

# NOVO IZBORNO ZAKONODAVSTVO 2014.

ANALIZE I PREPORUKE GONG-a

# IMPRESSUM

2 Novo izborni zakonodavstvo 2014.  
Analize i preporuke GONG-a

*Nakladnik*  
GONG

*Za nakladnika*  
Dragan Zelić, izvršni direktor

*Urednici*  
Jelena Berković, Natalia Mirković, Nives Miošić, Duje Prkut, Marina Škrabalo, Vanja Škorić, Dragan Zelić

*Oblikovanje*  
Andreja Sunara

*Tisak*  
Act Printlab, Čakovec

Objavljeno u lipnju 2014. godine

ISBN 978-953-7960-01-8

CIP zapis dostupan u računalnome katalogu  
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 879273.

0. UVOD	4
1. IZBORNI SUSTAV	7
1.1. IZBORNE JEDINICE	10
1.2. OGRANIČENJE BROJA IZBORNIH AKTERA	15
1.3. PREFERENCIJALNO GLASANJE	17
2. POSEBNO POLITIČKO PREDSTAVNIŠTVO - NACIONALNE MANJINE I DIJASPORA	20
3. IZBORNA ADMINISTRACIJA I ZAŠTITA IZBORNOG PRAVA	25
4. FINANCIRANJE POLITIČKIH STRANAKA I IZBORNIH KAMPANJA	31
5. MEDIJI I (REFERENDUMSKE I IZBORNE) KAMPANJE	33
6. REFERENDUM	39

# UVOD

“Tijekom 2012. godine, GONG je pokrenuo inicijativu za NIZ – Novo izborno zakonodavstvo, u sklopu koje bi se obavila sveobuhvatna revizija postojećih propisa i pravila koja se odnose na izorno zakonodavstvo i referendum te unaprijedio pravni i institucionalni okvir.”

Tijekom 2012. godine, GONG je pokrenuo inicijativu za NIZ – Novo izborno zakonodavstvo, u sklopu koje bi se obavila sveobuhvatna revizija postojećih propisa i pravila koja se odnose na izorno zakonodavstvo i referendum te unaprijedio pravni i institucionalni okvir.

U sklopu NIZ-a, GONG se zalaže za cjelovitu i sustavnu reformu izbornog zakonodavstva te usklađivanje i objedinjavanje svih relevantnih propisa u jedinstveni izborni zakonik. Osnovna svrha reforme izbornog zakonodavstva koju promovira GONG jest povećanje povjerenja građana u politički sustav i veći utjecaj birača u izbornom procesu.

GONG smatra da ciljevi reforme izbornog zakonodavstva trebaju uključiti:

- a. povećanje participacije građana u političkim procesima;
- b. povećanje povjerenja građana u izborne i referendumske procese;
- c. osiguranje dodatnih mehanizama za sudjelovanje građana u političkim procesima;
- d. povećanje otvorenosti i transparentnosti izbornog i referenduskog procesa;
- e. povećanje pravne sigurnosti izbornog i referenduskog procesa;
- f. povećanje nepristranosti procedura i institucija;
- g. povećanje kompetentnosti nadležnih institucija;
- h. povećanje reprezentativnosti izabranih predstavnika građana;
- i. povećanje relevantnosti političke ponude;
- j. podizanje odgovornosti političkih predstavnika;
- k. povećanje razine unutarstranačke demokracije;
- l. osiguranje jednakosti težine glasa;
- m. poticanje deliberativnosti izbornog i referenduskog procesa.

Na temelju dostupnih izvještaja domaćih i međunarodnih institucija i organizacija o provedbi izbornog i referenduskog procesa te evaluacije postojećeg pravnog okvira za provedbu izbora i referenduma, moguće je detektirati četiri različite razine potrebnih izmjena pravnog okvira:

- a. Tehničke izmjene - uključivanje postojećih rješenja iz tehničkih i obvezatnih uputa DIP-a u zakonodavstvo; usklađivanje raznolikih procedura unutar izbornih zakona (npr. uputa o uređenju biračkog mjesta, način glasanja osoba s invaliditetom, promatranje izbora i referenduma, institut izborne šutnje i sl.).
- b. Administrativne izmjene – pitanja procedure izbornog i referenduskog procesa koja ipak zahtijevaju određene političke odluke ali ne predstavljaju značajnije zahvate u provedbu (npr. sastav biračkih odbora, produljenje rokova za administriranje izbora, edukacija članova izbornih tijela tijekom godine kad nema izbora, i sl.).
- c. Strukturalne izmjene – značajniji zahvati u provedbu izbora i referenduma koji su ključni za uspostavu kvalitetnog pravnog okvira (npr. popisi birača, izborne jedinice, medijsko praćenje kampanja, izmjene uvjeta za candidature, ograničavanje pasivnog biračkog prava za određene kategorije birača i sl.).
- d. Političke izmjene – izmjene ili korekcije postojećeg izbornog sustava, glasanje raznih kategorija birača (nacionalnih manjina i birača bez prebivališta u Hrvatskoj).

S obzirom na raznolikost razina potrebnih promjena, brojne tematske cjeline koje je potrebno uvrstiti u reformu i imajući u vidu vremenski okvir vezan za izborne cikluse u 2014. i 2015. godine, GONG predlaže transparentan proces izmjena izbornog zakonodavstva koji uključuje sve relevantne dionike, utemeljen na evaluaciji postojećeg stanja, definiranju ključnih pitanja i prioriteta, uvažavanju komparativnih analiza i stručnih savjeta. Cilj procesa je dobiti fokusirane i razrađene opcije za svaki od postojećih problema pravnog okvira s jasno definiranim mehanizmima provedbe opcija. Ovakav proces podrazumijeva aktivan pristup institucija-koordinatora procesa te ostavlja prostor za usuglašavanje stručnih stavova kao i stavova raznih političkih opcija.

Radne skupine sastavljene od zaposlenika GONG-a, članova Vijeća GONG-a te pravnih i politoloških stručnjaka razvijale su tijekom 2012. i 2013. godine opcije i preporuke za NIZ<sup>1</sup>. U nastavku su predstavljene neke od opcija za izmjene izbornog zakonodavstva koje su razmatrane detaljno u radnim skupinama GONG-a kao i tijekom diskusija na Sajmu izbornih inovacija održanom u ožujku 2013. godine u organizaciji GONG-a.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> U pripremi ove Analize sudjelovali su: prof. dr. sc. Robert Podolnjak, dr. sc. Boško Picula, dr. sc. Zdravko Petak, dr. sc. Goran Čular, prof. dr. sc. Berto Šalaj, prof. dr. sc. Nenad Zakošek, dr. sc. Dragan Bagić, prof. dr. sc. Gordana Vilović, Neven Šantić i Luko Brailo

<sup>2</sup> Više informacija dostupno na: <http://gong.hr/hr/aktivni-gradani/civilno-drustvo/sajam-izbornih-inovacija/>.

## PRIJEDLOZI GONG-a – ukratko

U nastavku izdvajamo glavne GONG-ove prijedloge upućene Vladi koji bi se trebali ostvariti do kraja mandata ove Vlade, a u nastavku dokumenta detaljno je objašnjena i argumentirana problematika s preporukama za poboljšanje izbornog procesa.

**1. Prioritetna pitanja izmjene referendumskog pravnog okvira** uključuju mogućnost ograničenja pitanja koja je moguće postaviti na referendumu; postotak potrebnih prikupljenih potpisa te vrijeme i mjesto (način) prikupljanja, kao i potreban kvorum za donošenje odluke na referendumu. Ova pitanja treba promatrati kao međusobno ovisna te tražiti ravnotežu između nekoliko predloženih opcija. U svakoj od ovih opcija, nova pravila trebala bi ići u pravcu lakšeg pokretanja državnog referenduma od strane građanskih inicijativa, uz, primjerice, **uvjet prikupljanja 5% potpisa** (cca. 200 000) birača, **prikupljenih u roku od 30 dana**, umjesto dosadašnjih 10% potpisa (cca. 450 000) prikupljenih u roku od 15 dana. Za pokretanje lokalnog referenduma potrebno je smanjiti potreban broj potpisa na 10 %.

**2. Potrebno je propisati zabranu kandidiranja osoba osuđenih za specifična teška kaznena djela do isteka perioda rehabilitacije**, budući je nacrt Zakona o pravnim posljedicama osude proceduralnog karaktera te jasno ističe da se pravne posljedice osude definiraju drugim zakonima - u ovom slučaju izbornim zakonom. Prijedlog bi bio da se propiše zabrana kandidiranja osoba osuđenih za ratne zločine, zločine protiv čovječnosti, zloupotrebu položaja i ovlasti, gospodarskog kriminala i ratnog profiterstva do isteka perioda rehabilitacije.

**3. Granice budućih izbornih jedinica** trebaju pratiti administrativno – teritorijalni ustroj u smislu spajanja pojedinih županija uvažavajući temeljne odredbe o jednakosti biračkog prava i jednakosti glasa što bi bilo optimalno rješenje. **GONG predlaže 6 izbornih jedinica**. U tom slučaju veličina izbornih jedinica ne mora biti ista u smislu broja mandata, tj. u pojedinim izbornim jedinicama može se birati različit broj zastupnika. Primjerice, u nekoj izornoj jedinici može se birati 15 zastupnika, a u drugoj 25, ovisno o broju birača ili broju stanovnika u pojedinoj izornoj jedinici i ukupnom broju zastupnika u Saboru.

**4. GONG se zalaže za uvođenje preferencijalnog glasanja**, tj. za uvođenje zatvorenih neblokiranih listi, što bi značilo da izborni model ostaje u potpunosti isti, uz nadogradnju opcije izražavanja preferencija. Ovog trenutka u Hrvatskoj postoje zatvorene blokirane liste, koje dakle omogućuju biraču odabir samo jedne liste, bez ikakvog utjecaja na redoslijed odabira kandidata s liste. Zatvorene neblokirane liste podrazumijevale bi mogućnost da birač svoje preferencije raspodjeljuje između kandidata unutar samo jedne izborne liste.

**5. U cilju povećanja transparentnosti, lakše dostupnosti podataka o donacijama i donatorima političkih stranaka te kasnijeg eventualnog otkrivanja koruptivnih radnji kao posljedica veza između donatora i pojedinih odluka vladajućih, potrebno je uspostaviti jedinstvenu lako pretraživu bazu podataka o donacijama primljenim tijekom godine, donatorima i financijskim izvještajima.** Optimalno rješenje koji bi se trebalo regulirati daljnjim izmjenama Zakona bi bilo uspostavljanje službene online aplikacije u koju bi kandidati i stranke izravno unosili svoje financijske izvještaje u digitalnom formatu te bi time bilo moguće automatska obrada i korištenje podataka iz financijskih izvještaja.

**6. Potreba za profesionalizacijom tijela za provedbu izbora** – potrebno se vratiti na originalnu zamisao o **sastavu DIP-a** od šest članova prema Zakonu o Državnome izbornome povjerenstvu iz 2006. uvećanu za još tri člana umjesto sudaca (ukupno devet članova kao i sada). U stalni sastav potrebno je imenovati i nekoliko osoba drugih relevantnih struka (politologija, sociologija, ekonomija, informatika, novinarstvo) što je u skladu s preporukama Venecijanske komisije Vijeća Europe, budući da izbori nisu isključivo pravno pitanje, već se dotiču i mnogih drugih struka koje mogu doprinijeti razumijevanje izbornog procesa. Proces **profesionalizacije izborne administracije** potrebno je operacionalizirati na **nižim razinama**, odnosno na razinama izbornih povjerenstava (izbornih jedinica, županija, gradova

i općina), kao i prilikom formiranja biračkih odbora. GONG predlaže model kojim će se ujednačiti broj članova izbornih tijela i provesti njihova profesionalizacija. Niža tijela trebaju imenovati stalna izborna tijela na sličan način kao što je to DIP određeni broj godina, ali plaću za svoj rad trebaju primati putem dnevnica samo kad rade u vrijeme izbora.

**7.** Predlaže se uvođenje **prikupljanja potpisa kao uvjet za kandidiranje za sve izborne liste – stranačke, koalicijske i liste grupe birača**, a temelj za određivanje broja potpisa može biti različit u pojedinoj izornoj jedinici ukoliko se usvoji prijedlog o različitim veličinama izbornih jedinica.

Dodatno, zbog velikog broja političkih stranaka koje realno ne djeluju, potrebno je dosljedno provoditi Zakon o političkim strankama, primjerice da se politička stranka briše iz registra nakon što se utvrdi da se ne poštuju rokovi utvrđeni statutom za održavanje skupa najviše upravnog tijela, a sjednica nije održana.

**8. Produžavanja rokova za podnošenje prigovora i žalbi**, ali i donošenja odluka povodom tih žalbi, na vremenski rok od 3 do 5 dana. Pravo podnošenja prigovora i žalbe treba biti omogućeno što širem krugu izbornih subjekata - svakome biraču i svakome kandidatu, s time da biraču treba biti omogućeno podnošenje prigovora u pogledu kršenja njegovih biračkih prava dok na rezultat izbora pravo podnošenja prigovora i žalbe trebaju imati samo kandidati. Žalbeni postupak mora biti sudbene naravi obzirom da se moraju štiti prava izbornih sudionika kao stranaka u postupku.

**9.** U cilju kvalitetnijeg medijskog predstavljanja kandidata i stranaka na parlamentarnim, europskim i predsjedničkim izborima GONG preporučuje **poštivanje načela proporcionalne jednakosti**, tj. pristup i zastupljenost kandidata u javnim i privatnim medijima osigurava se **razmjerno** potpori biračkog tijela koju imaju kandidat ili njegova politička stranka sukladno relevantnim istraživanjima javnog mnijenja.

# 1. IZBORNI SUSTAV

## PROBLEMI I KLJUČNA PITANJA

Izborni sustav predstavlja jedan od najvažnijih elemenata političkog sustava jer se njime značajno određuje logika i način pretvaranja političke volje birača i njihovih preferencija putem izbora u konkretne političke mandate.

Glavne odrednice pojedinog izbornog modela u političkom sustavu čine:

- Oblik i vrsta glasanja
- Izborne jedinice
- Metoda preračuna glasova u mandate
- Vrsta kandidacijskih lista
- Visina izbornog praga

Trajnost i stabilnost izbornog modela u Republici Hrvatskoj pokazala se kroz činjenicu da su do sada četiri izborna ciklusa (2000., 2003., 2007. i 2011.) provedena prema istom izbornom modelu<sup>3</sup> usvojenom 1999. na prijedlog stručne radne skupine čiji su prijedlozi uglavnom prihvaćeni.

Glavne značajke izbornog modela u Republici Hrvatskoj su:

- Razmjerni izborni sustav
- Deset izbornih jedinica u Republici Hrvatskoj uz dvije posebne izborne jedinice za nacionalne manjine i za tzv. dijasporu (maksimalno odstupanje broja birača u pojedinim izbornim jedinicama +/- 5%).
- D'Hondtova metoda preračuna glasova u mandate
- Zatvorene blokirane liste
- Izborni prag iznosi 5% za svaku listu bez obzira radi li se o pojedinačnoj ili koalicijskoj listi.

Radna skupina za izradu novog Izbornog zakona 1999. godine vodila se načelima pravedne parlamentarne zastupljenosti političkih stranaka kako bi se što vjernije izrazili interesi i političke preferencije biračkog tijela kao i njihove vrijednosti te načelom učinkovitosti političke vlasti, i to u svrhu sprječavanja visoke fragmentacije političkih stranaka u parlamentu što je u prepoznato kao rizik po učinkovitost donošenja političkih odluka.<sup>4</sup> Međutim, s druge strane, pravedna parlamentarna zastupljenost i određena razina fragmentacije stranaka u parlamentu može doprinijeti deliberativnosti političkih procesa i većoj spremnosti na postizanje kompromisa.

Izborni model unutar pojedinog izbornog sustava može se vrednovati pomoću pet normativnih mjerila: reprezentativnost, koncentracija političkih snaga, izborna participacija, jednostavnost izbornih pravila te legitimnost izbornog sustava i političke vlasti proistekle iz demokratskih izbora.<sup>5</sup>

Rasprava o zahvatima u izborni model u Hrvatskoj još nije široko ni službeno pokrenuta osim u vrlo stručnim krugovima koji upozoravaju na negativne učinke postojećeg modela.

Glavne kritike postojećeg izbornog modela<sup>6</sup> koje i GONG ističe odnose se na ostvarivanje načela participativnosti i pravednog političkog predstavnika ili načela reprezentativnosti na što upozorava i jedna od autorica postojećeg izbornog modela prof. dr. Mirjana Kasapović<sup>7</sup> kao i Ivo Škrabalo u knjizi *Totalna predstavljeno*.<sup>8</sup>

## Načelo participativnosti

Izborni proces bi trebao odraziti u što većoj mjeri volju birača te njihov što veći utjecaj na odabir kandidata na izborima svojim glasom te ih potaknuti na što veće sudjelovanje u izbornom procesu.

Gotovo sve države u kojima je na snazi razmjerni izborni sustav, osim primjerice Austrije, Grčke i Njemačke, imaju sustav putem kojeg birači mogu izraziti svoje preferencije, tj. birači mogu glasati za pojedine kandidate unutar liste.

<sup>3</sup> Model je doživio modifikacije promjenom Ustava 2010. Vezano za način glasanja tzv. dijasporu; umjesto nefiksne kvote, uveden je izbor tri fiksna mandata u izbornoj jedinici za dijasporu.

<sup>4</sup> Robert Podolnjak, Informator br. 6053, Zagreb, 10. ožujka 2012.

<sup>5</sup> Izbori zastupnika u Hrvatski sabor i referendum, Okrugli stol HAZU-a, Mirjana Kasapović, članak *Zašto je hrvatski izborni sustav dobar?* str. 18. Zagreb, 2011.

<sup>6</sup> Robert Podolnjak, Informator br. 6053, Zagreb, 10. ožujka 2012.

<sup>7</sup> Izbori zastupnika u Hrvatski sabor i referendum, Okrugli stol HAZU-a, Mirjana Kasapović, članak *Zašto je hrvatski izborni sustav dobar?* str. 18. Zagreb, 2011.

<sup>8</sup> Ivo Škrabalo, *Hrvatska – povijest izbora*, u AharonNathan i Ivo Škrabalo, *Totalna predstavljeno*, Novi Liber, Zagreb, 2009.

“Izborni sustav predstavlja jedan od najvažnijih elemenata političkog sustava jer se njime značajno određuje logika i način pretvaranja političke volje birača i njihovih preferencija putem izbora u konkretne političke mandate.”



Birači u Hrvatskoj na svim izborima za predstavnička tijela u Hrvatskoj (Sabor, vijeća i skupštine na lokalnim i regionalnim razinama) nisu i nemaju mogućnost glasati za konkretnog kandidata s liste jer se glasa za zatvorene blokirane liste što umanjuje utjecaj birača u izborima.

S druge strane ovakav model u isto vrijeme jača utjecaj vrha stranaka koji sastavlja kandidacijske liste i određuje položaj pojedinog kandidata na listi (kandidati na vrhu liste imaju veću mogućnost osvojiti mandat).

Posljedica ovakvih rješenja je da se kod građana stvara osjećaj nedovoljne uključenosti u izborni proces odnosno percepcija umanjene uloge građanina pojedinca u tom procesu budući da je birač osuđen birati samo između stranačkih lista, ali ne i kandidata. Na taj način se ne pridonosi jačanju povezanosti između birača i izabranih predstavnika, tj. građani u konačnici ne znaju tko konkretno zastupa njihove interese i tko ih predstavlja u predstavničkim tijelima.

Izuzetak su bili izbori za Europski parlament jer građani od 2013. mogu glasati za konkretnog kandidata s kandidacijske liste za koju se odluče.

## Načelo pravednog političkog predstavništva

Glavna kritika postojećeg izbornog modela odnosi se na manjkavost pravednog predstavništva svih dijelova biračkog tijela, tj. nemogućnost da kandidacijske liste ostvare približno razmjernan postotak mandata u Saboru u odnosu na ostvareni postotak glasova što bi trebala biti jedna od glavnih značajki razmjernog sustava. Postojeći izborni model u Hrvatskoj dovodi do nerazmjernosti rezultata (broj glasova u odnosu na broj mandata). Prof. Podolnjak pokazuje nerazmjernost podacima prema kojima je na parlamentarnim izborima 2011. u Hrvatskoj pobjednička koalicija SDP, HNS, HSU i IDS ostvarila 40,72% glasova i 57% mandata, a HDZ je ostvario 23,93% glasova i 33% mandata. Primjerice, u Njemačkoj se taj nesrazmjer obično kreće od 4-7% dok u Hrvatskoj on iznosi gotovo 17% u slučaju pobjedničke koalicije. Razmjerni sustav ne bi smio polučiti takve učinke, tj. dovesti do veće nerazmjernosti rezultata koja je tipična kod većinskih izbornih sustava. Istovremeno, ostalim instrumentima postojećeg izbornog modela postiže se smanjenje visoko fragmentiranog višestranačkog sustava.

Jedan od glavnih razloga za visoki postotak propalih glasova, uz velika odstupanja u broju birača u pojedinim izbornim jedinicama (vidi u nastavku) te visoki prirodni izborni prag (preko 5%), je veliki broj kandidacijskih lista koje se natječu na izborima što dovodi do rasipanja glasova i učinaka disproporcionalnosti. Prema istraživanjima prof. Čulara s Fakulteta političkih znanosti i izračunu prof. Podolnjaka, na parlamentarnim izborima 2011. godine gotovo je 18,5% glasova propalo, tj. toliko je birača bilo nepredstavljeno jer su glasali za stranke koje nisu prešle izborni prag ni u jednoj izornoj jedinici što pokazuje da je zbog visokog prirodnog izbornog praga na parlamentarnim izborima 2011. bilo 606 356 izgubljenih glasova, zahvaljujući i činjenici da je značajan broj stranaka izlazio samostalno na izbore.

Nerazmjeru doprinosi i D'Hondtova metoda preračuna glasova u mandate koja matematički favorizira stranke i liste koje osvoje više glasova te izborni prag od 5%, a svemu doprinose i učinci odstupanja zbog nerealnog broja birača u izbornim jedinicama i velikog odstupanja broja birača u pojedinim izbornim jedinicama. Tako se događa da stranke koje imaju koncentrirane glasove na području određene izborne jedinice osvoje na razini države 2,96% mandata ili 6 mandata (HDSSB, parlamentarni izbori 2011.), a stranke koje na nacionalnoj razini osvoje 3,13% glasova (HSLs) ne ostvare niti jedan mandat.<sup>9</sup> Postojeći model očito pogoduje regionalnim strankama.

Izborni prag smanjuje učinak proporcionalnosti predstavništva i onemogućuje visoku fragmentaciju parlamenta, tj. ne dozvoljava da veliki broj stranaka bude zastupljen u parlamentu. Na pravednu političku predstavljeno negativno utječe visok prag koji u Hrvatskoj iznosi 5% iako su dosadašnji izbori pokazali da je realno izborni prag mnogo veći (ovisno o izbornim jedinicama i izborima do čak 7%) posebno kad se uzme u obzir utjecaj problema broja birača i nedozvoljene velike razlike u broju birača po pojedinim izbornim jedinicama. Naime, prelazak zakonski propisanog izbornog praga ne jamči kandidacijskoj listi da će osvojiti mandat nego se prelaskom izbornog praga kandidacijska lista samo kvalificira za ulazak u postupak preračuna glasova u mandate.

<sup>9</sup> Prof. dr. sc. Robert Podolnjak, Informator br. 6053, Zagreb, 10. ožujka 2012.



U raspravama o promjeni izbornog sustava često se spominje<sup>10</sup> potreba zabrane predizbornih koalicija kao jedna od uobičajenih praksi u razmjernim sustavima<sup>11</sup> kako bi liste išle samostalno na izbore i na taj način pokazali svoju realnu snagu koja bi onda trebala biti izražena brojem mandata u parlamentu razmjerno osvojenim glasovima. S druge strane, ukoliko kandidacijske liste nastupaju u predizbornim koalicijama, biračima se odmah šalje poruka s kim će stranka koalirati nakon izbora što može predstavljati pošteniji pristup prema biračima u odnosu na situaciju kad birači ne znaju s kim će stranka za koju su glasali formirati poslijeizbornu koaliciju. Temeljem ovog argumenta GONG-ov stav je da ipak treba ostaviti mogućnost formiranja predizbornih koalicija.

Profesorica Kasapović u svojim analizama spominje i potrebu smanjenja broja mjesta u Saboru što bi, prema njenom mišljenju, povećalo izbornu kompetitivnost, djelotvornost parlamenta i legitimnost vlasti. U Hrvatskoj na jednog zastupnika dolazi 29 800 stanovnika, dok, primjerice, u Slovačkoj, zemlji sa sličnim brojem stanovnika, na jednog zastupnika dolazi 35 863, u Srbiji 30 000, Sloveniji 21 800, Austriji 45 249, Belgiji 72 266 i Češkoj 51 246 stanovnika. Hrvatska nema ni premali ni preveliki broj zastupnika u parlamentu ukoliko se uspoređujemo s gore navedenim zemljama.

Ono što je važnije od samog broja zastupnika je njihova produktivnost u smislu kontakta s biračima, profiliranosti pojedinaca i učinaka na političko odlučivanje, tj. da od stranačkih objekata postanu subjekti. Usporedba s drugim zemljama pokazuje da je broj zastupnika u Hrvatskoj u odnosu na druge zemlje negdje u sredini i da, gledajući s tog aspekta, broj zastupnika u Hrvatskoj ne bi trebao biti problem. Naime, kao posljedica smanjenja broja zastupnika, zastupnici će se morati angažirati u više saborskih odbora nego do sada i samim time postaju manje učinkoviti jer teško će moći dubinski pratiti određene teme.

Eventualno smanjenje broja zastupnika u Hrvatskoj treba sagledavati i u kontekstu broja zastupnika pripadnika nacionalnih manjina i dijaspora. Ukoliko se smanji broj zastupnika izabranih na općim listama, u tom će se slučaju postotak zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i predstavnika dijaspora povećati, u slučaju da broj zastupnika nacionalnih manjina ostane osam, a broj zastupnika iz tzv. dijaspora tri. Stoga smo stajališta da se prilikom redizajna izbornog sustava treba voditi pitanjem kako određeni broj zastupnika pridonosi kvalitetnijoj predstavljenosti i učinkovitosti rada parlamenta te tako preraditi sustav da se poveća prepoznatljivost i učinkovitost rada svakog pojedinačnog zastupnika.

S obzirom na ciljeve koje GONG promiče prijedlozima za reformu izbornog zakonodavstva, a kako bi se povećao utjecaj birača na izborni postupak te povećala razina pravedne političke predstavljenosti i demokratičnosti izbornog procesa, a u isto vrijeme omogućili minimalni uvjeti za formiranje stabilne i učinkovite vlasti, GONG predlaže sljedeće zahvate u postojeći model:

- a) Nakon potpunog sređivanja stanja u popisima birača značajno izmijeniti izborne jedinice i uspostaviti mehanizme sustavnog praćenja promjena broja birača u pojedinim izbornim jedinicama (što je opisano u nastavku).
  - b) Optimalna opcija za povećanje reprezentativnosti i smanjenja broja propalih glasova mora uključiti manji broj aktera u izornoj utakmici što se može postići većim uvjetima u sklopu kandidacijskog postupka te uvođenjem obveze prikupljanja potpisa i za izborne liste političkih stranka, a ne samo za izborne liste grupe građana.
  - c) Kako bi se povećao utjecaj birača u izbornom procesu na sam izbor zastupnika, potrebno je uvesti preferencijalno glasanje kroz uvođenje zatvorenih neblokiranih listi, koje bi biraču omogućile da unutar jedne liste dodjeljuje preferencije kandidatu/ima kojeg smatra najboljim izborom. Preferencijalno glasanje bi općenito usmjerilo političke stranke prilikom sastavljanja lista na odabir kandidata koji imaju veće šanse kod biračkog tijela, a ne i nužno da su isključivo po volji stranačkog vrha te bi ih potaknulo na povećanje razine transparentnosti i demokratičnosti postupka odabira kandidata za parlamentarne izbore. Birači bi mogli glasati za konkretnog kandidata s kandidacijske liste bez obzira na njegov poredak na liste što bi dovelo do veće zainteresiranosti birača za izborni proces i u konačnici veći odaziv birača. Uvođenje preferencijalnog glasanja ima veliku simboličku vrijednost kao sam čin kojim politička elita samoinicijativno jača glas građana u izbornom procesu.
  - d) Ukoliko se uvedu izborne jedinice koje će realnije odraziti volju birača u smislu različitog broja mandata u pojedinoj izornoj jedinici sukladno broju birača te u situaciji realnijeg broja birača kao posljedice sređenijih popisa birača, izborni prag bi mogao ostati 5% što ne bi trebalo dovesti do velikog broja tzv. „propalih glasova“, tj. glasova koje su birači dali listama koje nisu prešle izborni prag.
- Svi ovi prijedlozi podrobnije su razrađeni u nastavku teksta.

<sup>10</sup> Prijedlog prof. dr. sc. Roberta Podolnjaka

<sup>11</sup> Primjerice, u Njemačkoj su zabranjene predizborne koalicije

# 1.1. IZBORNE JEDINICE

“Izborne jedinice kao jedan od važnijih dijelova izbornog sustava u Republici Hrvatskoj regulirane su Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga sabora koji se nije mijenjao od 1999. godine kad je i donesen.”

## PROBLEMI I KLJUČNA PITANJA

Izborne jedinice kao jedan od važnijih dijelova izbornog sustava u Republici Hrvatskoj regulirane su Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga sabora koji se nije mijenjao od 1999. godine kad je i donesen. U međuvremenu su održana četiri ciklusa parlamentarnih izbora (2000., 2003., 2007. i 2011.) prema postojećim izbornim jedinicama. U Republici Hrvatskoj ima 10 općih izbornih jedinica, a u svakoj općoj izbornoj jedinici bira se 14 mandata. K tome, postoji izborna jedinica za nacionalne manjine koja čini područje cijelog teritorija Republike Hrvatske i izborna jedinica za tzv. dijasporu, tj. državljane bez prijavljenog prebivališta u Hrvatskoj.

Sukladno Zakonu o izboru zastupnika, broj birača u izbornim jedinicama ne smije se razlikovati više od  $\pm 5\%$ , a pri određivanju izbornih jedinica mora se voditi računa o zakonom utvrđenim područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj. Već iz navedenih odredbi može se primijetiti da Zakon o izbornim jedinicama nije poštivao odrednice Zakona o izboru zastupnika jer izborne jedinice ne prate administrativno-teritorijalnu podjelu Republike Hrvatske. Tako je primjerice Grad Zagreb „razbijen“ na 4 dijela koja pripadaju različitim izbornim jedinicama, a VII. izborna jedinica se prostire od zapadnog dijela Zagreba do Jadrana, tj. Bakra. U tom smislu, izborna jedinica ne predstavlja smislenu teritorijalnu cjelinu koja bi adekvatno reprezentirala volju birača određenog teritorijalnog dijela Hrvatske i određene izborne jedinice.

Izborne jedinice nisu se usklađivale s promjenama u broju birača i migracijskim kretanjima pa su već 2007. godine na nejednaku težinu glasa na parlamentarnim izborima upozoravali stručnjaci, organizacije civilnog društva, Državno izorno povjerenstvo (DIP), OESS i Ustavni sud. Naime, odstupanja u broju birača po pojedinim izbornim jedinicama više od dozvoljenih  $\pm 5\%$  ugrožava poštenje izborne utakmice i ozbiljno dovodi u pitanje jednakost biračkog prava s obzirom da je za jedan mandat u jednoj općoj izbornoj jedinici bilo je potrebno puno više glasova nego u drugoj općoj izbornoj jedinici. Kako je vidljivo iz Tablice 1, u čak 5 od 10 izbornih jedinica, odstupanja od zakonom propisanog postotka bila su duplo, a u nekim slučajevima skoro i trostruko veća od dozvoljenog.

Sukladno službenim podacima o broju birača u 2014. godini i dalje se vide značajna odstupanja od zakonom propisanog postotka  $\pm 5\%$ , a, primjerice, u X. izbornoj jedinici 2007. godine nije bilo odstupanja dok su se 2014. odstupanja pojavila u toj izbornoj jedinici i iznose  $+6,3\%$  u odnosu na prosječan broj birača u izbornim jedinicama. Ovi podaci govore da je nužno nastaviti sa sređivanjem evidencije prebivališta, ali i hitnom izmjenom izbornih jedinica.

Kako, unatoč uočenim nepravilnostima nije dolazilo do izmjena izbornih jedinica, Ustavni sud je u prosincu 2010. godine u svom Izvješću o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama istaknuo sljedeće: „O ravnomjernoj raspodjeli broja birača po općim izbornim jedinicama (o kojoj raspodjeli neposredno ovisi jednakost težine biračkog glasa) stoga ovisi i zakonitost i opći demokratski karakter cjelokupnih izbora.

Štoviše, o tome može ovisiti i ocjena o ustavnosti cjelokupnih izbora: oni bi bili nesuglasni Ustavu ako bi prekomjerno odstupanje u broju birača po pojedinim općim izbornim jedinicama izravno i neposredno utjecalo na izborni rezultat, to jest ako bi dovelo do različitih izbornih rezultata u situaciji kad bi svi ostali elementi izbornoga sustava bili odnosno ostali isti.“<sup>15</sup> Dodatno, Ustavni sud ističe da ne postoje propisana pravila o posebnom postupku i tijelima nadležnima za neprekidno i trajno praćenje te izradu izvješća o potrebi periodičnog usklađivanja područja granica općih izbornih jedinica.

12 Broj birača na parlamentarnim izborima 2007. (I.-X.) + broj birača pripadnika nacionalnih manjina

13 Izborna jedinica s najmanjim brojem birača

14 Izborna jedinica s najvećim brojem birača

15 Izvješće o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama određenima člancima 2. do 11. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora ("Narodne novine" broj 116/99.) (NN 142/2010)

Tablica 1: Odstupanja birača po izbornim jedinicama

Izborna jedinica	Ukupan broj birača po izbornim jedinicama 2007. <sup>12</sup>	Razlika broja birača u % u odnosu na prosječan broj birača 2007. (415 629)	Ukupan broj birača po izbornim jedinicama 2014.	Razlika broja birača u % u odnosu na prosječan broj birača 2014. (377 514)
I.	374 521	-10%	345 087	-8,6%
II.	429 274	+3,3%	392 239	+3,9%
III.	<b>368 601<sup>13</sup></b>	-11,3%	351 221	-7%
IV.	383 034	-7,9%	336 042	-11%
V.	422 940	+ 1,8%	369 512	+2,2%
VI.	405 190	-2,6%	348 716	-7,6%
VII.	441 042	+ 6,1%	409 771	+8,5%
VIII.	427 808	+ 2,9%	387 080	+2,5%
IX.	<b>477 494<sup>14</sup></b>	+ 14,9%	434 334	+15%
X.	426 390	+ 2,6%	401 137	+6,3%

I DIP je u svojim preporukama za unaprjeđenje izbornog pravnog okvira ukazivao da bi trebalo razmotriti potrebu za usklađivanjem Zakona o izbornim jedinicama sa Zakonom o izboru zastupnika u Hrvatski sabor, dok je promatračka misija OEES-a u svom konačnom izvještaju nakon parlamentarnih izbora 2011. ustvrdila: "Izborne jedinice bi trebalo prekrojiti kako bi se postojeće razlike u broju registriranih birača po izornoj jedinici svele na minimum i kako bi u skladu s Ustavom, međunarodnim standardima i primjerima dobre prakse, bila zajamčena jednakost glasova. Zakonskim propisima bi također trebalo predvidjeti periodično preispitivanje granica izbornih jedinica zbog promjena u broju stanovnika. Važeće bi zakone (Zakon o izborima zastupnika i Zakon o izbornim jedinicama) trebalo dopuniti kako bi se izjednačio broj registriranih glasača po izbornim jedinicama."<sup>16</sup>

Pored nedopuštenog odstupanja u broju birača po pojedinim izbornim jedinicama, dodatni problem predstavlja nerealan broj birača što je povezano s tzv. „fiktivnim prebivalištima“ građana, tj. pojedini građani su prijavili svoje prebivalište u Hrvatskoj, ali stvarno ne žive u Hrvatskoj što automatski povećava broj birača. U prosincu 2012. Hrvatski sabor je donio dva važna zakona, Zakon o prebivalištu i Zakon o

<sup>16</sup> Dostupno na: <http://www.osce.org/hr/odihr/88084>.

registru birača čija će adekvatna provedba utjecati na sređivanje popisa birača u smislu njihovog realnijeg broja što bi trebala biti dobra podloga za izradu novog koncepta izbornih jedinica u Republici Hrvatskoj.

Nesređeno stanje i nejednakost glasa u pojedinim izbornim jedinicama ugrožavaju participaciju građana u izbornim procesima te pridonose nepovjerenju građana u izborne procese. Osim podizanja povjerenja, rješavanje postojećih problema osiguralo bi i veći stupanj pravne sigurnosti izbornog procesa.

## PRIJEDLOZI RJEŠENJA

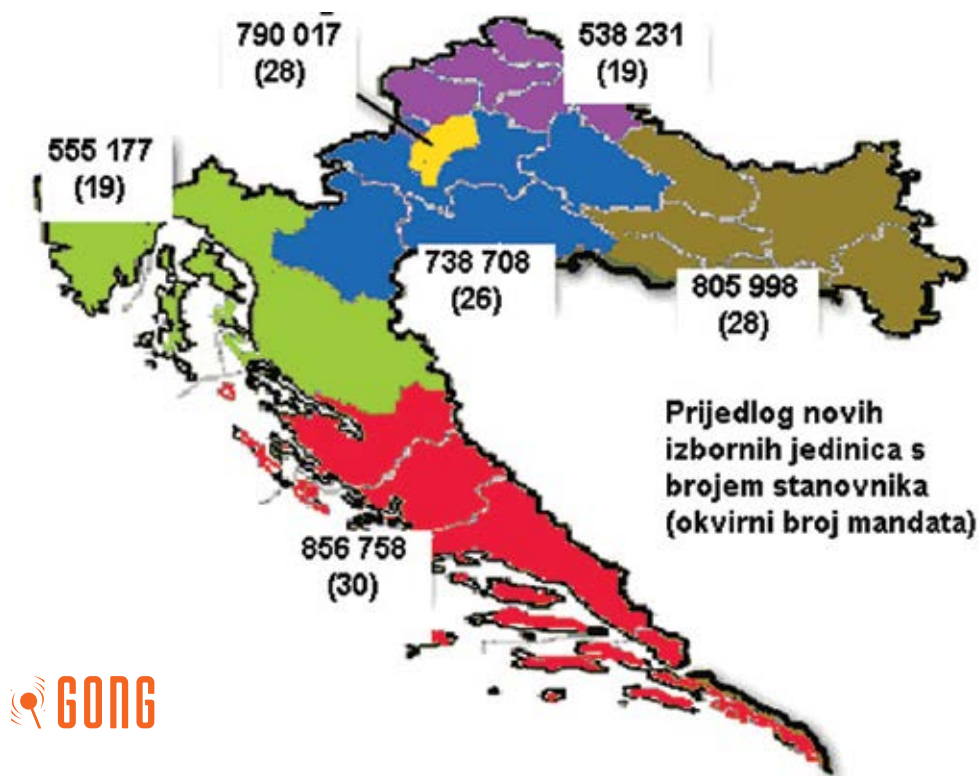
### Granice i veličina izbornih jedinica

Kako bi se osigurala veća razina i pravednije političko predstavništvo, bolja informiranost i povezanost birača s kandidatima te smanjila mogućnost manipulacija izbornim jedinicama u korist pojedinih političkih opcija, granice budućih izbornih jedinica trebaju pratiti administrativno – teritorijalni ustroj u smislu spajanja pojedinih županija i poštivanja regionalnih značajki uvažavajući temeljne odredbe o jednakosti biračkog prava i jednakosti glasa. U tom slučaju veličina izbornih jedinica ne mora biti ista u smislu broja mandata, tj. u pojedinim izbornim jedinicama može se birati različit broj zastupnika. Primjerice, u nekoj izornoj jedinici može se birati 15 zastupnika, a u drugoj 25, ovisno o broju birača ili broju stanovnika u pojedinoj izornoj jedinici i ukupnom broju zastupnika u Saboru.

GONG kao podlogu za raspravu predlaže sljedeću podjelu na šest izbornih jedinica, uzimajući u obzir geografsko - regionalno - administrativnu podjelu Hrvatske. Na karti je vidljiv i broj stanovnika po pojedinoj izornoj jedinici i broj zastupnika koji se bira u pojedinoj izornoj jedinici.

Dodatno ovom prijedlogu, potrebno je razmotriti opciju u kojoj će, primjerice, Istra, Slavonija I Dalmacija biti posebne izborne jedinice.

### GONG – ov prijedlog izbornih jedinica



Temelj za izračun broja zastupnika koji će se birati u pojedinoj izbornoj jedinici može biti broj stanovnika sukladno zadnjem popisu stanovništva.

GONG kao optimalno rješenje predlaže usklađivanje sukladno broju stanovnika jer u većoj mjeri obuhvaća sve državljane koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj i koji će biti predstavljeni kroz izbor zastupnika u svojim izbornim jedinicama. Usklađivanje bi se moglo obavljati svakih deset godina, a temelj bi bio posljednji zaključeni popis stanovništva. Ukoliko se primijete značajnije oscilacije u broju stanovnika, moguća su i ranija usklađivanja.

GONG podržava prijedloge i smjernice Ustavnog suda<sup>17</sup> koji bi trebali dovesti do optimalnih rješenja i osigurati jednaku težinu biračkog prava. Minimalna pravila i smjernice moraju biti utvrđeni kako bi se izbjegli slučajevi tzv. „gerrymanderinga“, tj. svjesnog namještanja granica izbornih jedinica kako bi se pogodovalo određenim političkim opcijama s ciljem ostvarivanja što većeg broja mandata.

## Postupak promjena izbornih jedinica

S ciljem izbjegavanja političkog manipuliranja i namještanja granica izbornih jedinica pojedinim političkim opcijama, potrebno je unaprijed utvrditi jasna pravila izmjena izbornih jedinica te kasnije eventualne prilagodbe pojedinih izbornih jedinica zbog promjene broja birača ili stanovnika u određenoj izbornoj jedinici što može ugroziti jednakost biračkog prava.”

Kodeks dobre prakse Venecijanske komisije u izbornim pitanjima navodi da maksimalno dopušteno odstupanje broja birača ili stanovnika, ne bi trebao premašivati 10%, a nikada 15%, osim u iznimnim situacijama.<sup>18</sup>

Sukladno tome, sadašnje rješenje odstupanja broja birača + - 5% čini se optimalno i trebalo bi ga zadržati.

U tom smislu, Ustavni sud u svom Izvješću o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama<sup>19</sup> podsjeća da „postupak delimitacije pretpostavlja unaprijed utvrđena mjerila za delimitaciju, a obuhvaća postupovna pravila delimitacije, od kojih su najvažnija: pravila o rokovima i nadležnostima za praćenje i predlaganje delimitacije, pravila o nadzornim tijelima i njihovim nadzornim ovlastima u postupku planiranja područja izbornih jedinica (to jest u postupku tzv. crtanja granica izbornih jedinica), pravila o sudjelovanju javnosti u delimitacijskom postupku te pravila o nadležnostima i postupku nadzora nad neposrednom primjenom “karte izbornih jedinica”, prihvaćene u Zakonu o izbornim jedinicama, na terenu.”

Izrada novog Zakona o izbornim jedinicama u osnovi bi trebala slijediti Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.

Proces izrade nacrtu Zakona trebao bi biti povjeren neovisnom tijelu, primjerice, Državnom izbornom povjerenstvu (DIP) koje bi osnovalo radnu skupinu za izradu nacrtu Zakona o izbornim jedinicama koji bi uključio i razradu procedura budućeg usklađivanja izbornih jedinica s brojem birača ili stanovnika.

U radnu skupinu bi se trebali uključiti predstavnici institucija, akademski stručnjaci za izbore, sociolozi, demografi, politički geografi, matematičari, predstavnici organizacija civilnog društva i predstavnici parlamentarnih političkih stranaka. Druga opcija sastava radne skupine bi isključila predstavnike političkih stranaka kako bi stručnjaci mogli bez pritiska političkih stranaka iznijeti stručni prijedlog te kako se ne bi favoriziralo rješenje koje bi pogodovalo pojedinoj političkoj stranci ili strankama. U

<sup>17</sup> Izvješće o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama određenima člancima 2. do 11. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora (“Narodne novine” broj 116/99.) (NN 142/2010); „U predstojećim izmjenama i dopunama Zakon o izbornim jedinicama u većoj bi se mjeri trebala uvažavati mjerila tzv. zemljopisne kartografije na koju obvezuje članak 36. stavak 2. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor. Ona su usmjerena na fazu delimitacijskog postupka u kojoj se “crtaju” granice izbornih jedinica, a sadrže zahtjev da se te granice što je više moguće podudaraju s administrativnim granicama upravno-teritorijalnih jedinica (uz uvažavanje, po naravi stvari, i prirodnih granica stvorenih dominantnim topografskim obilježjima, kao što su planinski usjeci, rijeke ili otoci). S druge strane, za pravilnu provedbu delimitacijskog postupka važna su i mjerila koja se odnose na geometrijski oblik izborne jedinice, koji ne bi smio biti “neprirodan” ili iskrivljen. Ta se mjerila odnose na kontinuitet granica jedne izborne jedinice i na kompaktnost njezine teritorije. Drugim riječima, granični dijelovi svake izborne jedinice morali bi biti međusobno povezani u jedinstvenu i neprekinutu cjelinu koliko god je to moguće, a da se pri tom ne naruši primarno mjerilo: jednaka težina biračkog glasa u svakoj izbornoj jedinici.”

<sup>18</sup> Code of good practice in electoral matters, točka 2.1., u Electoral law, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2008., str. 28

<sup>19</sup> Izvješće o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama određenima člancima 2. do 11. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora (“Narodne novine” broj 116/99.) (NN 142/2010)

“S ciljem izbjegavanja političkog manipuliranja i namještanja granica izbornih jedinica pojedinim političkim opcijama, potrebno je unaprijed utvrditi jasna pravila izmjena izbornih jedinica te kasnije eventualne prilagodbe pojedinih izbornih jedinica zbog promjene broja birača ili stanovnika u određenoj izbornoj jedinici što može ugroziti jednakost biračkog prava.”



kasnijim fazama izrade prijedloga zakona stranke bi mogle iznijeti svoje komentare.

Nakon što se donese Zakon, DIP bi u okviru svog rada trebao osnovati stalni, neovisni, stručni odbor koja bi pratio promjene broja birača ili stanovnika te, sukladno tome, predlagao usklađivanje izbornih jedinica, tj. nužne izmjene granica izbornih jedinica kako bi se poštovao kriterij odstupanja broja birača ili stanovnika od  $\pm 5\%$ . Stručni odbor bi imao isti sastav kao i prethodna radna skupina koja je bila zadužena za izradu nacrtu Zakona s razlikom da ova skupina ne bi imala predstavnike političkih stranaka jer se radi o kontinuiranom nadzoru broja birača u izbornim jedinicama i njihovom eventualnom odstupanju te predlaganju neovisnih rješenja za približno jednak broj birača u svakoj izornoj jedinici. Zadaća stručnog odbora bi bila utvrditi i način izračuna veličine izborne jedinice, tj. koliko će se birati zastupnika u pojedinoj izornoj jedinici.

Stručni odbor bi bio imenovan od strane Ustavnog suda, a na prijedlog DIP-a kako bi se osigurala stručnost i neovisnost članova stručnog odbora. Druga opcija može uključivati imenovanje od strane Hrvatskog sabora na zajednički prijedlog Ustavnog suda i DIP-a. Konačno, moguće je razmotriti i opciju prema kojoj bi DIP samostalno bez osnivanja stručnog odbora bio zadužen za praćenje promjena u izbornim jedinicama i njihovo usklađivanje.

Navedene procedure bi trebale jamčiti jednaku težinu biračkog prava i jasna pravila za izmjenu izbornih jedinica što bi moglo biti povjereno neovisnoj instituciji DIP-u i njenom neovisnom radnom tijelu s obzirom da oko potrebe promjene izbornih jedinica postoji konsenzus svih parlamentarnih stranaka.

## PROBLEMI I KLJUČNA PITANJA

Prema posljednjem popisu HIDRA-e<sup>20</sup>, u Hrvatskoj su trenutno registrirane ukupno 142 političke stranke<sup>21</sup>. U posljednje 3 godine zabilježen je snažan i stabilan trend formiranja novih političkih stranaka. Tako je tijekom 2011., kao i tijekom 2012. godine, formirano 14 novih političkih stranaka, dok je taj broj za 2013. godinu tek neznatno manji – 11. Pravni okvir osnivanja stranaka sastavni je dio ukupne pravne regulacije rada i funkcioniranja stranaka, što je, područje za koje GONG u okviru ove analize ne predlaže preporuke za unaprjeđenje s obzirom na sustavno bojkotiranje ove teme od strane cjelokupne političke elite. No, problem osnivanja stranaka ovdje je potrebno promatrati u svjetlu izborne reforme. Naime, sukladno postojećim propisima, postupkom osnivanja političke stranke automatski se dodjeljuje pravo stranci da u svim izbornim jedinicama ima vlastite izborne liste. Imajući ovo na umu, smatramo opravdanim razmotriti opciju uvođenja minimalnih uvjeta za sudjelovanje političkih stranaka u izbornom procesu, a u nedostatku promjene Zakona o političkim strankama kao najjednostavnija i najpoželjnija opcija se nameće prikupljanje potpisa za stranačke i koalicijske izborne liste.

Velik broj stranaka koje sudjeluju u izbornom procesu kreira brojne probleme s kojima se postojeći izborni model iznimno teško nosi. Jedno od najvećih manjkavosti hrvatske izborne prakse jest veliki broj propalih, nepredstavljenih glasova<sup>22</sup>. Zasigurno uzrok tome treba tražiti i u velikom broju stranaka na koje se *rasipaju* glasovi, a koje ujedno nemaju nikakvih šansi za osvajanje mandata i pitanje je u kojoj mjeri i da li uopće funkcioniraju u periodu između izbora.

Nadalje, velik broj izbornih aktera, uz uvjet apsolutne i totalne jednakosti u pristupu medijima svih izbornih aktera dovodi do neprimjerenog i nefunkcionalnog predstavljanja kandidata u medijima. Ovakva pravila medijskog praćenja izbora ne ispunjavaju svoju osnovnu svrhu – nuđenje informacija na temelju kojih birač može donijeti odluku. Zdravorazumska je pretpostavka da ovakvo medijsko praćenje potiče političku apatiju potencijalnih birača. Ovaj složeni problem se može riješiti potpunom promjenom modela medijskog praćenja izbora, u kojem bi mišljenje urednika i novinara bio ključan element za ulaz izbornih aktera u medijski prostor o čemu više u poglavlju o Medijskim pravilima.

## REFORMSKI CILJEVI

Ograničavanje broja aktera kako je već istaknuto, može se postići uvođenjem strožih uvjeta za registraciju političkih stranaka ili kroz uvođenje strožih uvjeta za sudjelovanje stranaka u izbornom postupku.

S obzirom na tradiciju slobodarskog pristupa političkom udruživanju obilježenu minimalnim uvjetima za osnivanje političke stranke, čini se nerealnim nametati nove standarde funkcioniranja stranaka. Osim toga, otvoreno je pitanje bi li se naporu u ovom smjeru sabotirali kroz argumentaciju da se radi o napadu na Ustavom zajamčeno pravo slobodnog političkog djelovanja i udruživanja. Za razliku od toga, uvođenje obveze prikupljanja potpisa za sve izborne liste (dakle, uključujući i stranačke i koalicijske), moglo bi dovesti do smanjenja broja nepredstavljenih glasova, olakšati medijsko praćenje izbora u okviru postojećeg modela, te olakšati daljnje inovacije u izbornom postupku. Nadalje, ovakvim rješenjem bi se ukinula postojeća diskriminacija u izbornom postupku, budući da liste grupe birača uvijek moraju prikupljati potpise, a stranačke i koalicijske nikada. Pritom valja napomenuti da ovaj uvjet ni na koji način ne narušava ustavno pravo slobodnog političkog djelovanja i udruživanja, već potiče stranke na snažniju komunikaciju sa članstvom i simpatizerima.

Možemo očekivati kako politička elita neće objeručke prihvatiti zahtjev za uvođenjem prikupljanja potpisa za sve stranačke i koalicijske liste budući da velikim strankama odgovara da na izborima za predstavničko tijelo bude što više izbornih lista. S druge strane, velikim strankama odgovara da u direktnim izborima za izvršne funkcije sudjeluje što manje kandidata kako bi se spriječilo rasipanje glasova i povećale šanse za pobjedu u prvom krugu. Naravno da stoga kandidati za izvršne funkcije moraju prikupljati glasove neovisno o tome jesu li stranački/koalicijski kandidati ili kandidati grupe birača.

“Ograničavanje broja aktera kako je već istaknuto, može se postići uvođenjem strožih uvjeta za registraciju političkih stranaka ili kroz uvođenje strožih uvjeta za sudjelovanje stranaka u izbornom postupku.”

20 [www.hidra.hr](http://www.hidra.hr), Hrvatska informacijsko-dokumentacijska referalna agencija, provjera u svibnju 2014.

21 [http://hidra.srce.hr/arhiva/18/5093/PolStranke2012\\_web.pdf](http://hidra.srce.hr/arhiva/18/5093/PolStranke2012_web.pdf), provjereno u svibnju 2014.

22 Izbori zastupnika u Hrvatski sabor i referendum, Okrugli stol HAZU-a, Mirjana Kasapović, članak Zašto je hrvatski izborni sustav dobar? str. 18. Zagreb, 2011.; Prof. dr. sc. Robert Podolnjak, Informator br. 6053, Zagreb, 10. ožujka 2012.



## PRIORITETNA PITANJA I PRIJEDLOZI RJEŠENJA

Predlaže se uvođenje prikupljanja potpisa za sve izborne liste – stranačke, koalicijske i liste grupe birača, a temelj za određivanje broja potpisa može biti različit u pojedinoj izbornoj jedinici ukoliko se usvoji prijedlog o različitim veličinama izbornih jedinica.

Dodatno, zbog velikog broja političkih stranaka koje realno ne djeluju, potrebno je dosljedno provoditi Zakon o političkim strankama, primjerice da se politička stranka briše iz registra nakon što se utvrdi da se ne poštuju rokovi utvrđeni statutom za održavanje skupa najviše upravnog tijela, a sjednica nije održana<sup>23</sup>. Jedan od instrumenata može biti uvođenje prilaganja preslika zapisnika sa zadnje održane skupštine/najvišeg stranačkog tijela. Na taj način se stranka koja stvarno ne djeluje, ne bi mogla kandidirati na izborima kao politička stranka te bi se time smanjio broj sudionika u izbornoj utrci.

# 1.3. PREFERENCIJALNO GLASANJE

## PROBLEMI I KLJUČNA PITANJA

Hrvatski politički sustav stvara brojne poticaje za pasivizaciju građanina, te dodatno tome prepreke povećanju aktivne uloge koju građanin neizostavno treba imati u modernoj demokraciji. Stoga ne čudi ni prevladavajuće mišljenje građana kako se njihov doprinos u sudjelovanju u zajedničkom oblikovanju vlastite političke zajednice svodi na puko periodično zaokruživanje brojeva na glasačkom listiću.

Postupci savjetovanja sa zainteresiranom javnošću o zakonodavnim prijedlozima su se počeli snažnije provoditi tek početkom 2012., dok su pomoci oko savjetovanja vezanih uz odluke koje se donose na lokalnoj razini minimalni ili nepostojeći.

Korupcija, klijentelizam i neupravljanje sukobom interesa doveli su do drastičnog pada povjerenja u tijela javne vlasti, političke stranke i političare te snažne alienacije građana od politike i političkih procesa uopće. Smisleni nadzor nad radom i odlukama tijela javne vlasti od strane zainteresiranih građanina pojedinaca tek je nedavno omogućen donošenjem novog Zakona o pravu na pristup informacijama.

Prevladavajuće je mišljenje da aktivizam nevladinih organizacija počiva na profesionalnosti, stručnosti i entuzijazmu osoba zaposlenih u tom sektoru, a u daleko manjoj mjeri na aktivističkoj zalihosti i potencijalu koji postoji među širom populacijom građana. Izostanak građanskog obrazovanja, kao i manjak bilo kakvog demokratskog iskustva u prijašnjim državnim uređenjima pojačava pasivnost građana onemogućujući građanima da uopće ispravno shvate prava, obveze i odgovornosti koji im se nameću zahtjevom da budu aktivni građani, a kamoli da tu ulogu adekvatno ispune.

Naposljetku, čini se da je demokratska tranzicija koja je zahvatila hrvatsko društvo i državu, zaobišla političke stranke. Imajući na umu formalni položaj i ovlasti koje imaju predsjednici političkih stranaka, kao i neformalnu poziciju moći izgrađenu na ovim formalnim osnovama, čini se opravdanijim govoriti o unutarstranačkoj autokraciji, negoli o unutarstranačkoj demokraciji. Imajući na umu da smo u području izbornog sustava, položaj predsjednika stranke je najčešće i posve simbolički jasno prezentiran u ovlasti diskrecionog sastavljanja izbornih listi.

S obzirom na postojeće stanje dužnost je nositelja funkcija političke vlasti da nizom mjera rade na povećanju uloge koju građani imaju u okviru hrvatskog političkog sustava, a to neizostavno podrazumijeva i povećanje uloge koju ima građanin kao birač u izbornom procesu. Najjednostavniji iskorak u pravom smjeru je uvođenje nekog oblika izražavanja preferencija od strane birača u izbornom postupku. Nešto složenija linija djelovanja za koju bi se moglo pretpostaviti da bi proizvela dugoročnije učinke jest podizanje razine unutarstranačke demokracije putem zakonski propisanih minimalnih demokratskih standarda.

## REFORMSKI CILJEVI

Potrebno je imati na umu da izbor nekog kandidata u Hrvatski sabor ne ovisi o sklonosti biračkog tijela tom kandidatu, već o rednom mjestu na izornoj listi, koje pak primarno pa i u cijelosti ovisi o procjeni/želji samog vrha stranke. Ovakvim modelom se slabi povezanost birača i kandidata, te povećava ovisnost kandidata o vrhu stranke, što posebno dolazi do izražaja u kontekstu slabih mehanizama unutarstranačke demokracije, gdje u većini stranaka ni sami članovi stranaka (a ponekad niti sustav stranačkih tijela odlučivanja, izuzev predsjednika i najužeg kruga suradnika) nemaju značajan utjecaj na odabir velike većine kandidata. Stranačko vodstvo ne bi smjelo imati monopol pri odabiru kandidata, a naročito ne čelnik stranke pa i na uštrb najviših stranačkih tijela.

Ovo vodi daljnjoj razgradnji veze između zastupnika i birača koji su ih birali.

Nadalje, umanjuje se uloga koju građani imaju u okviru izbornog sustava kao birači, što samo po sebi ne bi predstavljalo problem, da hrvatski politički sustav na sustavnoj razini kroz druge oblike, primjerice, strogi uvjeti za pokretanje građanskih inicijativa na lokalnim razinama, ne doprinosi umrtvljenju potencijala za aktivne građane. Time se stvara i opće raširen dojam da uzak krug stranačke elite sam sebi osigurava monopol na odabir i kontrolu svih političkih aktera, a time i na ukupan proces političkog odlučivanja. Time postaje besmislen svaki oblik političkog aktiviranja, od biranja do članstva u strankama.

U slučaju uvođenja mogućnosti izražavanja preferencija simpatizeri neke stranke bi putem dodjeljivanja preferencija bili u poziciji omogućiti svojim kandidatima da na listi *preskoče* druge kandidate u postupku dodjele mandata. Dakle, birač bi bio u poziciji da svoje preferencije suprotstavi preferencijama predsjednika stranke, da svoj raspored kandidata suprotstavi rasporedu predsjednika stranke (odnosno stranačke elite). Brojni su modeli koji omogućavaju izražavanje preferencija – moguće je odabrati model koji pronalaze balans između volje stranke i volje simpatizera iste stranke, ili pak model koji daje prednost jednom na uštrb drugog.

## PRIORITETNA PITANJA I PRIJEDLOZI RJEŠENJA

Uvođenje mogućnosti izražavanja preferencija u neki izborni sustav, ovisno o odabranoj opciji može rezultirati dubokim promjenama izbornog modela ili pak uspostavom posve novog modela. GONG se zalaže za uvođenje preferencijalnog glasanja koje ne bi predstavljalo temeljitu izmjenu postojećeg modela ili uspostavu novog, već nadogradnju postojećeg. Ovog trenutka u Hrvatskoj postoje zatvorene blokirane liste koje omogućuju biraču odabir liste bez ikakvog utjecaja na redoslijed kandidata na listi.

Zatvorene neblokirane liste podrazumijevale bi mogućnost da birač svoje preferencije raspodjeljuje između kandidata unutar samo jedne izborne liste. Ovakav postupak glasanja više bi doveo do povećanja neovisnosti kandidata od stranačkog vodstva, te s druge strane razvio osjećaj povezanosti kandidata i njegove biračke baze. Iako ovakav model potiče unutarstranačko natjecanje koje može eskalirati u osobne ili frakcionaške sukobe, ne treba zaboraviti na sve instrumente na raspolaganju moćnih predsjednika političkih stranaka putem kojih su se do sada uspješno nosili s unutarstranačkom opozicijom. Nadalje, ne treba zaboraviti da stranačko vodstvo i u ovakvom modelu još uvijek ima iznimno snažan utjecaj na sastav budućeg stranačkog kluba, budući da vrh stranke određuje kandidate među kojima birači mogu izraziti svoje preferencije.

Razrađene su **tri moguće opcije** uvođenja preferencijalnog glasanja putem zatvorenih neblokiranih listi.

**Prva opcija podrazumijeva mogućnost dodjele jednog preferencijskog glasa unutar samo jedne kandidacijske liste**, kakvo već postoji u izborima za Europski parlament. U ovoj opciji predlaže se **smanjenje izbornog praga za preferencijske glasove kako bi birači imali veći utjecaj pri odabiru kandidata (sa 10% na 7% ili 5%)**. Jedna od opcija može biti i potpuno ukidanje praga.

Prednost ovakvog izbornog modela jest što predstavlja najmanju razinu intervencije u postojećem izbornom modelu. Dodatno, ovakva opcija je već testirana na izborima za Europski parlament, te se pokazala posve provedivom u tehničkom smislu. Za očekivati je kako politička elita neće imati značajnijih prigovora na ovu preporuku budući da se pokazalo kako je mogućnost utjecaja birača na redoslijed odabira zastupnika manja od očekivanog. S druge strane, ovo je ujedno i kritika izbornog praga za preferencijske glasove od 10% koji se pokazao previsokim.

Manjkavost ovog modela leži u činjenici da je birač u poziciji dati samo jedan preferencijski glas te je time njegov utjecaj prilično ograničen. Naime, smisao uvođenja preferencijskog glasa leži u tome da se građaninu omogući da izrazi naklonost kandidatu kojeg smatra najboljim među svim ponuđenima. Ukoliko se zadrži visoki prag od 10%, birač se često može naći u poziciji da umjesto dodjele preferencije omiljenom kandidatu, glas daje onom kandidatu za kojeg očekuje da će biti u mogućnosti preskočiti izborni prag. Ova manjkavost se, dakle, može anulirati smanjenjem izbornog praga za preferencijske glasove (što je dio ove opcije), ili pak uvođenjem mogućnosti izražavanja više preferencija (glasova) unutar liste u izbornim jedinicama s većim brojem mandata.

**Druga opcija preferencijalnog glasanja bi dodijelila biraču više glasova (4-6) koje bi birač mogao rasporediti bilo kojim kandidatima unutar iste liste**. U ovoj opciji uvjet za odstupanje od raspodjele mandata prema početnom rasporedu, je da **cjelokupna lista dobije više od 50% preferencija**. Dakle, raspored mandata prema preferencijama birača bi se dogodio jedino ukoliko bi se više od polovice onih koji glasaju za listu odlučilo za izražavanje preferencija. Dodatno, predlaže se da unutar ove opcije, u slučaju raspodjele mandata prednost pred svim ostalim kandidatima ima prva osoba na listi (i to neovisno o danim preferencijskim glasovima).

Ova opcija predstavlja svojevrsni kompromis između volje simpatizera stranke izraženu kroz preferencijalno glasanje i volje vrha stranke izražene kroz početni raspored kandidata na izbornoj

listi. Naime, da bi se raspodjela mandata vršila prema preferencijama birača, potrebno je preći iznimno visoki prag od 50%, što bi značilo da se raspored mandata prema preferencijama odvija samo onda kada polovina birača neke stranke smatra da vrh stranke nije adekvatno sastavio izbornu listu, a polovina birača koja se ne slaže sa voljom vrha stranke nešto je što ni sam vrh stranke ne može zanemariti (ili barem ne bi trebao zanemariti). S druge strane, osiguravanjem izbora prvog na listi odstranjena je opcija potpunog *debakla* stranačke volje. Kako je već istaknuto, dodatna prednost ovakvog modela je što potiče birače na davanje preferencija onim kandidatima koje smatraju najboljim (a ne onima za koje smatraju da imaju šanse preskočiti nekog na listi, kao u prvoj opciji). Naime, samo veliki broj preferencijskih glasova osigurava mandat kandidatima koji su niže rangirani na listama kako bi se spriječilo da, primjerice, kandidat koji na posljednjem mjestu dobije 8% od ukupno 10% preferencijskih glasova i na taj način osvoji mandat. Stoga i prag od 50% unutar liste osigurava i potiče birače da koriste preferencijske glasove.

**Treća opcija** je najsloženija opcija koja uključuje tzv. ponderiranje glasova, pri čemu bi birač također imao više glasova, ali glasovi koje daje niže rangiranim kandidatima unutar liste bi vrijedili manje nego oni glasovi koji se dodjele kandidatima koji su pri vrhu liste. Primjerice, za preskok na drugo mjesto po raspodjeli mandata, kandidat koji se nalazi na 9. mjestu trebao bi osvojiti mnogo više ponderiranih glasova negoli kandidat na npr. 4. mjestu. U ovoj opciji ne bi bio potreban prag za preferencijske glasove na razini kandidata (kao u prvoj opciji), niti izborni prag za preferencijske glasove cijele liste (kao u drugoj opciji). Najveća prednost ovog izbornog modela jest da omogućuje matematičku jednadžbu koja stavlja utjecaj birača i utjecaj vrha stranke u gotovo savršeni balans. Manji broj glasova treba kandidatu pri vrhu liste da preskoči kandidata ili dva ispred sebe, što je i opravdano jer ne dolazi do prevelikog *iskrivljavanja* volje stranke. S druge strane, da bi netko sa začelja izborne liste bio izabran, potreban je značajno veći broj preferencijalnih glasova. Ovo omogućuje stranci da sačuva svoj originalni raspored, no ujedno da se isti stubokom mijenja ukoliko postoji uistinu snažna volja birača za tim. Dodatno, ova opcija (kao i druga opcija) potiče birače da više i smislenije koriste preferencijalno glasanje kako bi dali prednost svojim kandidatima bez obzira na njihovo mjesto unutar liste. Ova opcija predstavlja najveću razinu intervencije u postojeći sustav, te predviđa nekoliko tehničkih i logističkih poteškoća koje bi bilo nužno odstraniti.

# POSEBNO POLITIČKO PREDSTAVNIŠTVO - NACIONALNE MANJINE I DIJASPORA

## PROBLEMI I KLJUČNA PITANJA

Prihvatanjem GONG-ovog zahtjeva za provođenjem sveobuhvatne izborne reforme, otvorila bi se mogućnost za izmjene propisa koje vode višoj razini demokratskih standarda, većoj ulozi građanina kao birača, te povećanju povjerenja građana u izborni proces. No, neovisno o pomacima koje je realno moguće ostvariti u pojedinim područjima izbornog zakonodavstva, široku javnu raspravu koja bi neizostavno trebala pratiti proces sveobuhvatne izborne reforme potrebno je iskoristiti za propitivanje pojedinih usvojenih i ustaljenih rješenja. Ovakva analiza i javna rasprava trebale bi rezultirati izmjenama postojećih rješenja ili pak argumentiranim stavom za njihovo zadržavanje. Kako bismo izbjegli kontinuirani proces inkrementalnih minimalističkih izmjena izbornog zakonodavstva kojim je zahvaćen hrvatski politički sustav, potrebno je iskoristiti priliku javne rasprave sveobuhvatne izmjene izbornog zakonodavstva kako bi se iznjedrilo stajalište o svim izmjenama za koje se pojedini akteri zalažu. Pitanje posebnog političkog predstavništva (zastupljenost nacionalnih manjina i tzv. dijaspore) zasigurno spadaju u ovu kategoriju. Dok GONG inzistira na otvaranju ove teme u sklopu adekvatno provedene javne rasprave u ovom trenutku, nema jasnu preporuku/zahtjev upućen zakonodavcu, prihvaćajući da se ponajprije radi o političkoj odluci za koju je putem javne rasprave potrebno osigurati politički konsenzus. Ovdje prisutnu razradu pojedinih opcija (od kojih je jedna i zadržavanje *statusa quo*) stoga treba gledati tek kao početni prilog zahtijevanoj javnoj raspravi na ovu temu.

## Ograničavanje mandata zastupnika nacionalnih manjina i tzv. dijaspore

Pozitivna diskriminacija pripadnika nacionalnih manjina i hrvatskih državljana koji žive izvan RH prisutna je u izbornom zakonodavstvu dugi niz godina te je rezultat specifičnog hrvatskog konteksta – povijesnog, društvenog, političkog, kulturnog. Govorimo li o mandatima zastupnika nacionalnih manjina, osnovna polemika proizlazi iz činjenice da mandat zastupnika nacionalnih manjina ima manju glasovnu težinu od mandata *običnih* zastupnika. U pojedinim ekstremnim slučajevima zastupnici nacionalnih manjina su dobili čak i do 20 puta manje glasova od prosjeka ostalih zastupnika. Unatoč velikim razlikama u glasovnoj težini mandata, ne postoji razlika obveza, odgovornosti i prava između zastupnika nacionalnih manjina i *običnih* zastupnika.

Kako je već rečeno, izvore posebnog predstavništva u RH treba poimati s obzirom na hrvatski kontekst. Nesumnjivo je da glavni povod za uvođenje oblika posebnog predstavništva prvenstveno leži u specifičnoj povijesti hrvatskih građana pripadnika srpske nacionalne manjine, odnosno njihovom kompleksnom odnosu s hrvatskom državom, ali i povijesne uloge koje su pripadnici drugih nacionalnih manjina imali u razvoju hrvatske države i društva. Naime, pravni okvir u devedesetim godinama nije omogućavao poseban status srpske nacionalne manjine, postoji ratno naslijeđe obilježeno međuetničkim sukobom, dok su pitanja povratka, ratnih zločina i pune ravnopravnosti još uvijek otvorena. Hrvatsko zakonodavstvo i izborni sustav, reflektiraju želju za ostvarenjem najvišeg stupnja zaštite manjinskih prava uslijed prethodno spomenutih povijesnih okolnosti.

Dakle, možemo zaključiti kako je pozitivna diskriminacija pripadnika nacionalnih manjina u postupku izbora zastupnika u Hrvatski sabor direktna posljedica želje za proklamacijom i ostvarenjem vrijednosti zaštite prava nacionalnih manjina, kako na simboličkoj razini tako i na razini realne politike. Ukoliko se parlament shvati kao mjesto formiranja općenite volje od strane građana putem svojih direktno izabranih predstavnika, postaje jasno da se pozitivnom diskriminacijom bilo koje pojedine skupine na izborima osigurava zastupljenost njihove specifične perspektive u formiranju tog općenitog interesa. Dok u ovom trenutku postoji načelna prihvatljivost mogućnosti posebnog predstavništva s obzirom na gore ponuđenu argumentaciju, dodatno se otvara pitanje bi li predstavnici nacionalnih manjina trebali imati pravo glasa samo o onim pitanjima koji se tiču nacionalnih manjina ili pak (šire postavljeno) je li potrebno uvesti razlikovanje u pravima i obvezama zastupnika nacionalnih manjina i ostalih zastupnika.

Iako je krajnji cilj pozitivne diskriminacije osiguranje zastupljenosti specifične perspektive u deliberaciji o pojedinim zakonskim prijedlozima i proračunu, u okviru hrvatskog stranačkog i političkog sustava manjinski zastupnici igraju ulogu jezičca na vagi prilikom formiranja Vlade, dok je njihov klub zastupnika često četvrti po brojnosti. Uloga pivot stranke koju je preuzeo Klub zastupnika nacionalnih manjina omogućuje im snažan utjecaj na proces formuliranja javnih politika,

kao i snažnu pregovaračku poziciju u proračunskom procesu. Dodatno, zastupnici manjina su od posljednja tri postupka imenovanja Vlade u dva imali ključnu ulogu jezička na vagi. Dakle, pripadnici nacionalnih manjina osim ugradnje glasa manjina u akte koje donosi Sabor, ujedno imaju zbog specifičnog položaja u hrvatskoj političkoj praksi i jak utjecaj na procese i odluke koji se tiču svih građana RH.

Razumljivo je i stajalište da je s obzirom na specifični hrvatski kontekst navedeni oblik diskriminacije opravdan/razumljiv/poželjan, pa čak i ukoliko on vodi osnaženju pozicije zastupnika manjina u odnosu na *obične* zastupnike. Ipak, suprotno stajalište koje smatra da postojeći model pozitivne diskriminacije doprinosi neprimjerenom položaju zastupnika svih nacionalnih manjina u pregovaračkim procesima je jednako uvjerljiv. S druge strane, ograničavanje mandata zastupnika nacionalnih manjina neizostavno bi za sobom otvorilo i pitanje ograničavanja mandata zastupnika tzv. dijaspore, budući se radi o jedinom preostalom obliku posebnog političkog predstavnništva. Iz ovih razloga smatramo da je neophodno otvaranje javne rasprave o postojećoj problematici, kako bi se mogla suprotstaviti argumentirana stajališta te na kraju donijela politička odluka.

## Zaštita tajnosti glasanja pripadnika nacionalnih manjina

Zaštita tajnosti glasanja pripadnika nacionalnih manjina otvoreni je problem kojeg treba riješiti predstojećom izbornom reformom. Dolaskom na biračko mjesto pripadnik nacionalne manjine pred biračkim odborom mora se izjasniti hoće li glasati za opće izborne liste ili za manjinske izborne liste, hoće li glasati za *političke* stranke ili *manjinske* stranke i kandidate. Dodatno, prilikom glasanja za zastupnike nacionalnih manjina, birač se (samo)svrstava u jednu od nacionalnih manjina ili skupinu nacionalnih manjina. Dakle, da bi neka osoba glasala za listu zastupnika npr. srpske nacionalne manjine, birač treba od strane biračkog odbora biti prepoznat 'kao Srbin', te se dodatno tome birač mora izjasniti da će glasati 'kao Srbin' (a ne kao hrvatski građanin). Može se pretpostaviti da ovako uređeni izborni postupak koji zahtijeva identifikaciju i samoidentifikaciju pripadnosti nacionalnoj manjini utječe na smanjenje broja onih koji su spremni glasati za manjinske izborne liste. Posebice zbog činjenice da u pojedinim sredinama s visokim međunacionalnim tenzijama, pripadnici srpske nacionalne manjine mogu doživjeti stigmatiziranje time što se na biračkom mjestu izjašnjavaju kao Srbi.

Sama činjenica da je biračkom odboru poznato da li netko glasa za *političke* ili *manjinske* stranke predstavlja narušavanje ovog ustavnog prava.

## Reprezentativnost zastupnika nacionalnih manjina i tzv. dijaspore

Premda nije izričito navedeno u Ustavu, čini se da je osnovni kriterij odabira (grupa) nacionalnih manjina koje će imati svoje zastupnike bila njihova povijesna uloga u razvoju hrvatske države i društva. Prema postojećim propisima srpska nacionalna manjina bira 3 zastupnika, po 1 zastupnika biraju mađarska i talijanska nacionalna manjina te po jednog zastupnika zajedno biraju pripadnici slovačke i češke manjine. Dodatno, po 1 zastupnika biraju dvije grupe nacionalnih manjina<sup>24</sup>. U Hrvatskom saboru su stoga predstavljene one nacionalne manjine s kojima je hrvatski narod bio povezan kroz zajedničke državne strukture: Talijani, Mađari, Srbi. Dodatno tome, zastupnika imaju Slovaci i Česi s kojima je hrvatski narod bio usko povezan tokom Habsburške i Austro-Ugarske monarhije, te na posljetku postoji i *jugoslavenska* skupina nacionalnih manjina.

Imajući na umu gore navedeno, GONG smatra opravdanim otvoriti raspravu o tome je li povijesni kriterij potrebno zamijeniti i/ili kriterijem brojnosti nacionalne manjine. Naime, rezultati popisa stanovništva provedenog 2011. godine ukazuju na radikalne i višestruke promjene u etničkoj strukturi RH. Ističemo nekoliko nelogičnosti koje se mogu sanirati u slučaju da se povijesni kriterij zamijeni kriterijem brojnosti:

- 1) Bošnjaci, iako druga po brojnosti nacionalna manjina, ne biraju vlastitog zastupnika, već zastupnika grupe nacionalnih manjina. Istovremeno, Talijani biraju svog zastupnika, kao i Mađari unatoč tome što ih je dvostruko manje u odnosu na Bošnjake.

<sup>24</sup> Prva skupina: pripadnici austrijske, bugarske, njemačke, poljske, romske, rumunjske, rusinske, ruske, turske, ukrajinske, vlaške i židovske nacionalne manjine. Druga skupina: pripadnici albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske nacionalne manjine.



2) Albanci biraju svog zastupnika zajedno s pripadnicima bošnjačke nacionalne manjine. Budući je Bošnjaka dvostruko više, Albanci nemaju svog direktno izabranog zastupnika, i to unatoč činjenici da s Talijanima praktički dijele treće mjesto po brojnosti pripadnika manjine.

3) Mađari biraju vlastitog zastupnika dok pripadnici albanske i romske nacionalne manjine biraju svog zastupnika zajedno s pripadnicima drugih manjina, unatoč činjenici da u RH živi više i Albanaca i Roma u odnosu na Mađare.

Ukoliko se bude mijenjao način izbora zastupnika srpske nacionalne manjine, moralo bi se voditi računa o mišljenju Ustavnog suda izraženog u odluci o ukidanju Izmjena i dopuna Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor<sup>25</sup> i Izmjena i dopune Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina<sup>26</sup>. Odlukama je Ustavni sud ukinuo izborni model prema kojem se posebnim izbornim pravilima srpskoj manjini unutar općeg izbornog sustava osiguravala najmanje tri zastupnička mjesta pripadnika te nacionalne manjine u Saboru.

Ustavni sud smatra da unaprijed zajamčeni i osigurani zastupnički mandati temeljem glasova svih birača, (a ne samo pripadnika te manjine), izrazito odstupa od učinaka razmjernog izbornog sustava na kojem se, prema pozitivnom pravu, temelje izbori u deset općih izbornih jedinica te da su ukinuta pravila suprotna vrijednostima političkog pluralizma.

Dodatno, Ustavni sud primjećuje „da ostvarenje formalne jednakosti među manjinama ne mora značiti, a u praktičnom životu najčešće i ne znači, njihovu međusobnu ravnopravnost. U situaciji kad u društvu postoji jedna ili više brojčano nadmoćnih nacionalnih manjina u odnosu na ostale ustavni zahtjev za njihovom ravnopravnošću nije dostatno tumačiti u svjetlu njihove formalne jednakosti. Važniji od toga jesu stvarni učinci primijenjenih mjera. Same mjere pri tome mogu biti različite, pa ovisno i o tome je li riječ o „brojčano velikim“ ili „malobrojnima“ manjinama“.

## REFORMSKI CILJEVI

### Neograničavanje mandata zastupnika nacionalnih manjina i tzv. dijaspore

Kako je već navedeno, smatramo da se u predstojećoj javnoj raspravi neizostavno treba razmotriti opcija ograničavanja mandata zastupnika nacionalnih manjina (i dijaspore) u smislu njihovih prava i obveza, budući da se radi o prijedlogu koji je već dulje prisutan u javnom prostoru. Dvije su moguće prednosti ograničavanja mandata. Prvo, razriješio bi se otvoreni problem nejednakosti glasovne težine mandata pojedinih zastupnika naspram jednakih prava i obveza svih zastupnika. Druga prednost jest da se u situaciji ograničenih mandata zastupnika nacionalnih manjina opcija dodatnog prava glasa čini smislenijom i poželjnijom. Naime, tada bi zastupnici u izbornom postupku bili pozitivno diskriminirani kako bi omogućili prisutnost perspektive nacionalnih manjina u zakonodavnom procesu (no stoga ne bi imali sva prava kao ostali zastupnici), dok bi pripadnici nacionalnih manjina ujedno glasali i za političke stranke, odnosno za zastupnike s punim opsegom prava, obveza i odgovornosti.

Međutim, manjkavosti uvođenja ove novine su mnogobrojne. U prvom redu, radi se o prekidu s uspostavljenom institucionalnom tradicijom. Ovako značajna izmjena zasigurno bi rezultirala značajnim izmjenama u trenutnoj hrvatskoj političkoj praksi, čiji bi krajnji učinci bili iznimno nepredvidivi, te stoga predstavljaju značajan rizik. Nadalje, teško je braniti opciju u kojoj bi zastupnici nacionalnih manjina bili pozitivno diskriminirani, da bi potom bili negativno diskriminirani u pogledu njihovih parlamentarnih prava i obveza. Dodatno tome, opcija posebnog političkog predstavništva manjina u kojoj zastupnici nacionalnih manjina postaju zastupnici drugog reda sadrži posve neprimjerenu i samodokidajuću unutarnju logiku. Također, postojanje dvije kategorije zastupnika iziskivalo bi značajne intervencije u Ustav. Na posljetku, predviđa se da bi postizanje političkog konsenzusa sa zastupnicima nacionalnih manjina o ograničavanju njihovih prava i

<sup>25</sup> [http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/ee9e09db89c968f8dc1256a7f00419dff/c12570d30061ce54c12578dc003971ca/\\$FILE/U-I-120-2011.pdf](http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/ee9e09db89c968f8dc1256a7f00419dff/c12570d30061ce54c12578dc003971ca/$FILE/U-I-120-2011.pdf)  
<sup>26</sup> [http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/cda93f94f7a86b1fc1256a7f0042009a/c12570d30061ce54c12578dc00393e6e/\\$FILE/U-I-3597-2010.pdf](http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/cda93f94f7a86b1fc1256a7f0042009a/c12570d30061ce54c12578dc00393e6e/$FILE/U-I-3597-2010.pdf)



kreiranje kategorije zastupnika drugog reda bilo nemoguće ili barem iznimno teško ostvarivo. Čini se da opcija ograničavanja mandata zastupnika nacionalnih manjina ima daleko više negativnih negoli pozitivnih učinaka.

## Zaštita tajnosti glasanja pripadnika nacionalnih manjina

Potrebno je inovirati izborni proces na način da u potpunosti zaštiti tajnost glasanja pripadnika nacionalnih manjina, na način da se ukine (samo)identifikacija birača i da biračkom odboru nije poznato da li je glas dan za *političku* ili *manjinsku* listu.

## Reprezentativnost zastupnika nacionalnih manjina i tzv. dijaspore

Potrebno je pokrenuti javnu raspravu o temeljnom kriteriju za odabir predstavljenosti nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru, odnosno raspravu o tome jeli kriterij povijesne važnosti potrebno zamijeniti kriterijem brojnosti. Također, potrebno je otvoriti javnu raspravu o tome jeli poželjno osigurati i veću reprezentativnost zastupnika tzv. dijaspore, kako oni ne bi reflektirali interese samo jedne zajednice Hrvata izvan domovine – Hrvata u BiH.

## PRIORITETNA PITANJA I PRIJEDLOZI RJEŠENJA

### Neograničavanje mandata zastupnika nacionalnih manjina i tzv. dijaspore

Imajući u vidu mnogobrojne manjkavosti ove opcije navedene u prethodnom poglavlju, te iznimno mali broj pozitivnih učinaka, kao i pretpostavljeni otpor zastupnika nacionalnih manjina, stajalište je GONG-a da ograničavanje mandata zastupnika nacionalnih manjina i tzv. dijaspore nije poželjna opcija. Ovaj prijedlog bi mogao postati legitimna točka na političkom dnevnom redu ukoliko ova opcija bude povezana s opcijom uvođenja dodatnog prava glasa biračima pripadnicima nacionalnih manjina. Naime, tada bi pripadnici nacionalnih manjina, kao i svi ostali građani, glasali za neku od političkih opcija koje bi iznjedrile zastupnike s punim opsegom prava i obveza koji su u mogućnosti donositi odluke koje se tiču cijele političke zajednice. S druge strane, pripadnici nacionalnih manjina bi ujedno mogli dati dodatni glas nekoj manjinskoj listi ili zastupniku, koji ne bi imao puni opseg prava i obveza, no osigurao bi prisutnost i ugradbu manjinske perspektive u zakone i druge ključne akte koje Sabor donosi. U ovom slučaju glavna točka pregovora bi bio opseg mandata manjinskih zastupnika.

## Zaštita tajnosti glasanja pripadnika nacionalnih manjina

U postojećem izbornom modelu zaštitu tajnosti glasanja pripadnika nacionalnih manjina moguće je povećati kreiranjem novih glasačkih listića, na kojima se s jedne strane nalaze *političke* liste, a s druge strane *manjinske* liste i zastupnici. Naravno, ovo bi značilo da postoji glasački listić za svaku od 6 kategorija nacionalnih manjina koje imaju pravo na predstavljenost u Hrvatskom saboru. Dakle, nakon dolaska birača na biračko mjesto birački odbor bi izvršio uvid u popis birača za izbore u tijeku. U slučaju da se radi o pripadniku nacionalne manjine, birački odbor bi predao biraču odgovarajući glasački listić – s jedne strane se nalaze političke liste, a s druge strane manjinske liste ili manjinski zastupnici njegove nacionalne manjine (ili njegove grupe nacionalnih manjina). Ovime se, doduše, ne bi u potpunosti razriješio problem nužnosti identifikacije pripadnika nacionalnih manjina na biračkom mjestu. No, iako ne bi odstranili nužnost identifikacije pripadnika nacionalnih manjina, ovakav izborni postupak ne bi zahtijevao i samoidentifikaciju od strane samog birača. No, najbitnije jest da bi bila zaštićena tajnost glasanja budući da birački odbor nema informaciju je li pojedini birač glasao za *političku* listu ili *manjinsku* listu.

## Reprezentativnost zastupnika nacionalnih manjina i tzv. dijaspore

Kako je već rečeno, u svjetlu kontroverzi koje prate ova dva pitanja, GONG-ov prvotni cilj otvaranje

je rasprave na ovu temu, te u tu svrhu i ocrtavamo neke opcije u slučaju želje za promjenom *statusa quo*. U tom smislu, našu opciju treba shvatiti tek kao početni prijedlog u slučaju da javna rasprava pokaže opravdanost zamjene kriterija povijesne važnosti kriterijem brojnosti u odlučivanju o tome koja nacionalna manjina ima pravo na predstavljenost u Saboru. Istaknimo još jednom kako je niže navedena opcija vođena jedino i isključivo kriterijem brojnosti sukladno rezultatima posljednjeg popisa stanovništva: Srbi – 3, Bošnjaci – 1, Talijani – 1, Albanci – 1, Romi – 1, pripadnici svih ostalih manjina – 1.

Sve prethodno rečeno za pitanje reprezentativnosti zastupnika nacionalnih manjina, vrijedi i za pitanje reprezentativnosti zastupnika tzv. dijaspore. Naime, smatramo da je potrebno otvoriti javnu raspravu na ovu temu, a u slučaju da prevlada mišljenje kako je potrebno povećati razinu reprezentativnosti zastupnika dijaspore, nudimo opcije koje (opet) tek treba shvatiti kao početni doprinos javnoj raspravi. Kao najjednostavniji način osiguranja više razine reprezentativnosti zastupnika dijaspore nameće se uvođenje triju izbornih jedinica koje osiguravaju zastupljenost povijesno, kulturološki i demografski raznorodnih skupina hrvatskih građana koji trajno žive u inozemstvu.

Predlažemo nekoliko ovakvih opcija podjele na po tri izborne jedinice:

- a. (1) susjedne zemlje, (2) Europa, (3) ostatak svijeta;
- b. (1) BiH, (2) Europa, (3) ostatak svijeta;
- c. (1) Europa, (2) Južna i Sjeverna Amerika, (3) ostatak svijeta,

# 3. IZBORNA ADMINISTRACIJA I ZAŠTITA IZBORNOG PRAVA

## PROBLEMI I KLJUČNA PITANJA

Tri su ključna međusobno povezana problema u području izborne administracije i zaštite izbornog prava na koje se izborna reforma mora fokusirati. Najveći problem je neusklađenost zakonskih rješenja u pojedinim zakonima koji reguliraju izbore i nepostojanje jedinstvenih izbornih pravila kojim bi se uskladile procedure za pojedine vrste izbora i referendum. Drugi značajan problem jest neprofesionalnost i loša kvaliteta edukacije tijela za provedbu izbora, što se posebno odnosi na sastav i broj članova izbornih povjerenstava na nižim razinama te osobito biračkih odbora. Posljednji problem odnosi se na pitanje učinkovite zaštite izbornog prava u pogledu mogućnosti otklanjanja izbornih nepravilnosti.

## REFORMSKI CILJEVI

Svrha reforme izbornog zakonodavstva koju zagovara GONG jest povećanje povjerenja građana u politički sustav i izborni proces i kao takva mora zadovoljiti određene opće i specifične ciljeve. Kako bi građani imali puno povjerenje u izborni i politički proces, potrebno je povećanje otvorenosti i transparentnosti te pravne sigurnosti izbornog i referendumskog procesa. Da bi se to osiguralo, nužno je da se izbori i referendum efikasno organiziraju i provedu. U tu svrhu potrebno je ujednačavanje zakonskih odredbi u izbornim zakonima koji reguliraju sastav i broj članova izbornih povjerenstava i biračkih odbora te usuglašavanje rokova koji reguliraju provedbu izbora, a u pogledu referenduma – izjednačavanje zakonskih odredbi o valjanosti rezultata referenduma na nacionalnoj i lokalnoj razini.

U svrhu poštivanja izborne procedure i ravnopravnog ostvarivanja biračkog prava neophodno je sustavno profesionalno usavršavanje potencijalnih članova izbornih tijela. Edukacijom tijela koja provode izbore pridonijet će se povećanju kompetentnosti i vrednovanju primjene znanja u nadležnim institucijama što će u konačnici omogućiti bolju koordinaciju i pripremu izbornog procesa, a time i uspješno provođenje izbornog procesa.

Istovremeno, edukacija građana, kako bi što bolje razumjeli čitav izborni proces te svoju ulogu u njemu otvorila bi, dodatni prostor za njihovu veću participaciju, a slijedom toga i veće povjerenje u izborni proces. Kvalitetnijom i ujednačenom regulacijom postupka ostvarivanja zaštite izbornog prava uz poboljšanje provedbe postojećih procedura osigurala bi se nepristranost procedura i institucija koje sudjeluju u svim fazama izbornog procesa.

## PRIORITETNA PITANJA I PRIJEDLOZI RJEŠENJA

### Izborna administracija

Postojanje većeg broja izbornih zakona kojima se uređuju različite vrste izbora dovelo je do neujednačenih tehničkih proceduralnih pravila, poglavito u pogledu sastava, broja i koordinacije tijela za provedbu izbora, što umanjuje kvalitetu i efikasnost pripreme i provedbe izbornih procesa. Nadalje, zbog prekratkih izbornih rokova, onemogućuje se adekvatna edukacija kako tijela za provedbu izbora tako i ostalih izbornih sudionika. Također, prekratki rokovi u postupku ostvarivanja zaštite izbornog prava ne dozvoljavaju detaljniju provjeru navoda iz prigovora, što ukazuje na nedovoljno razrađen postupak zaštite izbornog prava čime se ozbiljno dovodi u pitanje integritet izbornog procesa.

U pogledu **neusklađenosti zakonskih rješenja** kojima se reguliraju procedure za pojedine vrste izbora i referendum, moguće su dvije opcije:

- 1) propisivanje jedinstvenih izbornih pravila kroz jedan akt – zakon o (općem) izbornom postupku (kao ekvivalent upravnog postupka) koji onda može i predvidjeti postojanje nekih posebnosti u specifičnim zakonima (o referendumu, lokalnim izborima i sl.) no koji bi ipak uredio opće, zajedničke procedure u pogledu izbornog procesa te se primjenjuje ukoliko nije u nekom zasebnom zakonu drugačije određeno.
- 2) Kroz više akata (ovisno o vrsti izbora) urediti s jedne strane nacionalni izborni postupak

kojim se usklađuju izborna pravila za parlamentarne izbore, predsjedničke izbore, izbore za Europski parlament i državni referendum, te s druge strane lokalni izborni postupak kojim bi se uskladile izborne procedure za lokalne izbore (izbor članova predstavničkih tijela i članova izvršne vlasti jedinica lokalne i regionalne samouprave) i lokalni referendum.

Što se tiče potrebe za profesionalizacijom tijela za provedbu izbora, treba napomenuti kako je ustrojem Državnog izbornog povjerenstva (DIP) kao stalnog tijela 2007. godine započeo proces profesionalizacije na razini cjelokupne izborne administracije. Međutim, pokazalo se da je taj proces spor i da je postojeći način konstituiranja i sastav DIP-a neadekvatan. Naime, s obzirom da je Predsjednik Vrhovnog suda po svom položaju i funkciji istovremeno i predsjednik DIP-a, a dva dopredsjednika bira opća sjednica Vrhovnog suda na prijedlog predsjednika Vrhovnog suda, zbog profesionalne preopterećenosti sudaca predsjednik i 2 dopredsjednika DIP-a ne mogu kontinuirano sudjelovati u radu DIP-a. Također, stajalište je i DIP-a da su profesionalni članovi DIP-a zaokruživanjem kompletnog izbornog ciklusa stekli uvid u cjelokupni izborni postupak te da su se stekli uvjeti da profesionalni članovi DIP-a samostalno nastave s radom provođenja izbora, bez podrške sudaca.

GONG također smatra da bi u opciji bez sudaca bilo korisno vratiti se na originalnu zamisao o sastavu DIP-a od šest članova prema Zakonu o Državnome izbornome povjerenstvu (NN 44/06) uvećanu za još tri člana umjesto sudaca kako bi se postigao neparan broj (ukupno devet članova kao i sada). Međutim, pritom smatramo kako treba predvidjeti mogućnost da se u stalni sastav imenuje i nekoliko osoba drugih relevantnih struka (politologija, sociologija, ekonomija, novinarstvo, informatika) što je u skladu s preporukama Venecijanske komisije Vijeća Europe, budući da izbori nisu isključivo pravno pitanje, već se dotiču i mnogih drugih struka koje mogu pružiti dobru podlogu za razumijevanje izbornog procesa. No, i u tom slučaju predsjednik bi trebao biti diplomirani pravnik i to iz razloga što je poznavanje, tumačenje i primjena izbornog prava nužno za pripremu i provođenje izbora. Dodatna opcija jest uključivanje zakonom određenog broja članova (sudaca) Vrhovnog suda u rad DIP-a isključivo u pitanjima rješavanja izbornih sporova i donošenja rješenja po prigovorima, po rotacijskom principu, što bi pridonijelo pravnoj sigurnosti i kvaliteti rješenja DIP-a, a istovremeno oslobodilo suce Vrhovnog suda od logističkih zadataka pripreme i provedbe samih izbora ili referenduma.

Članovi DIP-a trebali bi se postupno specijalizirati za određeni segment aktivnosti, a sve u cilj u povećanja efikasnosti rada DIP-a, kako u izbornom, tako i u međuizbornom razdoblju. Potrebno je utvrditi detaljan opis potreba i poslova svih djelatnika stručne službe vodeći računa o zastupljenosti svih relevantnih struka, kao i realne potrebe za njezin ustroj, s obzirom na već postojeća znanja i vještine članova DIP-a. Osim toga, DIP bi trebao donositi vlastiti višegodišnji (strateški) plan rada, s godišnjim planovima aktivnosti.

Dodatno, DIP-u treba dati zakonsku mogućnost da izdaje mišljenja vezano za izborni proces koja tijela javne vlasti trebaju poštivati i provoditi što znači da promjene trebaju ići u smjeru jačanja ovlasti DIP-a<sup>27</sup>, poglavito prilikom koordinacije rada s drugim tijelima državne uprave i tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uz mogućnost izricanja svojevrstnih naloga ili uputa. Osim toga, DIP-u treba zakonom propisati mogućnost zakonodavne inicijative.

Potrebno je razmotriti preuzimanje nekoliko važnih funkcija za izborni i referendumski postupak od strane DIP-a, kao što je to vođenje registra birača i vođenje registra političkih stranaka.<sup>28</sup>

Proces profesionalizacije izborne administracije potrebno je operacionalizirati na nižim razinama, odnosno na razinama izbornih povjerenstava (izbornih jedinica, županija, gradova i općina), kao i prilikom formiranja biračkih odbora. Prema postojećoj izbornoj regulativi sastav i broj članova izbornih povjerenstava i biračkih odbora mijenja se ovisno o vrsti izbora što ima negativan utjecaj u odnosu na efikasnost pripreme izbornih radnji, dodatno zbunjuje sudionike izbornog procesa i time dovodi u pitanje uspješnost izbornog procesa i povjerenje građana u izborni proces.

GONG predlaže model kojim će se ujednačiti broj članova izbornih tijela i provesti njihova profesionalizacija. Niža tijela trebaju biti stalna izborna tijela, ali plaću za svoj rad trebaju primati putem dnevnica samo kad rade u vrijeme izbora. Nadalje, bilo bi korisno razmotriti ujednačavanje broja članova biračkih odbora, uz mogućnost da se raspon broja članova

27 Venice commission: Code of Good Practice in Electoral Matters; Adopted guidelines and draft explanatory report; Strasbourg, 9 October 2002, CDL-EL (2002) 5, Opinion no. 190/2002\_el; <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL%282002%29005-e>

28 GONG: Konačni izvještaj o izborima za izbor zastupnika u Hrvatski Sabor; 4. prosinca 2011., [http://gong.hr/media/uploads/dokumenti/Razno/Parl-izbori2011\\_GONGizvjestaj\\_nacrtni\\_19012012.pdf](http://gong.hr/media/uploads/dokumenti/Razno/Parl-izbori2011_GONGizvjestaj_nacrtni_19012012.pdf)

biračkih odbora povećava s obzirom na veličinu biračkog mjesta i broj izbora koji se provode na tom biračkom mjestu, kao i da se ostavi mogućnost provođenja više vrsta izbora s jednim sastavom biračkog odbora koji najbolje prezentira pluralizam sastava u odnosu na vrstu izbora<sup>29</sup>. Pritom, bilo bi nužno uspostaviti jedinstvenu bazu podataka svih dosadašnjih članova biračkih odbora i izbornih povjerenstava po različitim vrstama izbora koji su sudjelovali u zemlji i inozemstvu te dodatno, uspostaviti baze onih građana koji bi htjeli biti članovi biračkih odbora i izbornih povjerenstava te zakonom propisati način njihova odabira i edukacije tj. licenciranja.<sup>30</sup> Svi potencijalni članovi biračkih odbora, neovisno jesu li stranački ili nestranački, kao i potencijalni članovi izbornih povjerenstava bili bi obavezni proći edukaciju i dobiti licencu za rad u navedenim tijelima. Uključujući i mogućnost službenog priznavanja stečenih kompetencija, sukladno Zakonu o obrazovanju odraslih i ciljevima cjeloživotnog obrazovanja.

Radi bolje koordinacije i pripreme izbornog procesa potrebno je usuglasiti rokove koji reguliraju provedbu izbora. Prekratki rokovi od raspisivanja do održavanja izbora, kao i rokovi za imenovanja nižih tijela koja provode izbore, te rokovi za određivanje biračkih mjesta samo su neki od primjera. Naime, pri određivanju roka za imenovanje svih članova biračkih odbora mora se voditi računa o vremenu potrebnom za provedbu njihove kvalitetne edukacije. Stoga, predlažemo da se za sve izbore, kao što je to učinjeno i novim izmjenama Zakona o izborima zastupnika RH u Europski parlament<sup>31</sup>, uredi da se birački odbori imenuju najmanje 20 dana prije dana određenog za održavanje izbora.

Za uspješno provođenje izbornog procesa nužna je edukacija tijela koja provode izbore. Budući da ne postoji stalna i sustavna edukacija članova izbornih povjerenstava, a dosadašnja su iskustva s instruktažama članova biračkih odbora pokazala da se uglavnom educiraju predsjednik i zamjenik predsjednika biračkog odbora, edukacija se svodi na zakonsku normu koju ocjenjujemo nesustavnom i manjkavom. Stoga je neophodno zakonom normirati obavezu edukacije svih članova izbornih tijela i sukladno tome uspostaviti sustav odgovarajućih *online* seminara (modulski pristup) čijim bi uspješnim završetkom polaznici stjecali odgovarajuće uvjerenje o obavljenoj edukaciji (licencu) i tako stjecali uvjete za imenovanja u izborna povjerenstava, odnosno biračke odbore (ranije spomenuta baza potencijalnih članova biračkih odbora). Primjer edukacija mogu biti i *online* edukacije korištenjem sustava tzv. *e-learning* (e-učenja) koji ima brojne prednosti od kojih su među važnijima i niski financijski troškovi za održavanje i korištenje<sup>32</sup>. Navedene edukacije i licenciranje potrebno je provoditi u razdobljima između izbora. U modelu edukacije potrebno je predvidjeti i sudjelovanje drugih stručnih tijela (osposobljeni državni službenici) koja bi se bavila edukacijom izbornih povjerenstava i biračkih odbora, dok bi političke stranke trebale posvetiti veću pozornost edukaciji svojih kandidata za izborna povjerenstva i članove biračkih odbora. Radi kvalitetnije edukacije bilo bi dobro razmotriti i mogućnost suradnje sa specijaliziranim organizacijama i ustanovama koje se bave edukacijom i koje posjeduju adekvatno znanje i iskustvo.

Kako bi stjecanje znanja o izbornom procesu bilo što dostupnije svim zainteresiranim građanima, kao i članovima izbornih tijela, potrebno je unaprijediti internetsku stranicu DIP-a sa stalno dostupnom bazom podataka, a koja bi sadržavala zakonske tekstove, pravne akte, statističke podatke te stručne radove i analize na temu izbora, kao i rezultate svih izbora dostupne u lako pretraživim formatima. Posebnu pozornost treba obratiti kontinuiranoj edukaciji birača o izborima i izbornom postupku.

Na kraju, ali ne manje važno, DIP bi trebao započeti praksu donošenja trogodišnjih Strateških planova. Godišnji ciljevi i plan aktivnosti DIP-a morali bi se temeljiti na Strateškom planu i definirati prije izrade i upućivanja zahtjeva za korištenjem sredstava iz državnog proračuna Ministarstvu financija<sup>33</sup>. Nakon donošenja Strateškog plana i godišnjeg plana aktivnosti, potrebno je utvrditi detaljan opis potreba i poslova svih djelatnika stručne službe, kao i realne kadrovske potrebe za njen ustroj. U tu svrhu predkorak predstavlja analiza znanja i vještina članova DIP-a, kako se ne bi zapošljavale osobe za područja koja se već „pokrivena“, budući da djelatnici stručne službe trebaju podupirati rad DIP-a, a ne zamjenjivati članove DIP-a u obavljanju povjerenih im dužnosti.

29 Npr. ako se provode lokalni i predsjednički izbori istovremeno, sastav biračkih odbora slaže se sukladno Zakonu za lokalne izbore

30 Po uzoru na online bazu izbornih stručnjaka ODIHR ElectionExpertsDatabase: <http://electionexperts.odihr.pl/>

31 Zakon o izboru članova u Europski parlament iz Republike Hrvatske NN 92/10, 23/13, 143/13

32 Po uzoru na online edukaciju koju pruža ODIHR: <http://www.stoelearning.org/>

<http://www.osce.org/odihr/elections/92974>

33 GONG: Studija izborne administracije i upravljanja izborima u Republici Hrvatskoj, Projekt UNDP-a „Izgradnja kapaciteta Državnog izbornog povjerenstva u Republici Hrvatskoj“, Zagreb, srpanj 2008. uz stručnu potporu MAP Savjetovanja d.o.o.

## Zaštita izbornog prava

Zaštita se odvija u dva stupnja od kojih jedan uključuje administrativno tijelo nadležno za odlučivanje o prigovoru (ovisno o vrsti izbora to su DIP, ŽIP ili GIP/OIP), a drugi Ustavni sud Republike Hrvatske koji je nadležan za odlučivanje o žalbi na rješenje izbornog tijela. Prigovor zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja ili u postupku izbora podnosi se u roku od 48 sati od radnje na koju se prigovara, a prvostupanjsko tijelo dužno je odlučiti u roku od 48 sati. Podnositelj ima pravo uložiti žalbu na rješenje Ustavnom sudu, također u roku od 48 sati, a Ustavni sud odlučuje o žalbi u roku od 48 sati od primitka.

Nadalje, pronalaženje jednog ili nekoliko glasačkih listića viška u glasačkoj kutiji zakonom je automatski propisan kao razlog za poništenje i ponavljanje izbora na tom biračkom mjestu. Međutim, niža izborna tijela kao ni Ustavni sud ne usvajaju žalbe u kojima podnositelji nisu naveli okolnosti niti podnijeli konkretne dokaze koji bi upućivali na nepravilnosti koje bi mogle utjecati na zakonitost provedenih izbora. Dodatno, ukoliko Ustavni sud prilikom uvida u zapisnike o radu izbornog tijela utvrdi da su isti uredno potpisani od strane članova biračkog odbora, bez primjedaba, kao i da su zapisnici uredno potpisani od strane promatrača, smatrat će da navodi žalbe nisu osnovani<sup>34</sup>. No, čak i kada postoje primjedbe promatrača i indicije o izbornim nepravilnostima, Ustavni sud neće se odlučiti na uvažavanje žalbe jer traži visok stupanj dokaza da su postojale nepravilnosti, a ako i utvrdi da su postojale nepravilnosti, potrebno je da su te nepravilnosti bitno utjecale na izborni rezultat<sup>35</sup>. Prema tome, prilikom poništavanja izbora na biračkom mjestu trebalo bi primijeniti i kriterij mogućnosti bitnog utjecaja na izborni rezultat kao osnovu za poništavanje izbora<sup>36</sup> što ga je Ustavni sud u svojim presudama uspostavio.

Iz svega navedenog, proizlazi da podnositelji prigovora i žalbi ne mogu u samo 48 sati prikupiti dovoljno dokaza te da ne mogu zadovoljiti navedene kriterije kako bi dobili primjerenu zaštitu. Prekratki rokovi za postupovne radnje ne dozvoljavaju detaljniju provjeru navoda iz prigovora niti omogućuju izbornim tijelima i sudu vršenje svih radnji radi provjere istinitosti navoda. Stoga, bi prijedlog promjene trebao ići u smjeru produžavanja rokova za podnošenje prigovora i žalbi, ali i donošenja odluka povodom tih žalbi, na vremenski rok od 3 do 5 dana<sup>37</sup>. No, s druge strane prilikom propisivanja dužih rokova treba voditi računa i o sprječavanju kočenja i usporavanju izbornog procesa, pa rokovi ne bi smjeli biti ni predugi. Dodatno, pravo podnošenja prigovora i žalbe treba biti omogućeno što širem krugu izbornih subjekata<sup>38</sup>, konkretno, svakome biraču i svakome kandidatu, s time da biraču treba biti omogućeno podnošenje prigovora u pogledu kršenja njegovih biračkih prava dok na rezultat izbora pravo podnošenja prigovora i žalbe trebaju imati samo kandidati. Žalbeni postupak mora biti sudbene naravi obzirom da se štite prava izbornih sudionika kao stranaka u postupku.

Zaključno, povreda izborne šutnje propisana je kao prekršaj. No, dosada nije poznat nijedan slučaj donošenja rješenja o prekršajnoj odgovornosti za povredu izborne šutnje niti je došlo do podnošenja prekršajnih prijava. Stoga, jedan od prijedloga može ići u smjeru ukidanja instituta izborne šutnje s time da je istovremeno potrebno regulirati sankcioniranje uznemiravanja birača kao i provođenje izborne promidžbe na biračkim mjestima tijekom izbornog dana putem različitih kategorija administrativnih sankcija. Shodno tome, izbornim zakonom trebalo bi propisati jasne odredbe koje se odnose na ulogu DIP-a u nadziranju izborne promidžbe te propisati sankcije za njezino kršenje uključujući pravila izbornog nadmetanja kao i pravila tolerantne izborne promidžbe<sup>39</sup>. Više o prijedlozima koji se odnose na medijska pravila i izbornu šutnju u posebnoj poglavlju.

34 GONG: Konačni izvještaj o izborima za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i izbori za općinske načelnike, gradonačelnike, župane i gradonačelnika grada Zagreba, svibanj 2009. godine

35 Odluka Ustavnog suda RH U-VIIA / 2555 / 2009.

36 Odluka Ustavnog suda RH U-VIIA / 2555 / 2009.; „U odnosu na biračko mjesto broj 41 – Donji Dolac i Rupa Ustavni sud utvrđuje da je bilo određenih nepravilnosti koje, međutim, nisu bitno utjecale na rezultat izbora. Naime, činjenica da je jedna osoba glasovala za tri osobe koje nisu bile prisutne na biračkom mjestu predstavlja grubu nepravilnost koja se ni na koji način ne može opravdati. Nadalje, iz zapisnika nadležnog GIP-a od 21. svibnja 2009. sastavljenog u povodu prigovora žalitelja na nepravilnosti u postupku izbora proizlazi da predsjednik i zamjenik predsjednika biračkog odbora, sve do intervencije predsjednika GIP-a, nisu dopuštali promatraču iznošenje primjedbi na rad biračkog odbora, što je također nedopustivo. Međutim, polazeći od ukupnog broja glasova koje je dobio pojedini kandidat odnosno pojedina lista (a što je izneseno u točkama 5.4. i 5.5. obrazloženja ove odluke), stajalište je Ustavnog suda da utvrđene nepravilnosti nisu bitno utjecale na rezultat izbora niti dovode u pitanje regularnost izbora na tom biračkom mjestu.“

37 Venice commission: Code of Good Practice in Electoral Matters; Adopted guidelines and draft explanatory report; Strasbourg, 9 October 2002, CDL-EL (2002) 5, Opinion no. 190/2002\_el; <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL%282002%29005-e>

38 Ibid.

39 Državno izbornu povjerenstvo Republike Hrvatske: Mišljenje za dogradnju i unapređenje izbornog zakonodavstva u Republici Hrvatskoj, Zagreb, 2012.



## Ograničenje pasivnog biračkog prava

Pitanje ograničenja pasivnog biračkog prava treba riješiti generalno za sve vrste izbora. Potrebno je propisati zabranu kandidiranja osoba osuđenih za specifična teška kaznena djela do isteka perioda rehabilitacije, budući je nacrt Zakona o pravnim posljedicama osude proceduralnog karaktera te jasno ističe da se pravne posljedice osude definiraju drugim zakonima - u ovom slučaju izbornim zakonom. Prijedlog GONG-a je da se propiše zabrana kandidiranja osoba osuđenih za ratne zločine, zločine protiv čovječnosti, zlopotrebu položaja i ovlasti, gospodarskog kriminala i ratnog profiterstva do isteka perioda rehabilitacije.

Iako sadržaj pasivnog biračkog prava uključuje pravo građanina da, pod jednakim uvjetima i bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi i u bilo kojem obliku, ima pravo da bude biran odnosno da bude kandidat na izborima, GONG<sup>40</sup> smatra da je zakonski moguće propisati ograničenje pasivnog biračkog prava osobe koja je pravomoćno osuđena za kazneno djelo, sve do trenutka rehabilitacije. Osoba koja je pravomoćno osuđena za kazneno djelo, koje se međunarodnim pravom smatra najtežim oblikom delikta za koji ne postoji zastara, ne može biti simbol političkog govora niti biti u funkciji najvažnijeg koraka demokratskog procesa, onog izbornog.

Što se tiče komparativne prakse, pravo glasa, i aktivno i pasivno, osobama osuđenima na zatvor, bez obzira na vrstu i težinu zločina koji su počinili sve dok ne izdrže dosuđenu zatvorsku kaznu, ograničeno je u Velikoj Britaniji, Luksemburgu, Češkoj, Mađarskoj, Estoniji, Bugarskoj, Rumunjskoj, Armeniji i Rusiji. Dodatno, u osam europskih država, među kojima su Francuska i Njemačka, nema opće zabrane prava glasa za sve zatvorenike premda sudac uz zatvorsku kaznu može kao dodatnu sankciju kažnjenima za najteže oblike zločina, odrediti i zabranu aktivnog i pasivnog biračkog prava.

Na parlamentarnim izborima 2011. godine HDSSB je donio odluku da nositelj njihove izborne liste bude Branimir Glavaš, pravomoćno osuđen za ratni zločin, na što je Ustavni sud<sup>41</sup> zauzeo drugačiji stav. Ustavni sud je naveo da je ustavnopravno neprihvatljivo da Branimir Glavaš bude nositelj lista jer je to u suprotnosti s temeljnim vrednotama na kojima počiva Ustav. Međutim, zakonodavac nije pokazao političku volju, niti interes za donošenjem jasnih pravila kako u budućnosti ne bi bilo sličnih situacija, i to ne samo kada je riječ o kaznenim djelima ratnih zločina, nego i političke korupcije.

Naime, Venecijanska komisija je u mišljenju br. 190/2002 o Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima<sup>42</sup> izrazila da se može predvidjeti oduzimanje biračkog prava, ali samo pod određenim kumulativnim uvjetima koji moraju biti zadovoljeni: mora biti predviđeno zakonom; mora se poštovati načelo razmjernosti; uvjeti za oduzimanje pasivnog biračkog prava „biti biran“ mogu biti blaži od onih za oduzimanje prava glasa; oduzimanje prava mora se temeljiti na mentalnoj nesposobnosti ili odgovornosti za teško kažnjivo djelo; također, politička prava smiju se oduzeti ili mentalna nesposobnost smije se utvrditi samo izričitom odlukom suda. Predloženo rješenje ne bi bilo u suprotnosti s Ustavom RH niti s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava<sup>43</sup>.

## Nespojivost dužnosti

Trenutna situacija u kojoj se općinskim načelnicima i gradonačelnicima omogućava da budu istovremeno zastupnici u Hrvatskom saboru predstavlja potpuno neprihvatljivo rješenje koje teži kumulaciji funkcija, potencira sukob interesa u obavljanju dužnosti i u praksi onemogućuje da se dva vrlo odgovorna posla obavljaju istovremeno. Spajanje dužnosti šalje poruku javnosti da je najviše funkcije moguće obavljati periodično, površno pa čak i kao hobi, što negativno utječe na povjerenje građana u političku elitu i ukupni politički proces.

Umjesto toga potrebno je uvesti zabranu istovremenog obnašanja zastupničke dužnosti svim izvršnim dužnosnicima u lokalnoj i regionalnoj samoupravi. Na taj način bi se spriječilo gomilanje funkcija i potencijalni sukobi interesa, u skladu s praksom koja prevladava u drugim europskim državama. Prijedlog bi bio uvrstiti gradonačelnike i načelnike u nespojivu dužnost s obavljanjem

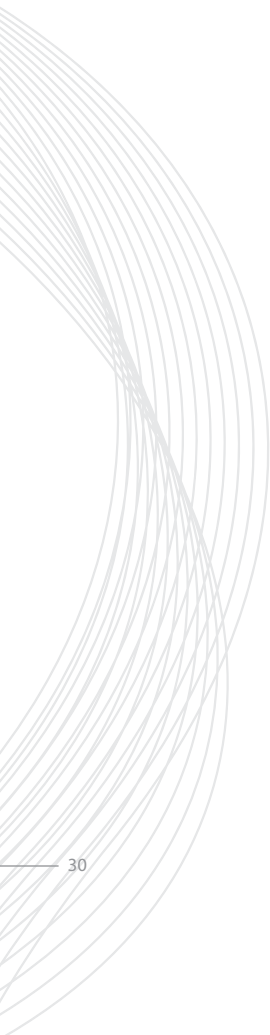
40 Izvješčaj Platforme 112 gdje je među zahtjevima ukidanje pasivnog biračkog prava: [http://gong.hr/media/uploads/dokumenti/Platforma\\_112\\_zaj\\_Hrvatsku\\_vladavine\\_prava\\_-\\_21122011.pdf](http://gong.hr/media/uploads/dokumenti/Platforma_112_zaj_Hrvatsku_vladavine_prava_-_21122011.pdf)

41 Odluka Ustavnog suda U-VII / 5293 / 2011 <http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/Novosti/C12570D30061CE54C12579460048A790?OpenDocument>

42 Izvješće Venecijanske komisije: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282002%29023rev.aspx>; str. 5. i 6.

43 Naime, Europski je sud za ljudska prava u nekoliko predmeta, među kojima najvažniji predmet Scoppola v. Italy zaključio kako se pasivno biračko pravo može ograničiti za zatvorenike, međutim pri tom takvo ograničenje ne može generalno vrijediti za sve zatvorenike, već treba voditi računa o težini kaznenog djela za koje je osoba osuđena, dužini trajanja kazne zatvora te ponašanju zatvorenika. Sud ističe kako se takvo ograničenje može dovesti samo u pogledu osoba osuđenih za izrazito teška kaznena djela za koje je predviđena izrazito teška kazna s time da pritom treba uzeti u obzir i kriterij osobne situacije osuđenika.





zastupničke dužnosti u Hrvatskom saboru. Također, interesantno je kako je u novome Zakonu o lokalnim izborima (NN 144/12), donesenom krajem 2012. godine propisana odredba kojom se zabranjuje pročelniku, službeniku i namješteniku u upravnim odjelima ili službama jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave obavljanje dužnosti člana predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne samouprave te općinskog načelnika, gradonačelnika i župana. Nejasno je kako oni imaju manje vremena i mogućnosti obnašati dužnost zastupnika u Hrvatskom saboru od gradonačelnika i načelnika.

## Ravnopravnost spolova

Izmjene izbornog zakonodavstvo trebale bi uključiti postojeću regulativu iz Zakona o ravnopravnosti spolova kojom se obvezuje političke stranke i druge ovlaštene predlagatelje da prilikom utvrđivanja i predlaganja liste kandidata/tkinja za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, za izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i za izbor članova u Europski parlament poštuju načelo ravnopravnosti spolova i uravnotežene zastupljenosti žena i muškaraca. Uravnotežena zastupljenost podrazumijeva da zastupljenost jednog spola u tijelima političkog i javnog odlučivanja nije niža od 40%.

# 4. FINANCIRANJE POLITIČKIH STRANAKA I IZBORNIH KAMPANJA

## PROBLEMI I KLJUČNA PITANJA

Nakon GONG-ovog višegodišnjeg zagovaranja kvalitetnog reguliranja financiranja izbornih kampanja, zahtjeva Europske unije za osiguranjem transparentnosti financiranja političkih stranaka i izbornih kampanja te financijskih skandala HDZ-a i bivšeg predsjednika Vlade Ive Sanadera, Sabor je 2011. godine donio Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, a početkom 2013. godine Vlada je nastavila s unaprjeđenjem Zakona.

Spomenuti financijski skandali bili su posljedica neadekvatnog pravnog okvira transparentnosti financiranja političkih stranaka i izbornih kampanja te nedostatka kvalitetnog nadzora. Pojedine političke stranke, a posebno HDZ nisu objavljivali detaljne financijske izvještaje o donatorima, visinama donacija i svojim troškovima, a na parlamentarnim izborima 2007. GONG i Transparency International Hrvatska su procijenili da je HDZ potrošio dva puta više sredstava u izbornoj kampanji nego što je prikazao u svojim financijskim izvještajima posebice u dijelu troškova koji se odnose na troškove oglašavanja što se, nažalost, kasnije pokazalo točnim. Praksa netransparentnosti i nedovoljan nadzor doveli su do sustavnog „izvlačenja“ sredstava javnih poduzeća i ostalih državnih tijela za potrebe financiranja HDZ-a, a donacije HDZ-u od strane privatnih tvrtki često su bile uvjet dobivanja poslova s državom.

Dodatni problem su predstavljali dodatni popusti na oglašavanje koji su bili dodijeljeni pojedinim strankama od strane marketinških agencija, a koji nisu bili redovni popusti i koji nisu bili prikazani kao donacije. Događalo se da pojedine tvrtke na netransparentan način putem marketinških agencija dodjeljuju svoj oglasni prostor pojedinim strankama, a da stranke donirani oglasni prostor nisu evidentirale kao donaciju.

Međutim, i unatoč novom poboljšanom pravnom okviru, i dalje ostaje pitanje kvalitetnog nadzora nad financijskim poslovanjem političkih stranaka u smislu izricanja sankcija i reagiranja Državnog odvjetništva na slučajeve zaprimljene od Državnog izbornog povjerenstva (DIP) i Državnog ureda za reviziju kao i podizanje kapaciteta DIP-a za obavljanje kvalitetnog nadzora. Državno odvjetništvo bi trebalo redovito izvještavati o rezultatima postupaka koji su pokrenuti protiv političkih stranaka i aktera u izbornom postupku.

Također, izazov predstavlja i provjera vjerodostojnosti izvještaja političkih stranaka koji bi se budućim promjenama Zakona trebali objavljivati u lako pretraživim bazama podataka.

Netransparentnost financiranja političkih stranaka i izbornih kampanja pridonijela je razvoju političke korupcije i nepovjerenju građana u politiku i političke stranke.

## REFORMSKI CILJEVI

Zakon donesen 2011. godine predstavlja iskorak u reguliranju financiranja političkih stranaka i izbornih kampanja, budući da je prvi put uveo posebna ograničenja na potrošnju u kampanji, propisuje snažnije sankcije, detaljnije izvještaje i neovisan nadzor Državnog izbornog povjerenstva i Državnog ureda za reviziju. Iako Zakon svim subjektima koji pružaju usluge medijskog oglašavanja izborne promidžbe nalaže da DIP-u dostave cjenik usluga oglašavanja, propustio je uvesti obvezu svim medijima i medijskim agencijama da objave iznose koje su primili od političkih stranaka i kandidata za oglašavanje te popuste koje su im odobrili, što se pokazalo problematičnim za nezavisno praćenje troškova oglašavanja u kampanji za parlamentarne izbore 2011. provedenog od strane GONG-a i Transparency Internationala Hrvatska. Detaljna objava troškova oglašavanja s popustima važna je i kako bi se zatvorili korupcijski rizici.

## PRIORITETNA PITANJA I PRIJEDLOZI RJEŠENJA

U cilju povećanja transparentnosti, lakše dostupnosti podataka o donacijama i donatorima političkih stranaka te kasnijeg eventualnog otkrivanja koruptivnih radnji kao posljedica veza između donatora i pojedinih odluka vladajućih, potrebno je uspostaviti centralno mjesto (jedinствене internetske stranice) za javnu objavu i trajnu dostupnost izvješća o donacijama i troškovima izborne promidžbe, izvješća o donacijama primljenim tijekom godine i financijskih izvještaja (*sada je Zakonom propisana*

obveza objave izvješća na vlastitim internetskim stranicama političkih stranaka, kandidata, nezavisnih zastupnika i nezavisnih članova predstavničkih tijela, u ograničenom vremenskom trajanju najmanje 30 dana za izvješća o donacijama, odnosno najmanje 90 dana za financijske izvještaje). Uspostavom centralnog mjesta za sve podatke, omogućio bi se lakši dostup javnosti svim podacima svih političkih sudionika, što je i svrha javne objave. Ujedno, obveza stvaranja preduvjeta za objavu i trajnu dostupnost podataka o donatorima izbornih kampanja i redovnog političkog djelovanja utvrđena je Akcijskim planom za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2012. - 2013.

Optimalno rješenje koji bi se trebalo regulirati daljnjim izmjenama Zakona bi bilo uspostavljanje službene *online* aplikacije u koju bi kandidati i stranke izravno unosili svoje financijske izvještaje u digitalnom formatu te bi time bilo moguće automatska obrada i korištenje podataka iz financijskih izvještaja.

#### Izvještaj DIP-a o nadzoru financijskog poslovanja političkih stranaka

S obzirom da je DIP nadležan za nadzor financijskog poslovanja političkih stranaka, potrebno je propisati obvezu objavljivanja i podnošenja Saboru godišnjeg izvještaja o nadzoru financijskog poslovanja političkih stranaka. Podsjećamo da Državni ured za reviziju objavljuje i podnosi Saboru izvještaj o obavljenim revizijama financijskog poslovanja političkih stranaka.

#### Oglašavanje izborne promidžbe

Veliki dio troškova izborne kampanje odnosi se na troškove oglašavanja te je stoga potrebno propisati detaljan obrazac za objavu iznosa cijena i iznosa ostvarenog popusta u cijeni za medijsko oglašavanje izborne promidžbe, ali i obvezati subjekte koji pružaju medijske usluge na objavljivanje svojih cjenika i uvjeta pod kojima su naplatili svoje usluge strankama i kandidatima.

Konačan izvještaj sudionika izbora mora biti detaljan i posebno sadržavati iznose i vrstu troškova oglašavanja i trajanje oglašavanja. Primjerice, izvještaji bi trebali sadržavati posebnu stavku *troškovi oglašavanja* te podstavke poput:

- troškovi oglašavanja na televizijama, radiju, tisku, internetu uz trajanje u satima, minutama i sekundama po vrsti i nazivu medija, tj. broju pojavljivanja.
- troškovi vanjskog oglašavanja – *billboardi*, *citylightovi*, plakati, ostali načini vanjskog oglašavanja kroz količinu zakupa, trajanje, cijenu.

#### Period izvještavanja

Zakonom je potrebno jasnije propisati da se svi troškovi i donacije za potrebe izborne promidžbe (nastali i u periodu prije službenog početka izborne promidžbe) trebaju platiti s posebnog računa za kampanju, a ne s redovnih računa.

# 5. MEDIJI I (REFERENDUMSKE I IZBORNE) KAMPANJE

## PROBLEMI I KLJUČNA PITANJA

Mediji su ogledalo društva i u tom smislu ne mogu biti analizirani izvan konteksta političke kulture u kojoj djeluju, a ona je obilježena nedovoljno razvijenom medijskom pismenošću<sup>44</sup>, niskim povjerenjem građana u političare i slabom vjerodostojnosti političkih institucija, s time da su politički procesi značajno medijizirani.

Dok interesi vlasnika medija ostaju uglavnom nedovoljno transparentni<sup>45</sup>, ekonomska kriza pojačava utjecaj marketinške industrije na uređivačke politike. Istovremeno, kriza novinarske struke ogleda se ne samo u sve većem broju nezaposlenih novinara čija se radna prava krše na svakodnevnoj razini<sup>46</sup>, nego i kroz nedostatak kolektivne zaštite radničkih prava novinara i nedostatno učinkovitu samoregulaciju, u smislu erozije profesionalnih standarda i popuštanja senzacionalizmu, banalizaciji i estradizaciji<sup>47</sup>. Rad medija reguliran je prvenstveno Zakonom o medijima koji svakom građaninu u teoriji osigurava pravo na ispravak i odgovor<sup>48</sup> u medijima, tj. definira procedure u slučaju ispravka ili dopune navoda u medijima, autorizacija intervjua i sl. No, na medijsku sferu direktno utječu i odredbe Kaznenog zakona, primjerice u odnosu na sramoćenje<sup>49</sup>, te izbornog zakonodavstva.

**Uz to što zakonski okvir nije koherentan, njegova je implementacija nedostatna i/ili arbitrarna** što rezultira i neujednačenom sudskom praksom. Primjerice, izborna šutnja uopće nije propisana na referendumima, a na izborima je definirana različito tako da, iako počinje dan prije izbora, na predsjedničkim traje do čak 24 sata, za razliku od ostalih kada završava po zatvaranju biračkih mjesta u 19 sati. K tome, iako DIP i Etičko povjerenstvo *de facto* nemaju mogućnost kazniti prekršitelje, prekršajne kazne su propisane, ali samo u odnosu na lokalne i izbore za Europski parlament.

**Medijsko praćenje izbora regulirano je kruto i nedostatno**, prvenstveno Zakonom o elektroničkim medijima<sup>50</sup> koji nalaže svim elektroničkim medijima da u vrijeme predizbornog natjecanja moraju omogućiti političkim strankama i neovisnim listama promidžbu pod jednakim uvjetima, sukladno izbornim propisima i uputama nadležnog tijela koje nadzire ili provodi izbore. Detaljnija regulacija postoji samo za parlamentarne izbore<sup>51</sup>, no zbog odredbi o pravu svih kandidata i stranaka na apsolutno jednake uvjete medijskog predstavljanja nemoguće je organizirati debate između najrelevantnijih političkih stranaka i neformalnih kandidata za predsjednika Vlade, a programi i formati predstavljanja u medijima uglavnom dovode do zasićenosti birača dosadnim, jednakoobraznim kratkim predstavljanjima. U konačnici to rezultira neinformiranošću birača o programima stranaka/koalicija i/ili nezavisnih lista/kandidata koji imaju realne šanse u izbornoj utakmici. Za ostale vrste izbora medijsko praćenje nije regulirano mimo odredbi da sve liste/kandidati imaju pravo na iznošenje i obrazlaganje svojih izbornih programa pod jednakim uvjetima.

**Medijsko praćenje referenduma uopće nije regulirano**, kao ni prava i obaveze aktera u referenduskim kampanjama, što je posljedica prvenstveno nedostatka političke volje za promjenom Ustava i zakona radi pojašnjenja ključnih pitanja referenduskog postupka. Međutim, to ne znači da se pravila medijskog praćenja referenduma ne mogu donijeti bez promjena Ustava, štoviše, pravila koja uređuju pristup podržavatelja i protivnika određenog referenduskog pitanja javnim medijima<sup>52</sup> trebaju biti sustavna i kvalitetna, u skladu s ostatkom izbornog zakonodavstva. Prvenstveno, to znači da se pravila trebaju odnositi na sve medije kako ih definira Zakon o medijima, uključujući tisak, internet, radio i televiziju. Nadalje, trebaju se odnositi na sve vrste referenduma (lokalnih ili nacionalnih, obvezujućih ili savjetodavnih), s time da posebna pažnja treba biti usmjerena na proces promjene Ustava i zakona koji zahtijeva slobodnu i otvorenu javnu debatu te dovoljno vremena da javno mnijenje razmotri pitanja i posljedice budućih odluka<sup>53</sup>. Kako bi se osigurala transparentnost financiranja referenduskih kampanja, potrebno je regulirati i referendumske

44 [http://medijska-pismenost.telecentar.com/images/bin/ISTRAZIVANJE\\_MEDIJSKA\\_PISMENOST\\_U\\_HRVATSKOJ.pdf](http://medijska-pismenost.telecentar.com/images/bin/ISTRAZIVANJE_MEDIJSKA_PISMENOST_U_HRVATSKOJ.pdf)

45 <http://gong.hr/hr/dobra-vladavina/mediji/uska-grla-lokalnih-radija-u-hrvatskoj/>

46 <http://en.rsfo.org/press-freedom-index-2013,1054.html>; <http://www.jutarnji.hr/novinari-glasa-istre-zapoceli-strajk-potpuru-im-uputio-o-predsjednik-ivo-josipovic/901520/>

47 Odluka Novinarskog vijeća časti <http://www.hnd.hr/hr/Zakljucici30sjednice/show/65717/>

48 Zakon o medijima, NN br. 59/04, 84/11, 81/13, članci 40-58.

49 <http://gong.hr/hr/dobra-vladavina/mediji/biti-novinar-u-hrvatskoj-kao-u-sjevernoj-koreji-na/>

50 Zakon o elektroničkim medijima, članak 36. (NN br. 153/09, 84/11, 94/13, 136/13)

51 Pravila o postupanju elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom u RH tijekom izborne promidžbe (NN br. 165/03, 105/07).

52 Code of Good Practice on Referendums adopted by the Venecija Commission, Venecija, ožujak 2007. str. 10

53 Report on Constitutional Amendment adopted by the Venecija Commission, Venecija, prosinac 2009. str. 47

kampanje na tragu Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe.

**Regulatorna tijela poput Državnog izbornog povjerenstva (DIP), Etičkog povjerenstva i Vijeća/Agencije za elektroničke medije koja prate izvršavanja obveza medija tijekom izborne kampanje nemaju jasne ovlasti** niti alate za sankcioniranje medija koji krše pravila i načela pravilnog praćenja izborne kampanje. Primjerice, u odnosu na nadzor nad oglašavanjem u medijima, ono je tek djelomično regulirano kad je riječ o izbornim kampanjama, dok referendumske kampanje uopće nisu regulirane.

DIP trenutno nadzire pravilnost izborne promidžbe bez mogućnosti izricanja sankcija, pa se reakcija DIP-a obično svodi na upozorenja o kršenju pravila izborne promidžbe ili kršenja izborne šutnje. Zakoni propisuju formiranje Etičkog povjerenstva kao nadstranačkog tijela općepriznatoga javnog ugleda koje priopćenjima i upozorenjima djeluje na promicanju i ostvarivanju etičkih i demokratskih načela u izborima. Etičko povjerenstvo donosi svoj Izborni etički kodeks, međutim ono postoji samo za parlamentarne i izbore za Europski parlament, pa je neophodno uskladiti njegov opseg djelovanja i u svim ostalim kampanjama. Uz upitnu efikasnost ovog *ad hoc* tijela, u provedbi kampanja nedostaje glas zaštite temeljnih demokratskih načela i pravila u izornoj utakmici koji bi unaprijedio kvalitetu javnoga dijaloga.

Jedino regulatorno tijelo koje ima mogućnost izricanja sankcija medijima je Vijeće/Agencija za elektroničke medije koja nadzire rad radijskih i televizijskih koncesionara, ali, iako bi trebala prema Zakonu o elektroničkim medijima, nema ni jasan zakonski okvir ni kapacitete za nadzor nad radom internetskih medija. U odnosu na tisak, ne postoji regulatorno, nego samoregulatorno tijelo - Hrvatsko vijeće za medije - koje okuplja predstavnike nakladnika i novinara, no njegova praksa gotovo da i ne postoji. Neophodno je uskladiti potrebu za stručnim nadzorom medija tijekom kampanja s adekvatnim zakonskim okvirom, ne zaboravljajući na sve vrste medija i anticipirajući njihov razvoj u skladu s novim tehnologijama.

Uz nadležne institucije, važnu ulogu imaju i *ad hoc* tijela medijskih kuća i njihova pravila za praćenje izbora. Primjerice, Hrvatska radio-televizija (HRT) za izbore donosi vlastita Programska načela u skladu s odredbama zakona, Statuta i Etičkoga kodeksa<sup>54</sup>, a osniva i *ad hoc* Etičko povjerenstvo. S obzirom na nagli porast broja referendumskih inicijativa građana tijekom 2013. neki elektronički mediji uveli su samoregulacijska pravila za referendumske kampanje. Pravila HRT-a<sup>55</sup> i Nove TV<sup>56</sup> dobar su početak u sustavnoj samoregulaciji izbornih i referendumskih kampanja na temelju ravnopravnosti, uravnoteženosti i zaštiti od diskriminacije.

U takvom kontekstu, otvoreno je pitanje kako osigurati da mediji pravovremeno, točno i potpuno informiraju birače o izbornim procesima i to prvenstveno u odnosu na relevantnost političke ponude te odgovornost političkih predstavnika. Iako su mediji na dosadašnjim izborima ispunjavali propisane zakonske obaveze, pravni okvir ne omogućava medijima da ostvare svoju društvenu ulogu i biračima osiguraju donošenje informiranih odluka.

## REFORMSKI CILJEVI

Kvaliteta reprezentativne demokracije u kojoj su ključni procesi i akteri posredovani, značajno je ovisna o kvaliteti samih posrednika, tj. masovnih informativnih medija koji iz šire perspektive imaju ulogu čuvara demokracije, dok se iz novinarske perspektive uloga medija svodi na informiranje, obrazovanje i zabavu publika. Kako bi u konačnici birači bili informirani, a vlasti odgovorne, za informiranje opće i specifičnih javnosti ključna je uloga medija u osiguravanju pristupa informacijama (točno, potpuno i pravovremeno izvještavanje; istraživanje, razotkrivanje, podsjećanje, upozoravanje, stručno tumačenje...) i sigurnog prostora za relevantne i kompetentne rasprave (pronalaženje i artikuliranje stručnih stavova, razolikih pogleda i vrijednosti...) posebno za vrijeme izbornih i referendumskih kampanja. K tome, mediji sudjeluju u definiranju političkog dnevnog reda (pritisak na institucije i procese).

<sup>54</sup> HRT donosi Programska pravila HRT-a za praćenje izbora za zastupnike u Hrvatski sabor, temeljem članka 21. Statuta HRT-a, a sukladno odredbama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN br. 116/99, 53/03, 69/03. – pročišćeni tekst, 19/07) i Pravilima o postupanju elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj tijekom izborne promidžbe (NN 165/03. i 105/07. ) i članka 22. st. 8. Zakona o elektroničkim medijima (NN br. 122/03, 79/07, 32/08), te utvrđenim programskim načelima i obvezama utvrđenim Zakonom o Hrvatskoj radioteleviziji (NN br. 25/03) i Etičkim kodeksom HRT-a od 14. srpnja 2006. (članci 60 - 63.)

<sup>55</sup> <http://www.hrt.hr/pravila/pravila-o-postupanju-hrt-a-tijekom-referenduma>

<sup>56</sup> <http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/pravila-o-izvjestavanju-o-referendumu-na-nova-tv-d-d-310398.html>

Društvena odgovornost medija je da građanima pruže sve relevantne informacije za donošenje odluke na izborima i referendumima te ih potaknu na aktivno sudjelovanje kako na izborima tako i u ostalim procesima donošenja odluka. Posebna je zadaća medija da kroz neovisan i kritički pristup izbornim i referendumskim kampanjama dekonstruiraju političku propagandu. Kako bi se postavilo minimalne standarde praćenja kampanja omogućujući istovremeno uredničku slobodu redakcijama nužno je urediti zakonodavni okvir o medijskom postupanju tijekom izborne promidžbe za sve izbore i referendume kao i za sve vrste medija.

Kako bi mediji mogli izvršavati svoju ulogu, važno je urediti medijski regulatorni okvir koji definira i razinu deliberativnosti, kao i otvorenosti i transparentnosti izbornog i referendumskog procesa. Posredno, mediji također mogu utjecati na:

- povećanje participacije građana u političkim procesima pružajući građanima kvalitetne informacije o izornoj/referendumskej kampanji te kritički propitujući kandidate i stranke potičući ih na taj način za sudjelovanje na izborima i referendumu;
- osiguranje dodatnih mehanizama za sudjelovanje građana u političkim procesima kroz promoviranje i afirmiranje različitih oblika sudjelovanja građana u procesima odlučivanja;
- povećanje nepristranosti procedura i institucija kroz sustavno poticanje istraživačkog novinarstva;
- povećanje kompetentnosti nadležnih institucija.

Specifični cilj reforme je osiguranje predstavljanja kandidata i programa na dinamičan i zanimljiv način, uvažavajući preporuke novinarske struke i ostale stručne javnosti, te uvođenja načela proporcionalne jednakosti pristupa medijima, tj. poštivanje realnosti odnosa snaga na političkoj sceni temeljem procjena novinara ili drugih relevantnih pokazatelja, primjerice temeljem rezultata istraživanja javnog mnijenja te prethodnih izbornih rezultata. Načelo proporcionalne jednakosti preporučuje i Promatračka misija OESS-a na parlamentarnim izborima 2011<sup>57</sup>.

35

S obzirom na unutarnju i međusobnu neusklađenost izbornog i medijskog zakonodavstva, GONG smatra da postupanje medija treba jasno regulirati na razini svih relevantnih zakona te sveobuhvatno u odnosu na vrste izbornih i referendumskih kampanja, kao i vrste i sadržaje medija. Reformske ciljeve medijskog praćenja izbora treba iščitavati i u kontekstu sveobuhvatnih promjena artikuliranih u NIZ-u (Novo izorno zakonodavstvo) u smislu potrebe smanjenja velikog broj aktera u izornoj utrci, što je obrazloženo u dijelu studije koja se tiče ograničenja broja izbornih aktera.

## PRIORITETNA PITANJA I PRIJEDLOZI RJEŠENJA

### 1.) Koherentan pravni okvir (izborna šutnja, ispitivanja javnog mnijenja, regulatori)

S obzirom da aktualni zakonski okvir nije koherentan, neophodno je standardizirati pravila i njihovu provedbu za sve izbore (lokalne, parlamentarne, predsjedničke i izbore za Europski parlament) i referendume (lokalne, nacionalne, savjetodavne i referendume sazvanih na temelju građanskih inicijativa).

**1.1.) Izbornu šutnju potrebno je sustavno i koherentno regulirati** s obzirom da je trenutačno različito definirana u različitim zakonima tako da su prekršajne kazne DIP-a i Etičkog povjerenstva predviđene samo na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament kada šutnja počinje dan prije izbora i završava po zatvaranju biračkih mjesta u 19 sati, s time da na predsjedničkim izborima traje do 24 sata, a na referendumima uopće nije propisana. U kontekstu novih i sve više raznolikih medija i načina informiranja birača, opravdano je pitanje postojanja instituta izborne šutnje u postojećem obliku. U uvjetima sadašnje, nedovoljno razvijene razine demokratske političke kulture u Hrvatskoj i dosadašnjih slučajeva nedozvoljenog utjecaja na birače s prethodnih izbora, potpuno ukidanje izborne šutnje bi se moglo negativno odraziti na slobodu birača i otvorilo bi prostor za nedozvoljeni pritisak i zastrašivanje birača posebno u manjim sredinama i na lokalnim izborima. S obzirom na tehnološki napredak neravnopravno je propisivati izbornu šutnju samo „tradicionalnim“ elektroničkim i tiskanim medijima, a bilo bi nemoguće pratiti i adekvatno sankcionirati kršenja izborne šutnje u različitim medijima. Ipak, ukidanje izborne šutnje u smislu dopuštanja oglašavanja

<sup>57</sup> <http://www.osce.org/hr/odihr/88084>



stranaka i kandidata u medijima na izborni dan bi bilo poželjno. Stoga, institut izborne šutnje potrebno je sinkronizirati u svim zakonima koji se odnose na sve izbore i referendumе i to tako da sprječavanje i adekvatno sankcioniranje nedozvoljenog utjecaja i agitiranja na birače traje na izborni dan do zatvaranja birališta u Hrvatskoj i da se odnosi na prostor u neposrednoj blizini biračkih mjesta (50 metara) u skladu s dosadašnjim uputama DIP-a.

**1.2.)** Prilikom **objave rezultata ispitivanja javnog mnijenja** potrebno je uvesti obavezu navođenja osnovnih podataka na kojima se temelji vjerodostojnost istraživanja, poput uzorka, metodologije (primjerice, radi li se o terenskom ili telefonskom istraživanju), statističke greške,... Radi sprečavanja manipulacije rezultatima istraživanja javnog mnijenja, neophodno je zabraniti agencijama koje nemaju međunarodni certifikat objavu barem tjedan dana prije održavanja izbora/referenduma.

**1.3.)** Neophodno je **jasno definirati regulatorna tijela za nadzor svih medijskih sadržaja** kako bi procedura rješavanja upita i žalbi bila jasna, brza i stručna. Sadašnja regulatorna tijela poput DIP-a, Etičkog povjerenstva i Agencije/Vijeća za elektroničke medije nemaju jasne ovlasti niti alate za sankcioniranje medija koji krše izborna pravila. DIP trenutno nadzire pravilnost izborne promidžbe bez mogućnosti izricanja sankcija, pa se reakcija DIP-a obično svodi na upozorenja o kršenju pravila izborne promidžbe ili kršenja izborne šutnje za čije kršenje su propisane prekršajne sankcije. K tome, referendumske kampanje uopće nisu regulirane, a u odnosu na tisak, uopće ne postoji regulatorno, nego tek relativno neučinkovito samoregulatorno tijelo (Hrvatsko vijeće za medije).

S obzirom da niti jedna institucija nije nadležna za reguliranje tiskanih i internetskih medija, GONG predlaže da se primjerene ovlasti dodijele Vijeću za elektroničke medije, uz jačanje kapaciteta stručne službe - Agencije za elektroničke medije, tj. da se regulatorne ovlasti tijekom izbornih i referendumskih kampanja dodijele novom/reformiranom regulatornom tijelu koje bi se bavilo nadzorom svih medijskih sadržaja u svim vrstama medija.

Dok se ne ustroji takvo tijelo, ovlasti nadzora medijskih sadržaja tijekom izbora bi trebalo dodijeliti DIP-u uz obavezno traženje stručnog mišljenja Vijeća za elektroničke medije, što je i na tragu preporuka OEES-ove promatračke misije za parlamentarne izbore u Hrvatskoj 2011<sup>58</sup>. Istovremeno, bilo bi neophodno podići kapacitete DIP-a za nadzor rada medija, prvenstveno u smislu stručnosti članova DIP-a (jedan član DIP-a imenovan iz reda novinara<sup>59</sup>).

## **2.) Odgovornosti u uredničkom oblikovanju sadržaja (informativni sadržaji i sučeljavanja)**

Regulaciji medijske sfere tijekom kampanja neophodno je pristupiti sveobuhvatno u odnosu na sve vrste medija (televizija, radio, tisak i internet) i to u skladu s promjenama medijskih zakona planiranih na temelju nacionalne Medijske politike koju priprema Ministarstvo kulture.

U odnosu na urednički oblikovane sadržaje (informativne programe, vijesti, izvještaje, predstavljanja, sučeljavanja i intervjue), svi mediji trebaju biti profesionalni, balansirani i nepristrani. Mediji i novinari bi tijekom političkih kampanja trebali izvještavati profesionalno držeći se etičkih standarda, poštujući ljudsko dostojanstvo i primjereno reagirajući na diskriminaciju i vodeći računa da se institucije vlasti ne dovedu u povlašteni položaj, stoga ih treba poticati da razvijaju samoregulatorne mehanizme. U odnosu na status novinara, potrebno je spriječiti neprimjereno pojavljivanje novinara u političkom oglašavanju<sup>60</sup>, ali istovremeno osigurati slobodu izražavanja i u smislu prava iznošenja svojih osobnih stavova, primjerice na društvenim mrežama, neovisno o uredničkoj i poslovnoj politici medijske kuće za koju rade. Dodatno, mediji bi trebali uvesti informativno-edukativne programe o izborima i demokraciji, koji bi se trebali financirati iz javnih sredstava (Fond za poticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničkih medija čiju nadležnost treba proširiti i na tisak te poticanje istraživačkog novinarstva i medijske pismenosti).

### **2.1) Prijedlozi poboljšanja u odnosu na izbore**

Kao temeljni princip predstavljanja kandidata u medijima, umjesto aktualne apsolutne jednakosti

58 Izvještaj OEES-a o parlamentarnim izborima u Republici Hrvatskoj 2007., [http://www.osce.org/documents/odihr/2008/04/30928\\_hr.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2008/04/30928_hr.pdf)

59 U ovoj studiji Poglavlje 3. Izborna administracija i zaštita izbornog prava

60 Recommendation Rec (2007)15 of the Committee to member states on measures concerning media coverage of election campaigns, studeni 2007.



svih kandidacijskih lista i/ili kandidata, **GONG predlaže poštivanje načela proporcionalne jednakosti**, što omogućavaju i preporuke OSCE/ODIHR-a, kao i Venecijanske komisije. Naime, u «Načelima europskog izbornog nasljeđa<sup>61</sup>» Venecijanske komisije navodi se princip «jednakih šansi» prema kojem se pristup i zastupljenost kandidata u javnim i privatnim medijima može osigurati proporcionalno postojećoj zastupljenosti u parlamentu ili pak potpori biračkog tijela sukladno relevantnim istraživanjima javnog mnijenja.

S obzirom na hrvatski kontekst, GONG predlaže da se službena izborna kampanja podijeli u tri trećine tako da se tijekom prve trećine poštuju aktualna pravila prema kojima svi kandidati/kandidacijske liste imaju pravo na apsolutno jednak pristup medijima. No, u daljnjim fazama kampanje, GONG zagovara uvođenje sučeljavanja kandidata koje je dosad u Hrvatskoj *de facto* moguće samo u internetskim medijima. Kao objektivni kriterij za izbor kandidata koji bi mogli sudjelovati u takvim sučeljavanjima GONG predlaže rezultate istraživanja javnog mnijenja koje bi na samom početku kampanje DIP putem javnog natječaja naručio od dvije agencije specijalizirane za istraživanja javnog mnijenja koje zadovoljavaju sve međunarodne standarde.

#### 2.1.1. Izbori za Hrvatski sabor

Nakon prve trećine kampanje u kojoj sve kandidacijske liste imaju apsolutno jednako pravo na pristup njihovih predstavnika medijima, GONG predlaže da se u drugoj trećini kampanje to pravo osigura samo onim kandidacijskim listama koje prelaze izborni prag prema rezultatima istraživanja javnog mnijenja koje je na početku kampanje naručio DIP. Pozivajući neke od predstavnika tih lista mediji bi imali pravo organizirati tematska sučeljavanja i/ili sučeljavanja kandidata za predsjednika Vlade u zadnjoj trećini kampanje.

#### 2.1.2. Izbori za Europski parlament

U prvoj trećini kampanje u kojoj sve kandidacijske liste imaju apsolutno jednako pravo na pristup njihovih predstavnika medijima. U drugoj trećini kampanje to pravo treba osigurati samo onim kandidacijskim listama koje prelaze izborni prag prema rezultatima istraživanja javnog mnijenja koje je na početku kampanje naručio DIP. U zadnjoj trećini kampanje mediji bi imali pravo organizirati tematska sučeljavanja. S obzirom na preferencijalno glasanje, GONG predlaže da mediji sami biraju kandidate za nastup u medijima iz lista koje prelaze izborni prag.

#### 2.1.3. Lokalni izbori

Jasno je da bi se svim lokalnim medijima trebalo omogućiti sučeljavanje kandidata u drugom krugu izbora za načelnika općine/gradonačelnika/župana. Međutim, načelo proporcionalne jednakosti još neko vrijeme neće biti moguće primijeniti na svim izborima za predstavnička tijela općina, gradova i županija te načelnike općina, gradonačelnike i župane s obzirom na aktualne kapacitete jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, nedostatak političke volje za teritorijalnim preustrojem te zahtjevnost istraživanja javnog mnijenja na razini svake od 276 jedinica. U takvim okolnostima ne može se ponuditi primjeren model medijskog praćenja lokalnih izbora, već samo pokušaj ublažavanja manjkavosti sadašnjeg modela apsolutne jednakosti.

Nakon prve trećine kampanje tijekom koje bi vrijedila apsolutna jednakost, proporcionalna zastupljenost u lokalnim medijima može se osigurati samo kandidacijskim listama i kandidatima za načelnika općine, gradonačelnika i župana u onim JLRS koje imaju decentralizirane funkcije (33 grada) te mogu pokriti troškove istraživanja javnog mnijenja koje bi naručio DIP. U takvim JLRS, tijekom prvog kruga izbora za načelnika općine/gradonačelnika/župana, lokalni mediji bi mogli organizirati sučeljavanja najmanje dva kandidata koji prema istraživanju prelaze izborni prag.

#### 2.1.4. Izbori za Predsjednika RH

Nakon prve polovice kampanje u kojoj svi kandidati uživaju apsolutnu jednakost u pristupu medijima, GONG predlaže da se u drugoj polovici kampanje to pravo osigura samo onim

<sup>61</sup> <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=9544&Language=en>

kandidatima koji imaju više od 10% podrške prema rezultatima istraživanja javnog mnijenja koje je na početku kampanje naručio DIP.

## 2.2) Prijedlozi poboljšanja u odnosu na referendum

Medijsko postupanje u slučajevima referenduma (lokalnih, savjetodavnih, nacionalnih i onih sazvanih na temelju građanske inicijative) potrebno je regulirati tako da vlasti i mediji biračima na vrijeme osiguraju informacije neophodne za donošenje informirane odluke. Javnim medijima, kao i onima koji koriste javne ograničene resurse (koncesije na frekvencije) ne treba omogućiti da podržavaju određene opcije jer se od njih očekuje sustavno i kvalitetno informiranje o referendumskom pitanju, a ne samo sučeljavanje suprotstavljenih strana koje može, bez sveobuhvatnog pristupa, pojačati polarizaciju društva. Ukoliko bi se procedure i osnovni pojmovi referendumskih kampanja regulirali kao i u izbornim kampanjama, onda bi preostalo oblikovanje posebne regulacije predkampanje građanskih inicijativa, tako da se osigura primjereno izvještavanje o procesu prikupljanja potpisa potrebnih za raspisivanje referenduma. Općenito, za kampanje uoči referenduma, kao i prikupljanje potpisa za raspisivanje referenduma na temelju građanske inicijative, neophodno je regulirati prava i obaveze aktera, tj. zagovaratelja opcije „protiv“ i opcije „za“. GONG predlaže da se akteri registriraju pri DIP-u kako bi mogli ostvariti prava na jednaku zastupljenost u medijima – kako u marketinškom prostoru (jednaki uvjeti pristupa i plaćanja ograničenoj količini oglasa), tako i u informativnom (transparentni i objektivni kriteriji<sup>62</sup>, tj. sučeljavanje po uzoru na pravila izborne komisije Velike Britanije<sup>63</sup>). Ukoliko bi postojalo više opcija „protiv“ i/ili „za“, mediji bi sudionike sučeljavanja mogli birati na temelju novinarske/uredničke slobode. U slučaju da ne bi bilo druge strane u odnosu na referendumsko pitanje, mediji bi ipak trebali moći organizirati druge oblike novinarski oblikovanih sadržaja radi pravovremenog i potpunog informiranja javnosti<sup>64</sup>.

## 3.) Transparentnost plaćenih oglasa

Plaćeni oglasi trebaju biti u potpunosti transparentni za sve izborne i referendumske kampanje što uključuje ne samo potpune podatke o naručiteljima i količini emitiranih oglasa te terminima emitiranja, nego i o onima koji su ga u konačnici platili, što treba biti jedan od glavnih točki nadzora financiranja izbornih i referendumskih kampanja od strane DIP-a.

Potrebno je regulirati nelogičnosti poput različitih pravila za koncesionare radija ili televizije koji ne smiju objavljivati oglase stranaka izvan izbornih kampanja u usporedbi s portalima ili tiskanim medijima koji takve oglase mogu objavljivati bez ikakvih ograničenja. Posebna pažnja se treba posvetiti emitiranju stranačkih skupova ili konvencija čije bi emitiranje trebalo biti plaćeno po tržišnoj cijeni za plaćene oglase, a javna televizija i radio bi trebali izbjegavati takve prijenose jer se njima u izrazito povoljniji položaj stavljaju stranke i kandidati koji imaju više sredstava u kampanji.

Dodatno, treba uvesti osigurače za ravnopravnost svih kandidata i strana u referendumima: minimalni pristup oglašavanju u svim medijima te maksimalnu količinu plaćenih oglasa, uz zabranu korištenja javnih sredstava<sup>65</sup> i obvezu podnošenja preliminarne i finalne financijske izvještaje. K tome, cijena oglasa kao i uvjeti plaćanja trebaju biti jednaki za sve<sup>66</sup> te ne bi smjelo biti poslovne tajne u odnosu na ove informacije.

U odnosu na transparentnost, treba regulirati izvještavanje ne samo o donacijama u financijskim sredstvima, nego i nenovčane donacije (*in-kind*) bilo da se radi o uslugama ili različitim sponzorstvima. U konačnici, potpuna transparentnost može se postići istovremenim izvještavanjem kako medija tako i organizatora kampanja o sljedećim podacima:

- broj emitiranih oglasa s pripadajućim terminima emitiranja, cijena, popust;
- naručitelj i nakladnik promidžbenog materijala (izravni, *in-kind*, donacije, sponzorstva...).

62 Guidelines for Constitutional Referendums at National Level adopted by the Venecija Commission, Venecija, srpanj 2001, str. 8

63 <http://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a-party-or-campaigner/campaigners-in-referendums#Guidance>

64 Code of Good Practice on Referendums adopted by the Venecija Commission, Venecija, ožujak 2007, str. 8

65 Code of Good Practice on Referendums adopted by the Venecija Commission, Venecija, ožujak 2007, str. 20

66 Code of Good Practice on Referendums adopted by the Venecija Commission, Venecija, ožujak 2007, str. 8

# 6. REFERENDUM

## PROBLEMI I KLJUČNA PITANJA

Kao i cjelokupan izborni proces, referendumski proces najslabije je normirani dio pravnog okvira koji „podrazumijeva“ primjenu procedure iz drugih propisa ili putem obvezatnih uputa nadležnog tijela (u ovom slučaju Državnog izbornog povjerenstva - DIP-a). Svi navedeni problemi i pravne praznine imaju zajedničko ishodište u nedovoljno normiranom i zastarjelom Zakonu o referendumu te nedefiniranim ustavnim normama.

Ključna pitanja koja je potrebno riješiti vezano za referendumski pravni okvir odnose se na definiranje dodatnih ustavnih normi vezano uz ulogu Ustavnog suda te mogućnost uvođenja zabrane određenih pitanja ili tema na referendumu, popunjavanje pravnih praznina Zakona o referendumu i usklađivanje s procedurama na izborima. Potrebno je jasno propisati da se procedura referendumske inicijative odnosi (i na koji način) na lokalnu razinu, a ne samo na državnu, s obzirom da postojeće zakonodavstvo ne spominje proceduru na lokalnoj razini.

Uzroci problema uglavnom se svode na zastarjele propise, nedovoljan interes politike za stvarnim korištenjem instrumenta referenduma te nedostatak političke volje. Takva situacija uzrokuje pravnu nesigurnost, osobito prilikom referendumske inicijative: primjerice, dva referenduma za koja su stvoreni uvjeti na državnoj razini nisu održana iz „proceduralnih“ razloga koji su u javnosti izazvali osporavanje i nedoumice.

Pravni okvir koji regulira organiziranje i provođenje referenduma u Hrvatskoj jedan je od najzahtjevnijih u Europi te predstavlja iznimno visok prag za pokretanje referenduma od strane građana jer građani moraju za državni referendum u roku od 15 dana prikupiti minimalno 10% potpisa birača od ukupnog broja birača u Hrvatskoj ili cca. 450 000 potpisa!<sup>67</sup> Osim toga, postoji nekonzistentnost pravnog okvira po pitanju pravila koja vrijede za državni i lokalni referendum, pa je tako trenutno u Hrvatskoj teže pokrenuti lokalni nego državni referendum, te je teže donijeti odluku na lokalnom negoli na državnom referendumu iako se očito radi o odlukama koje se tiču ukupno manjeg broja ljudi te su uvelike komunalnog a ne općedruštvenog karaktera. Na lokalnom se referendumu odlučuje većinom birača koji su glasali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača upisanih u popis birača općine, grada i županije u kojoj je raspisan referendum. Za razliku od lokalnog, na državnom referendumu se odlučuje većinom birača koji su pristupili referendumu što pokazuje očitu neravnopravnost uvjeta za referendum na državnoj i lokalnoj razini. Postavlja se pitanje zašto za lokalni referendum vrijede stroži uvjeti od onih propisanih za referendum na državnoj razini?

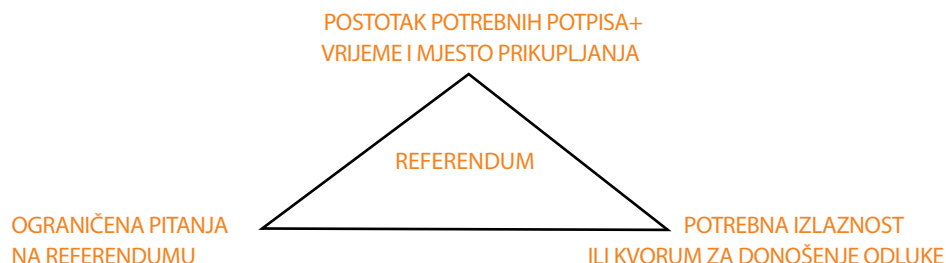
## REFORMSKI CILJEVI

Najvažniji ciljevi uključuju povećanje povjerenja građana u izborne i referendumske procese, kao i osiguranje dodatnih mehanizama za sudjelovanje građana u političkim procesima, povećanje otvorenosti i transparentnosti izbornog i referenduskog procesa te povećanje pravne sigurnosti izbornog i referenduskog procesa.

## PRIORITETNA PITANJA I PRIJEDLOZI RJEŠENJA

Prioritetna pitanja izmjene referenduskog pravnog okvira uključuju mogućnost ograničenja pitanja koja je moguće postaviti na referendumu; postotak potrebnih prikupljenih potpisa te vrijeme i mjesto (način) prikupljanja, kao i potrebnu izlaznost ili kvorum za donošenje odluke na referendumu. Ova pitanja treba promatrati kao međusobno ovisna te tražiti ravnotežu između nekoliko predloženih opcija.

<sup>67</sup> Usporedbu uvjeta za raspisivanje referenduma na inicijativu građana moguće je pogledati u Analizi GONG-a: <http://gong.hr/media/uploads/dokumenti/AnalizareferendumaUHrvatskojuodnosunaeuropskestandarde2.pdf>



Svi krakovi trokuta međuovisni su, trebaju biti pažljivo razmotreni i odabrani kako ne bi narušavali ravnotežu.

#### a) Moguće opcije:

1) Nije moguće inicirati građanskom inicijativom referendum o promjenama Ustava Republike Hrvatske. Istovremeno, Ustavni sud nadležan je za donošenje odluke o dopuštenosti referendumskog pitanja vezano za promjene drugih propisa, a Ministarstvo uprave odlučuje o dopuštenosti lokalnog referenduma uz prethodno mišljenje resornog ministarstva.

Za valjanost državnog i lokalnog referenduma nije potrebna izlaznost birača, već je za donošenje odluke na referendumu dovoljno da je za nju glasala većina birača koja je pristupila referendumu uz uvjet da ta većina čini najmanje za organske zakone 35 % + 1 glas, zakone i pitanja na lokalnom referendumu 25 % + 1 glas, od ukupnog broja birača iz popisa birača koji mogu glasati na konkretnom referendumu.

2) Moguće je inicirati građanskom inicijativom referendum o promjenama Ustava Republike Hrvatske. U Ustav i Ustavni zakon o Ustavnom sudu potrebno je uvrstiti dodatne odredbe o nadležnosti Ustavnog suda pri provjeri prijedloga pitanja za promjenu Ustava. Istovremeno, Ustavni sud nadležan je za donošenje odluke o dopuštenosti referendumskog pitanja vezano za promjene drugih propisa, a Ministarstvo uprave odlučuje o dopuštenosti lokalnog referenduma uz prethodno mišljenje resornog ministarstva.

Za valjanost državnog i lokalnog referenduma nije potrebna izlaznost birača, već je za donošenje odluke na referendumu dovoljno da je za nju glasala većina birača koja je pristupila referendumu uz uvjet da ta većina čini najmanje za promjenu Ustava 50% + 1 glas, organske zakone 35 % + 1 glas, zakone i pitanja na lokalnom referendumu 25 % + 1 glas, od ukupnog broja birača iz popisa birača koji mogu glasati na konkretnom referendumu.

3) Moguće je inicirati građanskom inicijativom referendum o promjenama Ustava Republike Hrvatske. Međutim, za donošenje odluke o izmjeni Ustava, bilo na inicijativu institucija, bilo na inicijativu građana, potrebno je donijeti odluku ZA na referendumu, plus dodatnu potvrdu glasanjem u Hrvatskom saboru. Dakle, u ovoj opciji Ustavni sud nije nadležan za donošenje odluke o dopuštenosti referendumskog pitanja. Istovremeno, Ustavni sud nadležan je za donošenje odluke o dopuštenosti referendumskog pitanja vezano za promjene drugih propisa, a Ministarstvo uprave odlučuje o dopuštenosti lokalnog referenduma uz prethodno mišljenje resornog ministarstva.

Za valjanost državnog i lokalnog referenduma nije potrebna izlaznost birača, već je za donošenje odluke na referendumu dovoljno da je za nju glasala većina birača koja je pristupila referendumu uz uvjet da ta većina čini najmanje za promjenu Ustava 50% + 1 glas, organske zakone 35 % + 1 glas, zakone i pitanja na lokalnom referendumu 25 % + 1 glas, od ukupnog broja birača iz popisa birača koji mogu glasati na konkretnom referendumu.

4) Moguće je inicirati građanskom inicijativom referendum o promjenama Ustava Republike Hrvatske. Ustavom se precizno ograničava popis područja koja ne mogu biti predmet referenduma, primjerice pitanja ljudskih prava, ustroja političkog sustava, proračunska pitanja. Istovremeno,

Ustavni sud nadležan je za donošenje odluke o dopuštenosti referenduskog pitanja vezano za promjene drugih propisa, a Ministarstvo uprave odlučuje o dopuštenosti lokalnog referenduma uz prethodno mišljenje resornog ministarstva.

Za valjanost državnog i lokalnog referenduma nije potrebna izlaznost birača, već je za donošenje odluke na referendumu dovoljno da je za nju glasala većina birača koja je pristupila referendumu uz uvjet da ta većina čini najmanje za promjenu Ustava 50% + 1 glas, organske zakone 35 % + 1 glas, zakone i pitanja na lokalnom referendumu 25 % + 1 glas, od ukupnog broja birača iz popisa birača koji mogu glasati na konkretnom referendumu.

### b) Prikupljanje potpisa

U svakoj od ovih opcija, nova pravila trebala bi ići u pravcu lakšeg pokretanja državnog referenduma od strane građanskih inicijativa, uz, primjerice, **uvjet prikupljanja 5% potpisa** (cca. 225 000) birača, **prikupljenih u roku od 30 dana**, umjesto dosadašnjih 10% potpisa (cca. 450 000) prikupljenih u roku od 15 dana. Za pokretanje lokalnog referenduma potrebno je smanjiti potreban broj potpisa na 5%.

### c) Trajanje odluke donesene na referendumu

Važno je odrediti rok trajanja odluke donesene na referendumu jer prekratak rok trajanja može utjecati na besmislenost održavanja referenduma i umanjuje mogućnost stvarnog odlučivanja građana na referendumu. Predlažemo da **se, u skladu s načelom paralelizma procedura, odluka donesena na referendumu može izmijeniti samo novom referenduskom odlukom**, što je onda i poticaj vlastima da uključe i potaknu građane u odlučivanje ukoliko njihov politički program odstupa od određene referendumske odluke.

### d) Lokacije za prikupljanje potpisa

**Lokacije za prikupljanje potpisa ne smiju se vezati uz državne i lokalne institucije** s obzirom na dva realna problema u praksi: a) radno vrijeme i prostorna dostupnost državnih i lokalnih institucija negativno bi utjecali na mogućnost birača da se izjasne o potrebi raspisivanja referenduma (s obzirom da svi zaposleni birači rade u radno vrijeme institucija), a i prostorna dostupnost institucija diskriminirala bi birače koji se nalaze izvan direktnog dosega pojedinih ureda; b) obaveza dolaska u instituciju radi potpisivanja referendumske inicijative može, ovisno o postavljenom pitanju, djelovati zastrašujuće na birače, osobito u lokalnim sredinama kada se primjerice prikupljaju potpisi za sporno političko pitanje ili opoziv lokalnog čelnika. Dodatno, takvo prikupljanje potpisa nije u skladu s idejom građanske inicijative za referendum, jer se građanima oduzima aktivizam pri prikupljanju potpisa i prebacuje se na službenike. Predlažemo **definirati negativno lokacije prikupljanja potpisa**, odnosno regulirati gdje se i kako ne smiju prikupljati potpisi: npr. na radnim mjestima i unutar javnih državnih i lokalnih institucija, kao i definirati i sankcionirati neprihvatljiv pritisak na građane za potpisivanje inicijativa.

### e) Provjera prikupljenih potpisa

Potrebno je omogućiti kontrolu uzorka potpisa, kako bi se skratilo vrijeme i smanjili troškovi procedure, a potpunu kontrolu potpisa propisati ukoliko uzorak izlazi iz statistički prihvatljive granice. Dodatan problem predstavlja i neograničavanje roka za provjeru prikupljenih potpisa od strane institucija, što je u nerazmjeru u odnosu na izrazito kratak rok određen za njihovo prikupljanje. U idealnom slučaju, cjelokupna provjera potpisa i odluka o valjanosti trebala bi se prebaciti s Ministarstva uprave na DIP kao stalno i neovisno tijelo koje obavlja slične poslove i tijekom izbornog procesa. Potpisi se mogu provjeriti u suradnji s tijelima državne uprave koja vode registar birača. Ustavni sud bi trebao biti instanca žalbe nad odlukama DIP-a o valjanosti prikupljenih potpisa ukoliko bi DIP bio nadležan za utvrđivanje valjanosti potpisa, a ne kao što je trenutno Ministarstvo uprave nadležno bez mogućnosti žalbe.

#### f) Provjera ustavnosti referendumskog pitanja

Predlaže se da se provjera ustavnosti ne odvija na kraju postupka sakupljanja potpisa, već u njegovoj ranoj fazi. Dakle, prijedlog je da se **nakon 10 tisuća skupljenih potpisa, Ustavni sud u roku od 30 očituje o ustavnosti sadržaja referendumskog pitanja**. Rok je potrebno odrediti kako bi se odstranila opcija odugovlačenja postupka provedbe referenduma. Također, nužno je propisati da za vrijeme trajanja provjere ustavnosti sadržaja referendumskog pitanja miruje rok za prikupljanje potpisa.

Ova preporuka prati međunarodne prakse uređenja referendumskog okvira u kojem postoje jasno definirana područja koje ne mogu biti predmetom odlučivanja na referendumu, no dodatno tome čine neizostavni element shvaćanja liberalne demokracija u modernim zapadnim društvima. Prijedlog je da su područja izuzeta od referendumskog odlučivanja pokrenutog od strane građana:

- pitanja kojima se **ugrožavaju** najviše vrednote ustavnog poretka definirane u članku 3. Ustava RH „sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav”
- pitanja kojima se **ugrožava** nacionalna sigurnost i obrana
- pitanja koja se izravno odnose na proračun i poreze
- obaveze koje proizlaze iz međunarodnih sporazuma pitanja koja se tiču imenovanja u nadležnosti Sabora

Potrebno je uvesti mogućnost odustanka od inicijative za referendum zbog, primjerice, postizanja dogovora s vlasti.

#### g) Osnivanje organizacijskog odbora

Trenutno ne postoje odredbe o načinu osnivanja organizacijskog odbora. Potrebno je propisati kako se osniva odbor.

#### h) Objava odluke organizacijskog odbora

Trenutno rješenje zahtijeva od organizacijskog odbora trošak objave odluke u dnevnom tisku, što referendumskim inicijativama u manjim lokalnim sredinama može predstavljati veliki trošak a ne donositi nikakvu korist građanima tih sredina (uzimajući u obzir nakladu dnevnog tiska). Bilo bi korisno navesti da je odluku organizacijskog odbora potrebno dostaviti Državnom izbornom povjerenstvu i objaviti na prikladan način – ostavljajući mogućnost organizacijskom odboru da to učini u dnevnom tisku, putem internetskih stranica ili drugim sredstvima.

#### i) Obrazac za prikupljanje potpisa

Obrazac nije detaljno propisan. Nepostojanje službenih obrazaca za prikupljanje potpisa stvara mogućnost za kasnija osporavanja prikupljenih potpisa. U praktičnom smislu, identifikacijski broj (OIB) koji se traži od građana uz potpis stvara poteškoće. Naime, OIB nije istaknut na službenim identifikacijskim dokumentima u Hrvatskoj, a poznato je da ga većina građana ne zna napamet. Stoga bi bilo puno praktičnije odrediti da se uz potpis uvede mogućnost navođenja broja osobne iskaznice. Pravilnikom je potrebno propisati službene obrasce za prikupljanje potpisa te uvođenje mogućnosti navođenja broja osobne iskaznice, umjesto OIB-a, do trenutka dok OIB eventualno ne bude istaknut na službenim identifikacijskim dokumentima. Obrasci mogu biti dostupni za preuzimanje s internetskih stranica Državnog izbornog povjerenstva. Procedura pokretanja raspisivanja referenduma mora biti precizna, razumljiva te utemeljena na pravnoj sigurnosti kako ne bi dolazilo do krivih interpretacija ili nepriznavanja već prikupljenih potpisa.

#### j) Medijsko praćenje kampanje

Medijsko praćenje referenduma nije regulirano niti jednim propisom. Ovo dovodi do potpunog medijskog kaosa tijekom kampanje referenduma. Zakonom je potrebno propisati obaveze javnih medija sukladno Kodeksu dobre prakse u oblasti referenduma: Javni mediji dužni su osigurati jednak



medijski prostor akterima koji su za i protiv prijedloga koji se postavlja na referendumu.<sup>68</sup> Jednako tako, državna uprava treba ostati nepristrana, te pružiti građanima sve relevantne informacije za donošenje odluke. Potrebno je propisati proceduru u kojoj bi se, nakon raspisivanja referenduma, u određenom kratkom roku akteri mogli izjasniti pripadaju li opciji ZA ili PROTIV, kako bi imali mogućnost koristiti javni medijski prostor za predstavljanje argumenata. Detaljnije preporuke vezane uz medijsko praćenje referendumske kampanje sadržane su u dijelu analize koji se tiče medijskog praćenja.

#### **k) Financiranje kampanje**

Financiranje kampanje za referendum nije regulirano niti jednim propisom. S obzirom da se radi o kampanji i inicijativama koje imaju za cilj utjecati na volju i odluku birača, potrebno je propisati pravila za financiranje i objavu podataka o financiranju referendumske kampanje na tragu Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, kako bi se osigurala transparentnost referenduskog odlučivanja.

#### **l) Savjetodavni referendum**

Savjetodavni referendum provodi se trenutno po postupku po kojem se provodi i državni referendum, jer ga raspisuje Vlada Republike Hrvatske, što je nelogično s obzirom da se referendum održava u samo jednoj lokalnoj jedinici i o lokalnoj problematici. Potrebno je zakonom propisati da se referendum provodi po postupku po kojem se provodi lokalni referendum.

#### **Dodatno, pravni okvir ne regulira detaljno sljedeće procedure:**

- promatranje referenduma,
- edukaciju birača,
- glasanje birača s invaliditetom i birača koji nisu u mogućnosti pristupiti biračkom mjestu,
- glasanje izvan mjesta prebivališta na državnom referendumu.

Navedene odredbe potrebno je prepisati / uskladiti s najnovijim zakonom koji uređuje postupak izbora – Zakonom o lokalnim izborima.

<sup>68</sup> Europska komisija za demokraciju kroz pravo- Venecijanska komisija Strasbourg; Mišljenje br. 371/2006.

## **GONG**

**A:** Trg bana J. Jelačića 15/IV, 10000 Zagreb, Hrvatska; **T:** (01) 4825-444; **F:** (01) 4825-445;

**E:** gong@gong.hr; **ŽIRO-RAČUN:** 2360000-1101561882; **OIB:** 61867710134

**W:** [www.gong.hr](http://www.gong.hr)

[www.twitter.com/GONG\\_hr](https://www.twitter.com/GONG_hr)

[www.facebook.com/GONG.hr](https://www.facebook.com/GONG.hr)

[www.youtube.com/wwwGONGhr](https://www.youtube.com/wwwGONGhr)

[www.linkedin.com/company/GONG](https://www.linkedin.com/company/GONG)