u izornoj jedinici za nacionalne manjine. Samostalna demokratska srpska stranka (SDSS), koja je istaknula tri kandidata u izornoj jedinici za nacionalne manjine, sudjelovala je na izborima i u jednoj teritorijalnoj izornoj jedinici.

Na kandidacijskim listama u 10 teritorijalnih jedinica moralo je biti barem 14 imena. Suprotno stavku 7.5 Kopenhaškog dokumenta Konferencije u ljudskoj dimenziji iz 1990. godine, zakon ne dopušta kandidiranje pojedinačnih neovisnih kandidata već samo skupina neovisnih kandidata.⁹ Lista koju je predala skupina građana morala je imati 500 potpisa potpore.¹⁰ Lista koja se prijavljuje za izbornu jedinicu dijaspore, mora sadržavati između 6 i 14 kandidata. Kandidate za izbornu jedinicu nacionalnih manjina mogu nominirati političke stranke, registrirane manjinske nevladine organizacije (NVO-i) ili skupina birača. Oni manjinski kandidati koje su nominirale skupine birača, morali su prikupiti 100 potpisa potpore. Ne postoji obveza da kandidat mora imati prebivalište u izornoj jedinici u kojoj se kandidira.

ZIZHS ne propisuje kriterije prema kojima određena osoba ne može biti kandidat, već samo razloge koji dovode do skraćivanja mandata već izabranog saborskog zastupnika. Hrvatski demokratski savez Slavonije i Baranje (HDSSB) uputio je upit DIP-u može li Branimir Glavaš, koji je pravomoćno osuđen za ratni zločin i trenutno služi kaznu zatvora u Bosni i Hercegovini, biti kandidat i nositelj lista.¹¹ DIP je odgovorio kako on ne može biti kandidat ali da bi mogao biti nositelj lista¹². Ustavni sud je 12. studenoga, po službenoj dužnosti, odbacio mišljenje DIP-a, očitujući se da bi dozvoliti mu da bude nositelj kandidacijske liste bilo bi suprotno vrijednostima koje štiti Ustav, iako zakon izričito ne predviđa zabranu.

U ukupnom broju kandidata žene sudjeluju s 35 posto što predstavlja povećanje u odnosu na 30 posto na izborima 2007. godine. Iako se Zakonom o ravnopravnosti spolova iz 2008. godine

⁸ Prema privremenim rezultatima popisa birača iz 2011. godine, broj stanovnika Republike Hrvatske je 4.290.612.

⁹ Stavak 7.5 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.“

¹⁰ Kao usporedba, za prijavljivanje političke stranke potrebno je samo 100 potpisa potpore (članak 6. Zakona o političkim strankama).

¹¹ U članku 22. ZIZHS-a se navodi „Nositelj liste ne mora biti kandidat na listi“

¹² U članku 10.3 ZIZHS-a se navodi: “Zastupniku prestaje mandat... ukoliko je pravomoćnom sudskom odlukom osuđen na kaznu zatvora u trajanju duljem od 6 mjeseci.“

političkim strankama naleže ostvarivanje rodne ravnoteže na kandidacijskim listama, Zakon ne definira dovoljno jasno uvjete pod kojima to treba provesti. Ne postoje propisi kojima je uređeno pitanje pozicije ženskih kandidata na listi. Žene su bile na prvoj poziciji samo na 15,6 kandidacijskih lista.

Ozračje izborne promidžbe

Izborna promidžba je započela 17. studenog i trajala je do ponoći 2. prosinca. Međutim, prema tvrdnjama nekolicine sugovornika OESS/ODIHR LEOM-a, aktivnosti koje su prethodile izbornoj promidžbi započele su već početkom jeseni kako su HDZ i stranke okupljene u *Kukuriku* koaliciju obilazile zemlju kako bi predstavile svoja izborne platforme.

Sudionici izbora mogli su slobodno provoditi svoje aktivnosti a izborna promidžba bila je mirna. Reklamni panoi, plakati i skupovi kandidata bili su vidljivi diljem zemlje, posebice u urbanim sredinama, HDZ i *Kukuriku* koalicija vodili su najupečatljivije izborne promidžbe ali su i regionalni sudionici izbora poput HDSSB-a te neovisne liste Milana Bandića i Stipe Petrine vodili podjednako vidljive izborne promidžbe, svaka u svom dijelu zemlje. Nekoliko sudionika izbora, posebice *Kukuriku* koalicija, Hrvatska socijalno-liberalna stranka (HSLŠ) i Hrvatski laburisti, koristili su se u većoj mjeri društvenim mrežama na Internetu, poput Facebooka i Twittera kako bi se povezali s biračima. Manje stranke iznijele su OESS/ODIHR LEOM-u kako je nedostatak odgovarajućih financijskih sredstava otežavao njihovu mogućnost da se obrate svom biračkom tijelu. Sugovornici su također naveli kako je nepostojanje izravnog sučeljavanja između vodećih sudionika izbora onemogućilo biračima donošenje odluke koja će biti utemeljena na pravim informacijama.

Ovi izbori su se provodili u vrijeme opsežnih političkih rasprava o pristupanju EU, korupcijskih istraga protiv HDZ-a i povećanog broja istupa u kojima je zabilježena nacionalistička retorika, koja je djelomično rezultat nedavnih uhićenja i donesenih osuđujućih presuda protiv osumnjičenika za ratne zločine kao i komemorativnih skupova organiziranih u znak sjećanja na događaje iz 1991., posebice u Vukovaru.¹³ Međutim, niti jedna od tih tema nije bila osobito izražena u izbornim promidžbama, već su političke stranke i kandidati pozornost usmjeravali na gospodarska pitanja, poput nezaposlenosti, oporezivanja i ulaganja u infrastrukturu.

DIP provodi nadzor nad cjelokupno provedbom izborne promidžbe. Dodatno, dana 8. studenog uspostavljeno je sedmeročlano Etičko povjerenstvo koje je pratilo izbornu promidžbu u skladu s Izbornim etičkim kodeksom kojeg je objavilo 14. studenog. Etičko povjerenstvo je razmotrilo ukupno 28 slučajeva, od čega je u 12 slučajeva zaključilo kako se radi o povredi Izbornog etičkog kodeksa. Međutim, ni DIP ni Etičko povjerenstvo ne mogu donijeti pravno obvezujuće odluke niti su zakonom predviđene bilo kakve sankcije.

Financiranje izborne promidžbe

U skladu s prijašnjim preporukama OESS/ODIHR-a, propisi kojima se uređuje financiranje izborne promidžbe osnaženi su i konsolidirani Zakonom o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe iz 2011. Političke stranke, kandidati i neovisne liste kandidata mogu

¹³ Među političkim strankama koji su bile dio dosadašnjeg saziva Hrvatskog sabora, samo je Hrvatska stranka prava (HSP) u svom izbornom programu izrazila protivljenje članstvu u Europskoj uniji.

financirati svoje promidžbene aktivnosti vlastitim sredstvima i donacijama.¹⁴ Prilozi u naravi se moraju prikazati prema njihovoj tržišnoj vrijednosti. Ukupni troškovi izborne promidžbe po jednoj kandidacijskoj listi ne smiju prelaziti iznos od HRK 1,5 milijuna (otprilike EUR 201.000) po izbornoj jedinici.

Svaki sudionik u izborima bio je dužan otvoriti poseban bankovni račun za sve priloge koje je zaprimio tijekom promidžbe, kao i sve troškove. DIP provodi nadzor nad provedbom propisa koji uređuju financiranje izborne promidžbe i ima ovlasti te račune provjeravati u svakom trenutku. Ukoliko se uoče nepravilnosti, DIP upućuje predmet sudovima koji onda odlučuju o sankcijama, što uključuje i novčane kazne, ili o uplaćivanju nedopuštenih sredstava u državni proračun. Političke stranke, kandidati i nositelji neovisnih lista, imali su obvezu podnijeti DIP-u izvješća o prihodima i rashodima tijekom izborne promidžbe sedam dana prije samog dana izbora. Konačna izvješća moraju se predati u roku od 15 dana nakon objave izbornih rezultata. Dana 21. studenog, DIP je izdao priopćenje u kojem upozorava sve sudionike izbora kako sva financijska sredstva koja su potrošena u svrhu izborne promidžbe prije samog službenog početka promidžbe, moraju biti prijavljena kao troškovi izborne promidžbe.

Jedna stranka nije otvorila poseban bankovni račun a 27 sudionika izbora nije podnijelo privremena financijska izvješća u propisanom roku.¹⁵ U izvješćima koja su podnesena, zabilježene su određene nepravilnosti. DIP je do sada Državnom odvjetništvu RH uputio tri predmeta.¹⁶

Političke stranke i NVO-i su općenito pozdravili nove propise kojima se uređuje financiranje izborne promidžbe. Međutim, postoje određena pitanja, uključujući neprijavlivanje troškova napravljenih prije početka službene izborne promidžbe, nedovoljnu transparentnost u odnosu na popuste za reklamne spotove i ograničene odredbe o pravovremenom i učinkovitom sankcioniraju, koja su još uvijek neriješena. Manje političke stranke i neovisni kandidati također su izrazili zabrinutost zbog dodatnih administrativnih procedura.

Dvije domaće nevladine organizacije, GONG i nacionalni ogranak Transparency International-a pratile su potrošnju tijekom izborne promidžbe. Dana 19. studenog, objavili su izvješće koje je sadržavalo procjenu potrošenih sredstava prvoga dana promidžbe od strane političkih stranaka utemeljenu na tržišnim cijenama promidžbenih usluga. HDZ je uložio pritužbu DIP-u u kojoj tvrdi kako su u izvješću prikazane krive informacije i kako se time nanosi šteta njihovoj izbornoj promidžbi. Ta stranka je kao argument navela činjenicu kako je reklamiranje platila po sniženoj cijeni te tako potrošila samo polovicu procijenjenog iznosa. Dana 21. studenog, DIP se očitovao kako NVO-i imaju pravo objavljivati takve podatke ali i da su odgovorni za točnost njihovog sadržaja.

Mediji

Medijski prostor Republike Hrvatske je raznolik. Glavni izvor političkih informacija je televizijski program. Devet televizijskih kanala ima nacionalnu koncesiju za emitiranje programa od kojih njih četiri emitiraju informativni program. Sudionici izbora mogli su slobodno

¹⁴ Ograničenje za priloge unutar jedne kalendarske godine je postavljeno u iznosu od HRK 30.000 (otprilike EUR 4.000) za pojedince, HRK 200.000 (EUR 26.800) za pravne osobe koje daju prilog politički strankama i HRK 100.000 (EUR 13.400) za pravne osobe koje daju prilog za kandidate.

¹⁵ HKDU nije otvorila poseban račun. Šest političkih stranaka, jedna nositelj neovisne liste kandidata i 20 kandidata ispred nacionalnih manjina nisu podnijeli privremena financijska izvješća.

¹⁶ Ovi se predmeti odnose na neotvaranje posebnog bankovnog računa za izbornu promidžbu od strane HKDU-a te primanje donacija fizičkih osoba koje prelaze dopušteno ograničenje od strane HSS-a i HSLS-a.

predstaviti svoje izborne programe putem medija, čime je biračima bio omogućen pristup različitim političkim gledištima.

Medijsko praćenje kampanje regulirano je Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor te Pravilima o postupanju elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom.¹⁷ Hrvatska radiotelevizija (HRT) je kao javni nakladnik s nacionalnom koncesijom zakonom obvezna osigurati svim sudionicima izbora besplatnu minutažu u različitim i posebnim programima posvećenima izborima. Ukoliko privatni mediji s nacionalnom koncesijom pokrivaju aktivnosti sudionika izbora u svojim programima, obavezni su to isto omogućiti i svim ostalim sudionicima pod potpuno jednakim uvjetima. Plaćeno političko oglašavanje dopušteno je samo tijekom službenog razdoblja izborne promidžbe i sudionici izbora su ga koristili u ograničenom opsegu; najčešće su ga koristili HDZ i *Kukuriku* koalicija.

Rezultati praćenja od strane OESS/ODIHR LEOM-a¹⁸ pokazali su kako je *HRT* postupao u skladu sa svojim zakonskim obvezama. *HRT* je osigurao sudionicima izbora deset minuta besplatnog programa na televizijskim i radijskim postajama, pratio je ključne aktivnosti u izbornoj promidžbi svih sudionika izbora te omogućio podjednako sudjelovanje za svakog predstavnika liste u 11 emisija sučeljavanja koja su organizirana na razini izbornih jedinica. Pet dodatnih emisija sučeljavanja emitirano je za predstavnike manjina.

Privatne televizijske postaje *RTL* i *Nova TV* koje svoj program emitiraju u cijeloj zemlji nisu pokrivala aktivnosti sudionika izbora u sklopu izborne promidžbe, što su pojasnile nedostatkom tehničkih mogućnosti da postupaju u skladu sa zakonskim obvezama i ravnopravno prate promidžbu svih sudionika izbora. Nisu prenosile ni predizborna sučeljavanja kandidata. U večernjim udarnim terminima za emisije informativnog programa, moglo se uočiti tek ograničen broj editorijala o političkim čimbenicima. Informativni program *Nove TV* je najveći dio takvog praćenja aktivnosti posvetio Vladi s 22 posto, *Kukuriku* koaliciji sa 16 posto programa i HDZ-u s 15 posto. *RTL* je 26 posto programa posvetio *Kukuriku* koaliciji, 23 posto HDZ-u i 10 posto Vladi. Obje televizijske postaje osigurale su jednaku besplatnu minutažu programa u svom jutarnjem programu svim sudionicima izbora za predstavljanje njihovih platformi.

Iako je osmišljen kako bi se osigurali jednaki uvjeti predstavljanja za sve sudionike tijekom izborne promidžbe, zakonodavni okvir kojim se uređuje praćenje izborne promidžbe od strane medija je previše restriktivan i predstavlja smetnju uredničkoj neovisnosti. Takav okvir također uzrokuje jednolično praćenje izborne promidžbe od strane javnih medija i vrlo ograničeno praćenje izborne promidžbe u udarnim terminima privatnih medija s nacionalnom koncesijom. Unatoč širokom konsenzusu koji je postignut između medija i predstavnika političkih stranaka, preporuke koje je OESS/ODIHR već ranije dao u odnosu na potrebu preispitivanje strogih pravila o jednakosti do sada nisu razmatrane.

U novinskim izdanjima koja su praćena predstavljana su raznovrsna gledišta, pri čemu su u centru pozornosti bili *Kukuriku* koalicija i HDZ. U usporedbi s medijskim nakladnicima s nacionalnom koncesijom, novinska izdanja nudila su i analitičko praćenje platformi pojedinačnih kandidata i objavljivali opsežne i detaljne razgovore s predstavnicima ključnih političkih

¹⁷ Članci 28.-30. ZIZHS i „Pravila o postupanju elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj tijekom izborne promidžbe“ (izmijenjena i dopunjena 2007.)

¹⁸ OESS/ODIHR LEOM je započeo s praćenjem medija 11. studenog. Praćene je uključivalo udarne termine za emitiranje programa (od 18.00 do 24.00) javnih televizijskih kanala *HTV 1* i *HTV 2*, privatne televizijske postaje *RTL* i *Nova TV*, te sadržaj novina *Jutarnji list*, *Slobodna Dalmacija*, *Večernji list*, *Vjesnik* i *24 sata*. Program *TV KN-a* je praćen od 20. studenog kada je ponovno počelo emitiranje programa ovog kanala na području cijele države.

čimbenika. Kao i u većini ostalih medija, izvješćivanje o istrazi koja se provodi protiv HDZ-a zbog optužbi za korupciju bilo je u prvom planu.

Prema odredbama Zakona o elektroničkim medijima iz 2009. godine, Vijeće za elektroničke medije ima zadaću pratiti aktivnosti elektroničkih medija općenito te ovlasti za primjenu sankcija. Vijeće nije zaprimilo niti jedan prigovor koji se odnosi na praćenje izborne promidžbe. Prigovori se mogu podnijeti i DIP-u i Etičkom povjerenstvu. Međutim, ova tijela nemaju ovlasti primijeniti sankcije a njihove mogućnosti za istraživanje prigovora su ograničene.

Prigovori i žalbe

Prigovore o eventualnim kršenjima izbornih pravila mogu DIP-u podnijeti političke stranke, nositelji neovisnih izbornih lista, kandidati, kao i skupine od najmanje 100 birača odnosno 5 posto svih birača jedne izborne jedinice. DIP ima obvezu odlučiti o prigovoru u roku od 48 sati. Na odluku DIP-a može se uložiti žalba Ustavnom sudu. Žalbe se mogu uložiti i izravno Ustavnom sudu, a Sud može postupiti i po službenoj dužnosti, u slučajevima kada je provedbom izbornih aktivnosti došlo do kršenja odredbi Ustava i zakona. U razdoblju koje je prethodilo izborima, DIP je upućeno šest prigovora vezano uz registraciju kandidata ali su svi odbačeni kao nedopušteni ili odbijeni kao neosnovani. U četiri predmeta je uložena žalba Ustavnom sudu, koji je u svim predmetima potvrdio odluku DIP-a. Općenito gledajući, zakon osigurava pravovremen i učinkovit nadzor nad zakonitošću svih aspekata izbornog procesa.

Promatranje izbora

Iako ZIZHS predviđa samo promatranje izbora od strane NVO-a, DIP je, kao i na prošlim parlamentarnim izborima, izdao uputu koja proširuje ovo pravo i na međunarodne promatrače. Prijašnja preporuka OESS/ODIHR-a da se predstavnicima stranaka dozvoli promatrati parlamentarne izbore do sada nije razmatrana. DIP je za ove izbore akreditirao otprilike 3.045 promatrača iz 23 organizacije i 46 međunarodnih promatrača. Glavna domaća organizacija za promatranje izbora, GONG, rasporedila je otprilike 530 promatrača na sam izborni dan diljem Republike Hrvatske te je promatrala glasovanje dijaspore u Bosni i Hercegovini.

Izborni dan

Izbori su protekli bez incidenata. Na ograničenom broju izbornih mjesta koje su posjetili promatrači OESS/ODIHR-a, glasovanje je provedeno na transparentan način. Izborna povjerenstva provodila su ispunjavala svoje zadaće na profesionalan način i općenito su se pridržavali procedura, iako su primijećeni određeni manji problemi u odnosu na proceduru. Na nekim mjestima se radilo o izgledu izbornog mjesta koje čime se nije u potpunosti jamčila tajnost glasovanja a sami birački odnosi i birači nisu obraćali pozornost na ovaj taj dio procesa.

Biračima pripadnicima nacionalnih manjina je pružena mogućnost da glasuju ili za teritorijalnu izbornu jedinicu kojoj pripadaju ili za izbornu jedinicu nacionalnih manjina. Za izbor zastupnika nacionalnih manjina korišteni su birački listići različite boje, a birači su odluku o tome za koju će izbornu jedinicu glasovati donosili pred biračkim odborima. Tajnost glasovanja je možda bila dovedena u pitanje u određenim slučajevima zbog eventualne lakoće kojom se mogao utvrditi nevelik broj birača za izbornu jedinicu nacionalnih manjina.

Mediji u Republici Hrvatskoj su općenito poštovali odredbe o izbornoj šutnji. DIP je obavijestio o ukupno pet slučajeva kršenja izborne šutnje, uglavnom vezano uz glasovanje dijaspore. DIP je izdao priopćenja u kojima je tražio prestanak takvih aktivnosti.

Kako u odnosu na postupak prebrojavanja glasova tako i u odnosu na postupak tabeliranja, stekao se dojam da su provedeni na transparentan i učinkovit način što je DIP-u omogućilo brzo objavljivanje privremenih rezultata.

Službenim dokumentom smatra se isključivo engleska verzija ovog izvješća. Neslužbeni prijevod dostupan je na hrvatskom jeziku.

INFORMACIJE O MISIJI I ZAHVALE

OESS/ODIHR Ograničena misija za promatranje izbora (LEOM) uspostavljena je 9. studenog. Misija, koju vodi veleposlanik Geert-Hinrich Ahrens, sastoji se od deseteročlanog užeg tima analitičara sa sjedištem u Zagrebu te šest dugoročnih promatrača koji bili raspoređeni na tri lokacije. Članovi misije dolaze iz 13 zemalja sudionica OESS-a.

OESS/ODIHR LEOM želi zahvaliti državnim tijelima Republike Hrvatske na njihovom pozivu da prate provedbu izbora, Državnom izbornom povjerenstvu na suradnji i osiguranju akreditacija te Ministarstvu vanjskih poslova i europskih integracija na pomoći. OESS/ODIHR LEOM želi zahvaliti i drugim državnim ustanovama, političkim strankama, kandidatima i organizacijama civilnog društva na njihovoj suradnji.

Za dodatne informacije molimo obratite se:

- veleposlaniku Geertu-Hinrichu Ahrensu, voditelju OESS/ODIHR LEOM-a, u Zagrebu (+385 99 759 6583)
- g.Thomasu Rymeru, zamjenik glasnogovornika OESS/ODIHR-a u Varšavi (+48 601 998 790)
- g.Richardu Lappinu, savjetniku OESS/ODIHR-a za izborna pitanja (+48 22 5200 600)

Adresa OESS/ODIHR LEOM-a:

Grand centar, 5. kat, Petra Hektorovića 2, Zagreb, 10000

Telefon: +385 1 6441 415, Telefaks: + 385 1 6441 500, e-pošta: office@odihr.hr