



**STUDIJA IZBORNE ADMINISTRACIJE I UPRAVLJANJA IZBORIMA  
U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Izradio: GONG, uz stručnu potporu MAP Savjetovanja d.o.o.  
Projekt UNDP-a „Izgradnja kapaciteta Državnog izbornog povjerenstva u Republici  
Hrvatskoj“.  
*Zagreb, srpanj 2008.*

## SADRŽAJ:

<b>1. Metodologija i sadržaj studije</b>	<b>4</b>
<b>2. Upravljanje izborima ili izborni menadžment</b>	<b>5</b>
2.1. Modeli organizacije izbornih tijela	5
2.2. Načela rada izbornih tijela	8
2.3. Funkcije i odgovornosti izbornih tijela	10
2.4. Sastav i djelovanje izbornih institucija	11
2.5. Planiranje, implementacija i evaluacija aktivnosti izbornih tijela	13
2.6. Razvoj profesionalnog izbornog menadžmenta	15
2.7. Financiranje izbornih tijela	16
<b>3. Izborna administracija – stanje u Republici Hrvatskoj s osvrtom na parlamentarne izbore 2007. godine</b>	<b>18</b>
3.1. Popisi birača	18
3.1.1. Informatička podrška vođenju popisa birača	23
3.2. Konstituiranje izbornih tijela	25
3.2.1. Sastav najviših izbornih povjerenstava	26
3.2.2. Nadležnost najviših izbornih povjerenstava	26
3.2.3. Broj članova i uloga tijela za provedbu izbora	27
3.2.4. 11. izborna jedinica	30
3.3. Profesionalizacija izborne administracije	32
3.4. Edukacija izbornih tijela	34
3.5. Kandidature	36
3.6. Medijsko praćenje izbora	37
3.7. Izborna promidžba	41
3.8. Izborni materijal	43
3.9. Biračka mjesta	44
3.10. Glasovanje	46
3.11. Prikupljanje i obrada rezultata	48
3.11.1. Ikt podrška prikupljanju i obradi rezultata	48
3.12. Zaštita izbornog prava	51
3.13. Informiranje i edukacija građana	53
3.14. Promatranje izbora	54
<b>4. Izvanizborne aktivnosti Državnog izbornog povjerenstva</b>	<b>56</b>
4.1. Koordiniranje institucija koje provode izbore	56
4.2. Edukacija građana	56
4.3. Analiza i izvještavanje	57
4.4. Arhiviranje izbornog materijala	57
4.5. Suradnja i razmjena znanja	58
<b>5. Analiza troškova i koristi</b>	<b>60</b>
5.1. Izrada jedinstvenog troškovnika izbora	61
5.2. Preporuke za smanjenje izbornih troškova	65
<b>6. Organizacija rada Državnog izbornog povjerenstva i ljudski resursi</b>	<b>66</b>
<b>7. Zaključak</b>	<b>69</b>
<b>8. Sažetak ključnih preporuka za institucije</b>	<b>72</b>
8.1. Vlada Republike Hrvatske i Hrvatski sabor	72
8.2. Državno izborno povjerenstvo	73
8.3. Središnji državni ured za upravu/Gradski ured za opću upravu Grada Zagreba/Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija	75
8.4. Ministarstvo unutarnjih poslova	76
8.5. Etičko povjerenstvo	76
<b>9. Popis zakona i propisa</b>	<b>77</b>
<b>10. Izvaci iz Državnog proračuna Republike Hrvatske</b>	<b>77</b>

## Predgovor

Ured Programa Ujedinjenih naroda za razvoj u Republici Hrvatskoj u razdoblju od travnja 2007. do svibnja 2008. godine, provodio je projekt „Izgradnje kapaciteta Državnog izbornog povjerenstva u Republici Hrvatskoj“.

Nakon zakonodavnih izmjena 2006. godine, Državno izborno povjerenstvo, sastavljeno od devet članova od kojih su tri člana iz redova sudaca Vrhovnog suda, započelo je sa svojim radom 9. ožujka 2007. godine. Od samog početka rada novog tijela, UNDP je podržao Državno izborno povjerenstvo na području unaprijeđenja edukacije izbornih tijela i jačanja institucionalnih kapaciteta za praćenje izbornih procesa.

Projekt je rezultirao sljedećim projektnim proizvodima: vodičem za parlamentarne izbore, prezentacijskim materijalom za edukacije i unaprijeđenim modelom provedbe treninga, prijedlogom modela organiziranja edukacije, treningom za članove DIP-a, DIP-ovom bazom podataka „Izborna enciklopedija“, studijom o izornoj administraciji, preporukama za unaprjeđenje izbornog procesa, okruglim stolovima, suradnjom članova Državnog izbornog povjerenstva s međunarodnim organizacijama i središnjim izbornim povjerenstvima drugih država.

Studiju o izornoj administraciji u Republici Hrvatskoj UNDP je naručio za potrebe Državnog izbornog povjerenstva kao podršku kod izrade prijedloga nadogradnje izbornog sustava. Studija koju je izradio GONG, uz stručnu potporu MAP Savjetovanja d.o.o., sadrži prikaz modela izbornog menadžmenta, prikaz stanja u Republici Hrvatskoj, analizu troškova i koristi hrvatskog modela, komparativne primjere i primjere dobre prakse, te preporuke za unaprjeđenje sustava.

S obzirom na nedostatna istraživanja koja bi imala za cilj doprinijeti analitičkom pristupu kod donošenja kolektivnih odluka vezanih uz izborni sustav, ova studija predstavlja i potporu DIP-u kod ispunjavanja zakonskih ovlasti objavljivanja stručnih publikacija vezano uz izborni sustav i predlaganja mišljenja za dogradnju i unaprjeđenje izbornog zakonodavstva.

Nakon 15 mjeseci projektne suradnje između UNDP-a i DIP-a stvorena je dobra podloga za jačanje uloge središnjeg tijela izborne administracije u izbornom sustavu Republike Hrvatske. Daljnja profesionalizacija izborne administracije i nastavak izgradnje kapaciteta za strateško upravljanje izbornim procesom, predstavljaju daljnje izazove u razvoju izbornog sustava u Republici Hrvatskoj.

## **1. METODOLOGIJA I SADRŽAJ STUDIJE**

Osnovni cilj izrade studije izborne administracije i upravljanja izborima u Republici Hrvatskoj bio je prikazati trenutno stanje provođenja i administriranja izbora te dati preporuke za unaprjeđenje administriranja izbora. Studija se temelji prvenstveno na iskustvima stečenima nakon provedbe parlamentarnih izbora 2007. godine i implementacije zakonskih novina, kako ih je definirao Zakon o popisima birača.

Informacije prikazane u ovoj studiji prikupljene su metodom polu-strukturiranih intervjuja sa sudionicima izbornog postupka te institucijama i tvrtkama neposredno uključenima u administriranje izbora: Državno izbornog povjerenstvo, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ured za opću upravu Grada Zagreba, MCS Informatika te Agencija za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d.o.o. Jedina institucija s kojom nije bilo moguće dogovoriti intervju, a čije smo nepotpune pismene odgovore vezane za način i troškove vođenja popisa birača dobili s velikim zakašnjenjem, jest Središnji državni ured za upravu.<sup>1</sup> Sekundarni izvori informacija uključili su Izveštaj GONG-a o parlamentarnim izborima 2007. godine, Izveštaj Promatračke misije OESS-a o parlamentarnim izborima 2007. godine te Izveštaj i preporuke za unaprjeđenje izbornog procesa sa seminara o provedenim parlamentarnim izborima 2007. održanog u Opatiji početkom 2008. godine.

U uvodnom dijelu, studija prikazuje različite modele izbornog menadžmenta, čemu slijedi prikaz trenutnog stanja administriranja izbornog procesa u predizbornom razdoblju u Hrvatskoj, i to sukladno vremenskom slijedu od vođenja popisa birača do objavljivanja rezultata izbora, te prikaz nadležnosti institucija u međuizbornom razdoblju. U svakom segmentu, osim prikaza stanja, navedene su i preporuke za unaprjeđenje postupka. Osim toga, studija donosi i analizu troškova i koristi hrvatskog modela provođenja izbora, koja je doduše nepotpuna budući da različite institucije uključene u provedbu izbora u pojedinim segmentima izbornog procesa ne prate odvojeno svoje troškove vezane za izbore. Nadalje, studija donosi i prikaz trenutačne organizacije rada Državnog izbornog povjerenstva koji također sadrži preporuke za unaprjeđenje njegova djelovanja. U komparativne svrhe, na primjerenim mjestima u studiji, prikazana je organizacija izbornih tijela u Estoniji i Nizozemskoj, a kao primjer dobre prakse izgradnje kapaciteta tijela za provedbu izbora donosimo prikaz djelovanja Udruge izbornih dužnosnika iz Bosne i Hercegovine. U zaključku analiziramo kvalitetu izbornog postupka u Republici Hrvatskoj, s obzirom na načela kojima bi se trebala voditi tijela uključena u pripremu i provedbu izbora. Konačno, radi veće preglednosti prikaza preporuka, na kraju Studije donosimo sažetak ključnih preporuka prema institucijama koje su u Republici Hrvatskoj uključene u pripremu i/ili provedbu izbora.

---

<sup>1</sup> Dio odgovora dobiven je pisanim putem nakon upućivanja zahtjeva Središnjem državnom uredu za upravu temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama.

## **2. UPRAVLJANJE IZBORIMA ILI IZBORNI MENADŽMENT**

Izborni menadžment ili upravljanje izborima je proces kojim izborna tijela ili tijela organiziraju i provode nacionalne i lokalne izbore i referendum, kao i niz drugih funkcija propisanih zakonom. Danas se u svijetu koriste različiti nazivi za instituciju/e koje provode izbore: središnja ili državna izborna komisija, ured za izbore, izborna povjerenstvo, izborna uprava, izborna vijeće i dr.

Prema načelima švedskog Instituta za demokraciju i potporu izborima (International IDEA)<sup>2</sup>, izborna tijela koja upravljaju izborima su ona koja odlučuju o ključnim pitanjima tj. kriterijima izbornog procesa:

- Utvrđuju tko može glasovati
- Zaprimalju i potvrđuju kandidature političkih stranaka/kandidata na izborima
- Organiziraju glasovanje
- Broje glasove
- Utvrđuju rezultate glasovanja.

Iako se u provođenju izbora uglavnom pojavljuje više institucija, samo tijela koja upravljaju tj. odlučuju o gore navedenim kriterijima, mogu se nazvati izbornim tijelima. Izborna tijela mogu biti stalna i povremena, centralizirana i decentralizirana.

### **2.1. Modeli organizacije izbornih tijela**

Model organizacije izbornih tijela ovisi o nizu čimbenika i povijesnih utjecaja, a literatura razlikuje nezavisni, državni i mješoviti model. Svaka država ima autonomno pravo izabrati svoj model upravljanja izborima i promijeniti ga ukoliko smatra da ne funkcionira na zadovoljavajući način.

**Nezavisni izborni model** podrazumijeva izborna tijelo/a koja su institucionalno nezavisna i autonomna od izvršne grane vlasti te imaju svoj proračun kojim samostalno raspolažu. Nisu odgovorna izvršnoj, već zakonodavnoj ili sudskoj vlasti i/ili predsjedniku države. Prema istraživanju provedenom među 214 država i teritorija u 2006. godini, 55% ih je primjenjivalo nezavisni model<sup>3</sup>. Primjerice, upotrebljavaju ga Armenija, Australija, Gruzija te Bosna i Hercegovina.

U ovom modelu pojavljuje se i tzv. „dvostruko nezavisni model“ u kojem postoje dva izborna tijela zadužena za upravljanje izborima: prvo savjetodavno, koje utvrđuje izbornu politiku i drugo, koje tehnički provodi izbore. Uz prethodno navedene oblike odgovornosti, ova dva tijela su i međusobno odgovorna jedno drugome. Rumunjska i Jamajka su neke od država koje su prihvatile ovaj model.

**Državni model** podrazumijeva provođenje izbora od strane državnih tijela, uglavnom ministarstava i tijela lokalne uprave. Čelna osoba za provođenje izbora je ili ministar ili državni službenik odgovoran vladi. Izbori se financiraju iz državnog proračuna kojim upravlja

---

<sup>2</sup> Electoral Management Design – The International Idea Handbook, str. 5

<sup>3</sup> Ibid, str 8

tijelo nadležno za provedbu izbora. Ovaj model uglavnom provode države s dugom demokratskom tradicijom u kojima državne institucije uživaju povjerenje građana. U Velikoj Britaniji i Sjedinjenim državama izbore provodi lokalna uprava, dok u Švedskoj i Švicarskoj središnje izborno tijelo ima samo koordinacijsku ulogu u provedbi izbora od strane lokalnih uprava. Prema već navedenom istraživanju, ovaj model primjenjivalo je 26% zemalja.<sup>4</sup>

**Mješoviti model** ima obilježja obaju modela. U ovom modelu izborima upravljaju dva tijela: savjetodavno tijelo nezavisno od izvršne vlasti, koje nadgleda provedbu izbora, i implementacijsko izborno tijelo koje se uglavnom nalazi u okviru nadležnog ministarstva i/ili lokalne uprave. Ovaj model uglavnom se primjenjuje u državama gdje je važno osigurati nezavisne kontrolne mehanizme za nadzor rada državnih institucija koje provode izbore, i/ili uključiti predstavnike političkih stranaka u donošenje bitnih izbornih odluka. Odnos i podjela ovlasti između dvije komponente miješanog modela ovisi od države do države i nije ujednačen. Model se provodi u 15% zemalja<sup>5</sup>, a poznatiji primjeri su Francuska, Španjolska, Japan te brojne francuske kolonije.

Svaki od prikazanih modela ima svoje prednosti i nedostatke, koji su prikazani u tablici:

**Tablica: Prednosti i nedostaci tri modela upravljanja izborima<sup>6</sup>**

	<b>PREDNOSTI</b>	<b>NEDOSTACI</b>
<b>Nezavisni model</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Povoljno okruženje za razvoj identiteta izbornih tijela i profesionalizma članova</li> <li>- Uglavnom nema ograničenja u tome tko može sudjelovati u upravljanju izborima, budući da mogu koristiti i vanjske suradnike</li> <li>- Usredotočenost na izborne poslove rezultira boljim planiranjem i kohezijom izbornih zadataka</li> <li>- Kontroliraju svoje financiranje i implementaciju izbornih aktivnosti</li> <li>- Jednako kontroliraju sve pružatelje usluga</li> <li>- Izborni legitimitet je osnažen uslijed nepristranosti i odsustva političke kontrole</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Moguća izoliranost od donositelja političkih i izbornih odluka</li> <li>- Moguć neadekvatan politički utjecaj u svrhu osiguravanja zadovoljavajućeg i pravovremenog financiranja</li> <li>- Velik protok članova potencijalno smanjuje iskustvo i institucionalnu memoriju</li> <li>- Ponekad nemaju vještine i iskustvo potrebno za rad u birokratskim i poslovnim okruženjima</li> <li>- Potencijalno skuplja zbog toga što im institucionalna nezavisnost ne dopušta korištenje drugih državnih sredstava u implementaciji izbornih aktivnosti</li> </ul>
<b>Državni model</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Samoobnavljajuća institucionalna memorija i održivost</li> <li>- Na raspolaganju ima širok krug osoblja s administrativnim iskustvom</li> <li>- Dobro je pozicioniran za suradnju s</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kredibilitet može biti kompromitiran percepcijom bliskosti vladajućoj stranci ili političkim utjecajima</li> <li>- Može biti pod utjecajem internih odluka vlade ili lokalnih tijela o financiranju i</li> </ul>

<sup>4</sup> Ibid, str 8

<sup>5</sup> Ibid, str 8

<sup>6</sup> Prema: Electoral Management Design – The International Idea Handbook, str. 21

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- drugim državnim institucijama</li> <li>- Jeftiniji je za implementaciju budući da koristi sinergiju unutar i između državnih institucija</li> <li>- Ima utočište i utjecaj unutar izvršne vlasti.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- donošenju političkih odluka</li> <li>- Djelatnici ponekad nemaju adekvatno izbornu iskustvo</li> <li>- Administrativni stil nije adekvatan upravljanju izborima</li> <li>- Izborna administracija može biti podijeljena među brojnim državnim uredima s različitim političkim ciljevima</li> </ul>
<b>Mješoviti model</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kredibilitet poznatih članova nezavisnog dijela može ojačati izborni legitimitet</li> <li>- Implementacijski dio izbornih tijela ima samoobnavljajuću institucionalnu memoriju i održivost</li> <li>- Na raspolaganju ima širok krug osoblja s administrativnim iskustvom te stručnu potporu vanjskih suradnika</li> <li>- Implementacijski dio je dobro pozicioniran za suradnju s drugim državnim uredima u pružanju izbornih usluga</li> <li>- Nezavisni dio kontrolira donošenje političkih odluka i financiranje</li> <li>- Implementacijski dio donosi prednosti vezane za smanjenje troškova putem sinergije unutar i s drugim državnim uredima</li> <li>- Dualna struktura osigurava kontrolu neovisno od vanjskog nadzora.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kredibilitet može biti kompromitiran budući da državna tijela provode izborne aktivnosti, a nadzorne funkcije nedovoljne su za sprječavanje izbornih nepravilnosti</li> <li>- Velik protok članova nezavisnog dijela može umanjiti iskustvo i institucionalnu memoriju</li> <li>- Nezavisni dio izbornih tijela može imati neadekvatan utjecaj kako bi se zadobilo zadovoljavajuće i pravovremeno financiranje</li> <li>- Implementacijski dio može biti pod utjecajem internih odluka vlade ili lokalnih tijela o financiranju i donošenju političkih odluka</li> <li>- Nedostatak političkih vještina može predstavljati problem nezavisnom dijelu</li> <li>- Birokratski stil implementacijskog dijela nije adekvatan upravljanju izborima</li> <li>- Izborna administracija može biti podijeljena među brojnim državnim uredima s različitim političkim ciljevima.</li> </ul>

U Hrvatskoj je donošenjem Zakona o DIP-u 2006. godine predviđena uspostava DIP-a kao stalnog i nezavisnog tijela. Sukladno Zakonu o DIP-u, predsjednika, četiri potpredsjednika i četiri člana trebao je birati Hrvatski sabor temeljem javnog poziva raspisanog od strane saborskog odbora nadležnog za izbor i imenovanja. Uslijed odugovlačenja s provođenjem Zakona i približavanja parlamentarnih izbora 2007.godine, Hrvatski je sabor donio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o DIP-u kojim je funkcija predsjednika DIP-a povjerena Predsjedniku Vrhovnog suda, a funkcije dvaju potpredsjednika sucima Vrhovnog suda po uzoru na model koji se primjenjivao i prije uspostavljanja DIP-a kao stalnog tijela.

Kako DIP nije jedino tijelo koje sudjeluje u pripremi i organizaciji izbora, već su u taj postupak uključene i državne institucije (primjerice Središnji državni ured za upravu, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija i dr.) kojima DIP nije nadređen, u Hrvatskoj je na snazi nezavisni model sa snažnim obilježjima mješovitog modela. Važno je istaknuti kako trenutni model u praksi dovodi do određenih problema opisanih dalje u ovoj studiji te kako

bi ga trebalo postepeno zamijeniti ili čistim nezavisnim ili mješovitim modelom, s jasno razgraničenim funkcijama između DIP-a i državnih institucija.

## 2.2. Načela rada izbornih tijela

Bez obzira o kojem se modelu izborne administracije radi, izborna tijela trebala bi biti utemeljena i u svom radu slijediti načela:<sup>7</sup>

- Nezavisnosti
- Nepristranosti
- Integriteta
- Transparentnosti
- Efikasnosti
- Profesionalizma
- Usmjerenosti na uslugu

**Nezavisnost** u izborima ima dvostruko značenje: prvo, u smislu institucionalne ili strukturalne nezavisnosti od države, a drugo - kao nezavisnost od bilo kojeg drugog oblika pritiska (državnog, političkog ili stranačkog) u procesu donošenja odluka. Teoretičari nezavisnog modela tvrde da je to jedini model koji sadrži obje komponente načela nezavisnosti. Naime, u mješovitom modelu u pitanje dolazi institucionalna nezavisnost od države, upravo stoga što državne institucije provode izbore.<sup>8</sup> Međutim, institucionalna nezavisnost moguća je i kod nezavisnog i kod mješovitog modela upravljanja izborima, a osigurava se kroz zakonodavni okvir. Zbog načina organizacije upravljanja izborima, kod državnog modela institucionalna nezavisnost je nemoguća. Ipak, ukoliko se poštuje druga komponenta načela nezavisnosti (izostanak svih oblika pritisaka), i državni model slijedi načelo nezavisnosti.

**Nepristranost** je vrlo važno načelo čiji se krajnji rezultati vide u prihvaćanju izbornih rezultata od strane birača. Ovo načelo sadrži nekoliko važnih odrednica: prvo, da su izborna tijela u svom nastupu prema van uvijek nepristrana i objektivna; drugo, da sve izborne sudionike tretiraju na jednak način, bez favoriziranja pojedine političke ili interesne grupacije; i treće, da u svom internom djelovanju također slijede načelo nepristranosti.

Teoretski, nepristranost se najlakše stvara i održava u nezavisnom modelu koji djeluje nezavisno od države i čiji članovi nisu nominirani od strane političkih struktura. Izuzev zemalja s dugom demokratskom tradicijom, mješoviti ili državni model podložni su percepciji pristranosti. Sva novoosnovana izborna tijela, u bilo kojem modelu, a osobito ona čije članove predlažu političke stranke, moraju godinama naporno raditi ne bi li ih javnost i izborni sudionici doživljavali kao istinski nepristrane.

Premda se nepristranost može propisati i zakonom, kao i internim aktima izbornih tijela, ono je prvenstveno pitanje stanja svijesti i razine profesionalnosti izbornih dužnosnika, bez obzira na način njihova imenovanja i model upravljanja izborima u kojem djeluju. Nepristranost se

---

<sup>7</sup> Ibid, str 22

<sup>8</sup> Primjerice, državni službenici koji rade na popisima birača dio su državnog aparata.



prije svega postiže transparentnošću i otvorenim pristupom ne samo prema sudionicima izbora, već i prema građanima - biračima.

Dužnost je izbornih tijela osigurati **integritet** izbornog postupka i to na način da educiraju, koordiniraju i sankcioniraju sebe, druga izborna tijela i sudionike izbora, kako bi se izbori provodili sukladno zakonima i najvišim izbornim standardima. Svako izbjegavanje odgovornosti, tj. neprimjenjivanje sankcija u slučaju kršenja izbornih pravila ozbiljno dovodi u pitanje integritet izbornog procesa, kao i ostala načela na kojima bi se trebao temeljiti rad izbornih institucija.

**Transparentnost** je temelj dobrog djelovanja izbornih tijela. Kroz transparentnost u procesu odlučivanja i financijskog menadžmenta javnost dobiva uvid u rad izbornih tijela i stvara svoje mišljenje o njima. Transparentnost se može osigurati putem zakonodavnog okvira, internih dokumenata izbornih tijela, kao i putem nepisanih pravila koja sačinjavaju dobru praksu. Primjerice, objava izbornih rezultata za svako biračko mjesto osigurava mogućnost provjere izbornih rezultata i doprinosi povjerenju javnosti u izborne institucije, iako ne mora nužno biti propisana zakonom. Nasuprot tomu, odugovlačenje s objavom izbornih rezultata pridonosi nepovjerenju javnosti u izborna tijela i sumnju u falsificiranje izbornih rezultata.

Načelo **efikasnosti** podrazumijeva očekivanje državnog aparata i javnosti da izborna tijela efikasno koriste svoj proračun, djeluju u maniri dobrog gospodara i efikasno rješavaju povjerene im zadaće. Integritet, efikasnost i kompetentnost glavne su odrednice kojima se ocjenjuje uspješnost rada izbornih tijela. Neefikasnost koja nastaje kao posljedica nekompetentnosti može se protumačiti kao pomanjkanje integriteta i time dovesti do ozbiljnih posljedica poput smanjenja ugleda izbornih tijela. Zbog toga je vrlo bitno kontinuirano pratiti i unaprjeđivati efikasnost djelovanja izbornih tijela.

**Profesionalizam** izbornih tijela uglavnom se očituje kroz pravilno provođenje izbornih radnji i rad izbornih djelatnika. Stoga je važno osigurati da sve osobe koje rade na izborima poštuju zakone i pozitivnu praksu, kao i gore navedena načela djelovanja. Profesionalizam se postiže strukturiranom i sustavnom edukacijom izbornih djelatnika, no ovisi i o osobnoj motivaciji svakog djelatnika ponaosob. O percepciji profesionalizma ovisi i ugled izbornih tijela općenito. Ako javnost i/ili izborni sudionici smatraju da izborna tijela nisu u potpunosti profesionalna, njihovo će povjerenje u izborne institucije, a samim time i u izborne rezultate, biti nisko. U obrnutoj situaciji, u slučaju prigovora izbornih gubitnika, profesionalizam i kredibilitet izbornih tijela osigurat će prihvaćanje izbornih rezultata od strane birača-građana.

**Usmjerenost na uslugu** je ključni razlog postojanja izbornih tijela koja se uspostavljaju i djeluju upravo radi građana. Pružanje usluga od strane izbornih tijela uglavnom je propisano zakonom (npr. putem izbornih rokova) – no kvaliteta pružanja usluge ovisi i o motivaciji samih izbornih tijela. Primjerice, olakšavanje glasovanja za osobe s invaliditetom ne mora nužno biti propisano zakonom, ali izborna tijela mogu odlučiti da sva biračka mjesta moraju biti dostupna osobama s invaliditetom. U cilju pružanja što boljih usluga, izborna bi tijela trebala pratiti svoj rad i sukladno rezultatima praćenja stvarati nove mehanizme koji bi omogućili efikasnije provođenje izbora u budućnosti. Primjerice, ako se dokaže da je vrijeme

koje birač provede u redu čekajući na glasovanje 30 minuta, izborna tijela mogu olakšati proceduru glasovanja kako bi se vrijeme čekanja smanjilo.

### **2.3. Funkcije i odgovornosti izbornih tijela**

Funkcije izbornih tijela su poslovi propisani zakonom i drugim aktima koje izborna tijela obavljaju kako bi što uspješnije provodila izbore. Odgovornosti predstavljaju niz načela i/ili obaveza koje ne moraju nužno biti propisane zakonom, ali bi trebali biti općeprihvaćeni u društvu.

Sukladno funkcijama, izborna tijela mogu obavljati izvršne, zakonodavne i sudske aktivnosti, ovisno o modelu izbornog menadžmenta. Primjerice, izdavanje uputa o provođenju izbora predstavlja zakonodavnu aktivnost (u hrvatskom slučaju primjer su Obvezatne upute), dok rješavanje prigovora u izbornom postupku predstavlja sudačku aktivnost.

Osim ranije spomenutih glavnih aktivnosti, lista ostalih aktivnosti koje mogu provoditi izborna tijela uključuje<sup>9</sup>:

- osmišljavanje nacionalnih ili lokalnih izbornih politika
- planiranje izbornih usluga
- edukacija izbornog osoblja
- informiranje i edukacija birača i građana
- određivanje izbornih jedinica
- planiranje i implementacija izborne logistike
- identifikacija i registracija birača
- razvijanje i održavanje jedinstvenog popisa birača
- registracija političkih stranaka
- reguliranje financiranja političkih stranaka
- reguliranje unutarstranačkih izbora
- reguliranje djelovanja političkih stranaka i kandidata
- reguliranje djelovanja medija tijekom izbora
- reguliranje istraživanja javnog mnijenja
- edukacija promatrača – stranačkih i nezavisnih kandidata
- akreditacija i regulacija djelovanja izbornih promatrača
- objavljivanje i proglašavanje izbornih rezultata
- rješavanje izbornih sporova
- evaluacija primjerenosti modela upravljanja izborima i djelovanja izbornih tijela
- savjetovanje vlade i parlamenta u pitanjima izborne reforme
- sudjelovanje u međunarodnim izbornim asocijacijama i procesima.

U nekim državama, izborna tijela obavljaju sve funkcije vezane za izborni proces samostalno, dok u drugima surađuju s drugim institucijama nadležnima za pojedine segmente izbora (što je slučaj u Hrvatskoj). Oba organizacijska modela imaju svoje prednosti i nedostatke, no najvažnije je precizno reguliranje ovlasti svih izbornih tijela kako bi se izbjegli problemi u implementaciji izbora. Na taj se način minimiziraju i njihovi nedostaci.

---

<sup>9</sup> Ibid, str. 63

Jednako tretiranje izbornih sudionika, djelovanje u maniri dobrog gospodara, izbjegavanje sukoba interesa, poštivanje ravnopravnosti spolova, etničke zastupljenosti nacionalnih manjina, ravnopravnosti i jednakosti članova, godišnja financijska i programska revizija te donošenje i poštivanje pravilnika o djelovanju članova izbornih tijela (*Code of Conduct*) samo su neke od obveza koje bi izborna tijela trebala poštivati u svom djelovanju. Ponekad obveze nisu taksativno navedene u zakonodavnom okviru, ali ih se izborna tijela pridržavaju kako bi izgradila što veći ugled u društvu. Primjerice, javno objavljivanje godišnjeg financijskog i programskog izvještaja može pridonijeti boljem razumijevanju rada izbornih tijela od strane političkih sudionika i samih građana.

#### 2.4. Sastav i djelovanje izbornih institucija

Neovisno o modelu upravljanja izborima i načinu odabira članova izbornih tijela, funkcije izbornih tijela mogu se podijeliti u dvije skupine: političke funkcije, odnosno donošenje politika ili smjernica za djelovanje izbornih tijela, i implementacijske funkcije koje se odnose na izvršavanje dogovorenih političkih odluka. Pod političkim funkcijama podrazumijevaju se donošenje strateškog plana, donošenje godišnjeg plana aktivnosti, donošenje odluke o udruživanjima u međunarodne organizacije i sl.

U državnom modelu ne postoje članovi izbornih tijela, već obje vrste funkcija obavljaju državni službenici. U mješovitom modelu, implementaciju aktivnosti uglavnom obavljaju državna tijela dok u neovisnom modelu izborna administracija provodi izbore neovisno o izvršnoj vlasti i uz ograničenu uključenost pojedinih državnih tijela.

Donošenje izbornih politika u neovisnom i mješovitom modelu prepušteno je članovima izbornih tijela koji se mogu birati na tri različita načina: među stručnjacima, među predstavnicima političkih stranaka ili kombinacijom ova dva načina.

Članovi izbornih tijela sastavljenih od stručnjaka biraju se temeljem njihovih profesionalnih kompetencija, a u pojedinim slučajevima pravo nominiranja može se povjeriti i političkim strankama (kao što je trenutno slučaj u Hrvatskoj). Drugi način sastava izbornih tijela uglavnom se provodi u državama koje su u tranziciji ili su netom izašle iz nje, a u kojima je prisutno nepovjerenje u državne institucije. Stoga su političke stranke putem svojih predstavnika izravno uključene u rad izbornih tijela kako bi se povećala transparentnost i/ili kontrola njihova rada i proširio krug donositelja odluka. Svaki od načina odabira članova ima svoje nedostatke i prednosti te je kod odabira načina izbora članova izbornih tijela važno sagledati cjelokupnu političku situaciju u pojedinoj državi. Prednosti i nedostaci ovih modela prikazani su u tablici:

**Tablica: Prednosti i nedostaci višestranačkih, stručnih i kombiniranih izbornih tijela<sup>10</sup>**

	<b>PREDNOSTI</b>	<b>NEDOSTACI</b>
<b>Višestranačka izborna tijela</b>	- Promiču sudjelovanje opozicijskih snaga u izborima	- Djelovanje članova motivirano političkim interesima - Upitno adekvatno radno iskustvo i

<sup>10</sup> Izvor: Electoral Management Design – The International Idea Handbook, str. 91

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Potiču participaciju birača</li> <li>- Povećavaju izbornu transparentnost</li> <li>- Osiguravaju utjecaj političkih stranaka na razvoj politika izbornih tijela</li> <li>- Osiguravaju vezu s bitnim izbornim sudionicima</li> <li>- Donose političko iskustvo u upravljanje izborima</li> </ul>	<p>kvalifikacije</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mogu biti glomazna ukoliko su zastupljene sve političke stranke</li> <li>- Manjak kredibiliteta ukoliko su pojedine političke stranke isključene ili nepoštovane</li> <li>- Teško se postiže konsenzus u donošenju odluka</li> <li>- Jedinstvo izbornih tijela ugroženo uslijed javnih nesuglasica između političkih stranaka</li> </ul>
<b>Stručna izborna tijela</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nepristrano i neutralno članstvo promiče kredibilitet</li> <li>- Spremno na odbijanje političkih pritisaka</li> <li>- Profesionalizam članova</li> <li>- Široka stručna znanja</li> <li>- Priznate javne osobe/članovi doprinose podizanju ugleda</li> <li>- Širok krug profesionalnih udruženja u svrhu potpore</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nisu uvijek svjesna važnih političkih čimbenika</li> <li>- Ograničen pristup političkih aktera njihovim aktivnostima</li> <li>- Nemaju uvijek dobre veze s ključnim izbornim sudionicima</li> <li>- Obaveza balansiranja rada za izborna tijela i organizaciju iz koje dolaze</li> <li>- Najbolji stručnjaci ponekad nisu u mogućnosti sudjelovati u njihovom radu</li> <li>- U tranzicijskim okruženjima ponekad je teško pronaći nestranačke osobe</li> </ul>
<b>Kombinirana izborna tijela</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ravnoteža između političkih i tehničkih zahtjeva</li> <li>- Stručni članovi mogu biti brana od bilo kakvih političkih utjecaja</li> <li>- Transparentnost spram izbornih sudionika i profesionalni kredibilitet</li> <li>- Kombinacija stručnih znanja i političkih uvida</li> <li>- Povezanost s ključnim izbornim sudionicima i javnim osobama</li> <li>- Političko iskustvo i mogućnost profesionalnog umrežavanja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Različiti ciljevi političkih i stručnih elemenata</li> <li>- Opasnost od „curenje informacija“ zbog natjecanja političkih i stručnih članova</li> <li>- Mogu biti glomazna ukoliko su zastupljeni svi stručni i politički akteri</li> <li>- Opasnost od manjka kredibiliteta ukoliko su neke političke stranke isključene</li> <li>- Donošenje odluka konsenzusom je otežano</li> <li>- Stručnjaci visokog profila mogu odbiti raditi s političkim strukturama</li> </ul>

Članovi izbornih tijela u ova dva modela mogu biti stalni i povremeni, ovisno o načinu organizacije rada izbornih tijela. Pritom je bitno da članovi izbornih tijela uživaju primjeren status u odnosu na druge slične institucije. Primjerice, u pojedinim državama predsjednik najvišeg izbornog tijela ima jednak status i prava kao i ministar u vladi. S druge strane, postoje slučajevi kad je članstvo u izbornom tijelu počasnica za koju nisu predviđena financijska sredstva. Bez obzira na način njihova izbora i regulaciju financijskih i materijalnih prava izbornih djelatnika, najvažnije je da u obavljanju svog posla budu nepristrani i cijenjeni od strane građana-birača, sudionika izbora i ostalih institucija.

Izborna tijela u svom djelovanju mogu biti više i manje transparentna, tj. otvorena prema javnosti. Dok je u većini država praksa da su sjednice izbornih tijela otvorene za javnost, u pojedinim državama one se povremeno zatvaraju kako bi se osigurale što otvorenije i produktivnije rasprave. U slučaju prakticiranja povremenih zatvorenih rasprava, važno je da zatvorene sjednice budu iznimka u cilju rasprave nekog izuzetno važnog pitanja. U suprotnom, povjerenje javnosti i sudionika i izbora u rad izbornih tijela može se značajno narušiti.

## **2.5. Planiranje, implementacija i evaluacija aktivnosti izbornih tijela**

S ciljem što efikasnijeg djelovanja, sva izborna tijela moraju planirati, implementirati i evaluirati svoje aktivnosti. Bez obzira na model upravljanja izborima, svaki početak rada ili mandata izbornog tijela trebao bi biti obilježen donošenjem strateškog plana. Strateški plan je dokument do kojega se dolazi putem strateškog planiranja, tj. procesa donošenja niza strateških odluka za određeno vremensko razdoblje. U cilju što kvalitetnije implementacije strateškog plana, u planiranje bi trebalo uključiti predstavnike svih institucija povezanih s izborima.

Sastavni dio strateškog plana čine opis trenutne situacije, vizija i misija djelovanja izbornog tijela, dugoročni ciljevi za predviđeno razdoblje, očekivani rezultati, popis aktivnosti koje će pridonijeti realizaciji dogovorenih ciljeva, popis provoditelja aktivnosti, popis korisnika aktivnosti, plan ili kalendar aktivnosti, izvori financiranja, te eventualne prepreke koje se očekuju u realizaciji strateškog plana. Strateški plan treba biti dokument dostupan svim članovima izbornog tijela, kao i široj javnosti.

Nakon donošenja strateškog plana ili u tijeku strateškog planiranja, a ovisno o vrsti i obimu predviđenih aktivnosti, pristupa se definiranju kadrovskih rješenja za optimalnu realizaciju strateškog plana. Ovaj postupak uglavnom započinje definiranjem opisa poslova koji se trebaju izvršiti, a potom se uspoređuju s kvalifikacijama i kompetencijama već postojećih izbornih djelatnika. Ukoliko postoje grupe poslova koje nisu „pokrivene“, tj. za koje ne postoje adekvatni kadrovi, pristupa se ili zapošljavanju ili angažiranju vanjskih organizacija kojima se povjerava provedba pojedinih aktivnosti uz adekvatnu naknadu. Paralelno s realizacijom strateškog plana, teku i aktivnosti vezane za logističku potporu izvršenja strateškog plana, primjerice osiguravanje prostora za rad i adekvatnih financijskih i materijalnih sredstava.

Svake godine izborna tijela trebala bi donijeti godišnji plan rada utemeljen na strateškom planu. Preporučljivo je da se plan donese prije izrade godišnjeg proračuna izbornih tijela, kako bi se financijski predvidjele sve planirane aktivnosti. Dobar godišnji plan i proračun utemeljen na njemu osobito su važni u modelima gdje izborna tijela nemaju samostalne financije, tj. gdje ovise o političkoj volji izvršne ili zakonodavne vlasti.

Pri implementaciji strateškog plana i općenitoj organizaciji rada izbornih tijela, bitno je precizno razgraničiti aktivnosti između pojedinih izbornih institucija te definirati opis poslova svakog djelatnika uključenog u njihov rad. Prvo iz razloga kako ne bi došlo do preklapanja nadležnosti i odgovornosti pojedinih institucija, a drugo kako bi svaki djelatnik bio u mogućnosti što efikasnije obavljati svoj posao. Ova razgraničenja također su bitna zbog što kvalitetnije evaluacije strateškog i godišnjih planova izbornih tijela.

U osnovi većine problema do kojih dolazi u implementaciji aktivnosti nalaze se pogrešno postavljene komunikacijski modeli ili njihovo nepoštovanje od strane pojedinih djelatnika ili institucija. Stoga je u cilju što efikasnije implementacije strateškog plana također bitno utvrditi sustave i načela za internu i eksternu komunikaciju te izvještavanje. Svaka institucija i svaki izborni djelatnik trebaju poznavati i pridržavati se dogovorenih načina komunikacije i izvještavanja te djelovati kao kontrolni mehanizam ukoliko dođe do kršenja dogovorenih pravila.

Izvještavanje je važan čimbenik budući da potiče međusobnu odgovornost, kao i odgovornost prema van. Ukoliko izborna tijela redovito informira javnost o svojim aktivnostima, i to radi na primjeren način, velika je vjerojatnost da će javnost pozitivno gledati na njegov rad. U suprotnom, ukoliko takvog izvještavanja nema, ili se provodi na neadekvatan način, javnost može posumnjati u kredibilitet izvještaja i rad izbornih institucija.

Osim toga, izborna tijela imaju širok krug korisnika svojih usluga i različite vrste obaveza prema njima. Primarni korisnici su političke stranke i kandidati, djelatnici drugih izbornih tijela, izvršna, zakonodavna i sudska vlast, tijela koja rješavaju izborne sporove, domaći i međunarodni promatrači, mediji, birači i potencijalni birači, organizacije civilnog društva, donatori i institucije koje pružaju pomoć u izborima. U sekundarne korisnike usluga ubrajamo dobavljače, širu javnost te regionalne i međunarodne mreže sličnih usmjerenja, npr. ACEEO.

Pri osmišljavanju svojih aktivnosti unutar strateškog plana, izborna tijela moraju voditi računa o tome da zadovolje potrebe svojih korisnika na adekvatan način, što se postiže ispitivanjem njihovih potreba i očekivanja te zajedničkim projektima u međuizbornom razdoblju.

Otvorena i za suradnju spremna izborna tijela imaju veće predispozicije za uspjeh od onih koja su zatvorena i nedostupna javnosti. U tom smislu, potrebno je, u okviru strateškog plana, detaljno osmisliti strategije rada s korisnicima te adekvatne metode prezentiranja svih aktivnosti izbornih tijela.

Radi povećanja kvalitete djelovanja izbornih tijela, bitna je evaluacija izbornih tijela koja će na objektivan način procijeniti provedbu planiranih aktivnosti te ukazati na one elemente

koje je potrebno mijenjati ili prilagoditi kako bi se u budućnosti izbjegle manjkavosti u provedbi aktivnosti i osiguralo postizanje željenih rezultata. Evaluacijski izvještaji temelj su budućeg planiranja aktivnosti upravo stoga što sadrže informacije o kvaliteti planiranja i provedbe planiranih aktivnosti u proteklom razdoblju. Stoga je vrlo važno kod donošenja strateškog plana utvrditi i detaljan plan i metode evaluacije, koje mogu biti unutarnje (provode je članovi izbornih tijela) ili vanjske (provode je nezavisne organizacije ili institucije), a pokrivaju područje unutarnjih procesa i procedura rada, postignutih rezultata nekog projekta ili provedbe izbora, financijsku reviziju, kvalitetu pruženih izbornih usluga, evaluaciju zakonodavnog okvira te programsku i stratešku evaluaciju.

Sve ove evaluacije trebale bi biti predviđene u strateškom planu, kao i u godišnjim planovima, kako bi se pravovremeno osigurala sredstva potrebna za njihovo provođenje. Rezultati evaluacija trebali bi biti dostupni primarnim korisnicima usluga, kao i široj javnosti, jer su pokazatelj društvene odgovornosti izbornih tijela.

## **2.6. Razvoj profesionalnog izbornog menadžmenta**

Iako se pod pojmom „profesionalizacija izbornog menadžmenta“ uglavnom pogrešno misli na podjelu izbornih tijela na stalna, tj. profesionalna i *ad hoc* tijela, profesionalizacija izborne administracije u teoriji označava povećanje kvalitete provedbe zadanih aktivnosti. Uz poštivanje i provođenje osnovnih načela izborne administracije profesionalni izborni djelatnik trebao bi:

- a) razumijeti strategije jačanja demokratskog razvoja,
- b) zalagati se za principe dobre izborne prakse i
- c) biti usmjeren na pružanje izbornih usluga visoke kvalitete svim zainteresiranim stranama<sup>11</sup>.

Profesionalizacija izborne administracije ne znači nužno i povećanje broja izbornih djelatnika. Prije početka profesionalizacije potrebno je, sukladno strateškom i godišnjem planu, utvrditi realne kadrovske potrebe. Pri tome valja imati na umu da loše organizirana izborna tijela mogu usporiti izborni proces i potrebne reforme, bez obzira na broj članova. Nakon definiranja potreba, potrebno je donijeti kriterije i procedure zapošljavanja koje moraju biti poznate svim djelatnicima i široj javnosti. Nepoštivanje kriterija i procedura može ozbiljno ugroziti kredibilitet izbornih tijela.

Nakon popunjavanja radnih mjesta, potrebno je efikasno organizirati rad svih članova izbornih tijela, kao i tajništva koje podupire njihov rad. O organizaciji rada tajništva ovisi i uspjeh rada izbornog tijela. Kod organizacije rada tajništva bitno je naglasiti da tajništvo ne bi trebalo preuzimati funkciju članova izbornog tijela, već bi trebalo podupirati njegov rad. Primjerice, ukoliko su članovi izbornih tijela pravnici, u tajništvu bi broj pravnika trebao biti sveden na minimum. Također, ukoliko su članovi izbornih tijela vični analizama izbornog zakonodavstva, plaćanje analiza u ovom ili onom obliku moglo bi se protumačiti kao nepotrebno trošenje sredstava.

---

<sup>11</sup> Ibid, str. 151

Za što efikasniju organizaciju rada i usavršavanje zaposlenika potrebno je provesti analizu postojećih znanja i vještina, te je usporediti s potrebama predviđenima u strateškom i/ili godišnjem planu aktivnosti. Na temelju tih podataka treba donijeti godišnji plan interne edukacije i osobnog razvoja zaposlenika. Kako se izborne tehnologije usavršavaju velikom brzinom, bitno je da svi izborni djelatnici budu u tijeku s inovacijama i izmjenama u izbornom zakonodavstvu što se postiže praćenjem stručne literature, pohađanjem seminara ili međunarodnom suradnjom koja omogućuje uvid u nove načine provođenja izbora.

Interna edukacija je proces koji bi se trebao odvijati kontinuirano. Neke izborne administracije provode certifikaciju osoba koje nakon položenog seminara dobijaju ovlaštenje rada na izborima. Certifikacija je dugotrajan postupak koji zahtjeva velike materijalne i ljudske resurse, a čiji je uspjeh proporcionalan s načinom na koji je organiziran. Certifikaciju je, kao i izborne treninge, moguće provesti na više načina:

- putem višefaznih treninga gdje viša izborna tijela treniraju niža,
- pomoću grupe internih trenera koji ne moraju biti zaposlenici izborne administracije
- kao aktivnost koju obavljaju vanjski suradnici pod nadzorom izborne administracije.

Kod odabira metode certifikacije, važno je sagledati trenutnu situaciju, tj. organizaciju izbornih tijela i odabrati metodu koja će polučiti najbolje rezultate. Ako se certifikacija provede manjkavo, izostat će povećanje kvalitete provođenja izbora. Stoga se preporuča da se u planiranju certifikacije prouče strana iskustva i angažiraju stručnjaci s iskustvom na tom području.

Bitno je naglasiti da je svaki izborni djelatnik predstavnik izborne administracije te da eventualno neznanje ili nepoznavanje propisa samo jednog pojedinca može ugroziti ugled čitave izborne administracije, što je osobito važno u izbornu vrijeme kad se broj izbornih djelatnika bitno povećava u kratkom vremenskom razdoblju. Stoga je važno efikasno organizirati rad u izbornom razdoblju i kvalitetno educirati čak i ono osoblje koje postaje dio izborne administracije na kratak vremenski rok.

## **2.7. Financiranje izbornih tijela**

S obzirom na model izbornog menadžmenta, izborna tijela mogu se financirati na više načina. Kod nezavisnog modela izborna tijela imaju vlastiti proračun za koji su odgovorna samostalno. Proračun se uglavnom ne odobrava ili se formalno odobrava od strane zakonodavnog tijela, a može se i automatski uvrstiti kao stavka u godišnji državni proračun. Kod državnog modela, proračun izbornih tijela se odobrava kao proračun ministarstva ili ureda zaduženog za izbore dok se kod mješovitog modela uglavnom revidira i/ili odobrava putem zakonodavne ili izvršne vlasti. Bez obzira na model financiranja, bitno je da izborna tijela u izvršenju proračuna budu samostalna kako se ne bi ugrozila autonomija njihova djelovanja.

Prema CORE (*Cost of Registration and Elections - Cijena registracije i izbora*) projektu Fonda Ujedinjenih naroda za razvoj (United Nations Development Program - UNDP) i Međunarodne



zaklade izbornih sustava (International Foundation of Electoral Systems - IFES), troškovi izbornih tijela mogu se podijeliti na:

- a) direktne – troškovi koji su direktno vezani uz implementaciju izbornog procesa,
- b) indirektne – troškovi izbornih usluga koji se ne mogu razdvojiti od proračuna drugih tijela koja sudjeluju u implementaciji izbora i
- c) integritetne – troškovi koji su, uz direktne troškove, neophodni kako bi se osigurala sigurnost, integritet, politička neutralnost i nesmetano funkcioniranje izbornih tijela u izbornom procesu<sup>12</sup>.

Integritetni troškovi uglavnom se pokrivaju iz donacija ili putem projekata financiranih od strane međunarodne zajednice i to u post-konfliktnim društvima i/ili konsolidirajućim demokracijama. U ove troškove spadaju, na primjer, izrada nacionalnog popisa birača te druge aktivnosti koje zahtjevaju znatna financijska sredstva koja se često ne mogu financirati iz proračuna tek uspostavljene ili ratom istraumatizirane države. Kada demokratskom konsolidacijom država financijski ojača, integritetni troškovi postaju dio direktnih troškova.

Općenito, uz zakonodavni okvir, a u cilju što efikasnijeg upravljanja financijama, bitno je da izborna tijela poštuju već donesena ili utvrde nova pravila za postupke javne nabave i interno trošenje sredstava općenito, uz poštivanje načela financijskog menadžmenta:

1. Transparentnost - postiže se javnim objavljivanjem proračuna, izvještaja o izvršenju proračuna, postupaka javne nabave kao i objavljivanjem godišnjeg financijskog i narativnog izvještaja.
2. Efikasnost i efektivnost – postižu se uporabom resursa u maniri dobrog gospodara.
3. Integritet – postiže se donošenjem i poštivanjem internih pravila o financijama, ponašanju djelatnika i odnosima s korisnicima<sup>13</sup>.

Financiranje izbora i izbornih tijela često predstavlja značajnu proračunsku stavku te je kao takvo subjekt neprestanog propitivanja kako ostalih državnih institucija tako i šire javnosti. Pitanja olakšavanja glasovanja, primjerice pristup i glasovanje osoba s invaliditetom, glasovanje pripadnika nacionalnih manjina na manjinskim jezicima te glasovanje putem interneta, dovode do dodatnog povećanja troškova. Nove tehnologije, osobito za registraciju birača, glasovanje i brojanje glasova su skupe te je potrebno voditi računa o omjeru troškova i koristi investicija u nove tehnologije u svrhu provođenja izbora kako ne bi došlo do neodgovornog trošenja javnih sredstava. Stoga je bitno da izborna tijela imaju javne, realne i dobro obrazložene proračune koji su utemeljeni na financijskim mogućnostima pojedine države.

---

<sup>12</sup> Ibid, str. 176

<sup>13</sup> Ibid, str. 188

### **3. IZBORNA ADMINISTRACIJA – STANJE U REPUBLICI HRVATSKOJ S OSVRTOM NA PARLAMENTARNE IZBORE 2007. GODINE**

U daljnjem tekstu fokusirat ćemo se na prikaz stanja u Republici Hrvatskoj slijedeći korake u izbornom procesu, uz povremen prikaz rješenja istog pitanja u Nizozemskoj, Estoniji te Bosni i Hercegovini kako bismo omogućili usporedbu, ali i potaknuli promišljanje o mogućim poboljšanjima koje je moguće uvesti i u hrvatski izborni postupak.

#### **3.1. POPISI BIRAČA**

Središnje tijelo odgovorno za vođenje i funkcioniranje sustava popisa birača u Republici Hrvatskoj je Središnji državni ured za upravu (SDUU) koji koordinira rad, educira i izdaje naputke funkcionalno podređenim uredima za opću upravu. Gradska izborna povjerenstva (GIP), općinska izborna povjerenstva (OIP) i birački odbori (BO) zaprimaju izvratke iz popisa birača od ureda za opću upravu te se njima služe na izborni dan.

Sukladno Zakonu o popisima birača (NN 19/07), hrvatski državljani ostvaruju biračko pravo temeljem upisa u popis birača. Popise birača za birače koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, vode tijela državne uprave u županijama, tj. uredi za opću upravu u gradovima i općinama sukladno prebivalištu birača. Ured za opću upravu Grada Zagreba, osim popisa za birače s prebivalištem u Zagrebu, vodi i središnju evidenciju (SE) birača koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj.

Uredi za opću upravu provode upis, ispis ili dopunu podataka o biračima na temelju podataka dobivenih od građana ili od nadležnih tijela državne uprave – Ministarstva unutarnjih poslova (MUP), matičnih ureda i općinskih sudova. Uredi za opću upravu dužni su obavijestiti birače putem sredstava javnog priopćavanja o mogućnosti, vremenu i načinu pregleda, dopune i ispravka popisa birača. Birači mogu provjeriti svoje podatke u popisima birača na web stranicama SDUU-a [www.uprava.hr](http://www.uprava.hr) ili putem SMS-a (samo korisnici 098/099 mreže), a SDUU biračima dostavlja i ispis njihovih podataka iz popisa birača, tzv. *rezance* radi provjere i ispravaka podataka. Zakonske nelogičnosti, odnosno kolizije u rokovima koji se tiču *rezanaca* potrebno je riješiti. Naime, Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 116/99, 53/03, 69/03 – pročišćeni tekst, 19/07) propisuje da se *rezanci* šalju biračima najkasnije 8 dana prije dana održavanja izbora, no 8 dana prije izbora birači više ne mogu ispraviti i dopuniti podatke u popisima birača jer je rok za ispravak i dopunu, sukladno Zakonu o popisima birača, 14 dana prije izbora. Zakon o popisima birača, pak, propisuje da će se svim biračima u Republici Hrvatskoj dostaviti *rezanci* 14 dana prije izbora kako bi birači mogli ispraviti i dopuniti svoje podatke na vrijeme.

MUP vodi baze podataka o prijavljenim punoljetnim osobama, prijavi i odjavi prebivališta, promjeni adrese stanovanja punoljetnih osoba, primitku ili prestanku hrvatskog državljanstva i o promjeni ili poništenju MBG-a. U međuzbornom razdoblju policijske uprave dostavljaju izmjene podataka neposredno jednom ili dva puta tjedno nadležnom uredu za opću upravu. Dostavljene izmjene se izlistavaju i ručno unose u podatke o popisima birača. Osim ovih podataka, MUP dostavlja i podatke o građanima koji imaju prebivalište u

Hrvatskoj, no ne posjeduju niti jedan važeći hrvatski dokument. Podaci o takvim građanima ulaze u popis birača i time povećavaju ukupan broj birača u popisu birača iako navedeni građani, vjerojatno, stvarno ne prebivaju u Republici Hrvatskoj. Navedeni problem potrebno je riješiti u cilju bolje ažurnosti popisa birača putem novog Zakona o prebivalištu. Bolja ažurnost popisa birača, tj. realan broj birača u popisu birača neophodan je za provođenje referenduma, a posebice referenduma za ulazak u Europsku uniju. Prije samih izbora MUP izmjene o građanskim stanjima dostavlja u SDUU gotovo svakodnevno, koji zatim promjene podataka dostavlja svojim uredima za opću upravu koji izlistavaju promjene i ručno ih unose u popis birača.

Ažuriranje podataka vrši se kontinuirano, uparivanjem s podacima iz MUP-a, knjigom državljana i ostalim podacima. Prema podacima MCS-a, državna uprava u potpunosti je umrežena te bi se podaci iz baza MUP-a i ostalih institucija mogli komplementarno integrirati u podatke popisa birača u svrhu ažuriranja. U tu svrhu bilo bi potrebno ujednačiti strukturu baza podataka i načine vođenja i dostave podataka, radi veće efikasnosti ažuriranja (primjerice, svaka institucija u svojoj bazi podataka na svoj način vodi nazive ulica). Prema podacima MUP-a, trenutno ne postoje tehnički uvjeti za razmjenu podataka u elektronskom obliku i to stoga što državna uprava nije u potpunosti umrežena, a podaci se u različitim bazama vode u raznim strukturama i formatima, što onemogućava elektronsko integriranje podataka i efikasnije ažuriranje. MUP je ponudio SDUU-u u 2007. godini mogućnost elektronske razmjene podataka, no ista još nije dogovorena jer i dalje ne postoje tehnički uvjeti za razmjenu podataka u elektronskom obliku, tj. podaci se i dalje vode u različitim bazama podataka koje nisu kompatibilne.

Osim ovih podataka, a radi točnosti evidencije popisa birača, matični uredi dostavljaju uredima za opću upravu podatke o preminulim punoljetnim biračima, obavijesti o sklopljenim brakovima, promjeni osobnog imena i promjeni spola dok im općinski sudovi dostavljaju pravomoćne sudske odluke o potpunom oduzimanju poslovne sposobnosti.

Odmah nakon raspisivanja izbora, zapovjedništva postrojbi Oružanih snaga Republike Hrvatske, trgovačka društva - vlasnici brodova i uprave kazionica, odnosno zatvora i odgojnih zavoda dužni su dostaviti podatke nadležnom tijelu koje vodi popis birača prema mjestu njihova prebivališta za birače koji će se na dan izbora zateći na službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske, članove posada pomorskih i riječnih brodova pod hrvatskom zastavom izvan njezinih granica te za birače lišene slobode.

Jedna od važnijih evidencija na kojoj se temelje popisi birača je evidencija o prebivalištu građana koju vodi MUP. Tijekom pisanja studije, sugovornici u MUP-u su naveli kako MUP evidenciju prebivališta interno vodi kao aktivnu i pasivnu evidenciju prebivališta, s obzirom da MUP zbog postojećeg neadekvatnog zakonskog okvira nije u mogućnosti detaljno pročitati podatke u evidenciji prebivališta.<sup>14</sup> Aktivna evidencija prebivališta obuhvaća glavnu, tekuću evidenciju prebivališta, koja je u potpunosti, ažurirana dok se u pasivnoj evidenciji vode građani čiji su podaci nepotpuni, primjerice, nedostaje smrtni list za građanina koji je preminuo te se takva osoba još ne može brisati iz evidencije prebivališta.

---

<sup>14</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske b1. U-I-496/1998 od 19.siječnja 2000. (NN br. 11/00)

Razmjena podataka o prebivalištu između SDUU-a i MUP-a potpuno je neadekvatna budući da se podaci u evidenciji prebivališta ne vode na isti način kao i podaci u popisu birača. Primjerice, naziv ulice u evidenciji prebivališta napisan je na jedan način dok se naziv iste ulice u popisu birača vodi na drugi način, što dovodi do nemogućnosti izravne razmjene podataka.

Zakon o prebivalištu i boravištu građana (NN 53/91, 11/00) i Pravilnik o obrascima evidencije prijave prebivališta i boravišta građana (NN 149/02) u uskoj su vezi s problemom tzv. fiktivnog prebivališta i problemom nepoznate nacionalne pripadnosti birača. Problem fiktivnog prebivališta je problem onih birača koji su na jednoj adresi prijavljeni, premda već dulje vrijeme na njoj ne prebivaju ili im vlasnici nikad nisu dali suglasnost za prijavu prebivališta, odnosno suglasnost su dali bivši vlasnici nekretnine. Ovaj je problem naročito razvidan kad prije izbora građani primaju tzv. *rezance* za osobe koje ne prebivaju na navedenoj adresi.

Nadalje, Pravilnik o obrascima evidencije prijave prebivališta i boravišta građana više ne traži podatak o nacionalnosti prilikom prijave prebivališta pa evidencija popisa birača bilježi podatak o nacionalnosti kao *nepoznat*. Drugim riječima, podatak o nacionalnosti, od stupanja na snagu Pravilnika 2002. godine, MUP više ne dostavlja uredima opće uprave za birače koji su postali punoljetni ili mijenjali prebivalište nakon 2002. godine, već upisuju da je biraču nacionalnost nepoznata. Podatak o nacionalnosti ne prenosi se automatski za birače koji mijenjaju prebivalište iako bi to tehnički bilo izvedivo. Za neprenošenje podatka o nacionalnosti za birače koji mijenjaju prebivalište odgovornost snosi SDUU. Ovakva praksa direktno uzrokuje probleme pripadnicima nacionalnih manjina u ostvarivanju njihovih prava na izborni dan, a također vrijeđa i dio državljana hrvatske nacionalnosti koji ne shvaćaju zbog čega je došlo do promjene dotičnog podatka.

Uredi za opću upravu prije izbora izdaju potvrde o upisu u popis birača i vrše privremene upise u popise birača za birače koji žele glasovati izvan mjesta prebivališta u Republici Hrvatskoj. Građani koji su se na izborni dan zatekli izvan mjesta prebivališta na parlamentarnim i predsjedničkim izborima, mogu glasovati u mjestu boravišta ukoliko najkasnije do 14 dana prije dana održavanja izbora dostave potvrdu o upisu u popis birača uredu za opću upravu u mjestu svog boravka na dan izbora, i tamo se privremeno upišu u popis birača.

Tijekom parlamentarnih izbora 2007. godine, prilikom procedure privremenog ispisa i privremenog upisa u popis birača za glasovanje izvan mjesta prebivališta, uočeno je kako je dio birača ostao uskraćen za svoje biračko pravo ili zbog proteka roka u kojem je bilo potrebno obaviti sve radnje kako bi obavili privremeni upis ili zbog netočno objašnjene procedure od strane službenika u uredima državne uprave. Prema istraživanju GONG-a, od 21 kontaktiranog ureda, njih 11 nije davalo točne podatke o proceduri glasovanja izvan mjesta prebivališta što je moglo utjecati na ostvarivanje biračkog prava nekih građana.<sup>15</sup>

Procedura privremenog upisa u popis birača koju provode uredi za opću upravu pokazala se kompliciranom za birače jer su morali obavljati dva različita koraka - ispis iz popisa birača u

---

<sup>15</sup> Izveštaj GONG-a o parlamentarnim izborima 2007., <http://www.gong.hr/news.aspx?newsID=1355&pageID=51>

mjestu prebivališta te privremeni upis u popis birača u mjestu u kojem će se zateći na dan izbora. Tako je *de facto* procedura registracije za glasovanje u inozemstvu jednostavnija od privremenog upisa u popis birača unutar Republike Hrvatske budući da je za glasovanje u inozemstvu bilo potrebno jedino obaviti prethodnu registraciju pri nadležnoj diplomatskoj misiji/konzularnom uredu (DM/KU), a koja se obavlja se putem telefona, telefaksa, elektronske pošte ili osobnim dolaskom u DM/KU do 14 dana prije izbora. Privremen ispis iz popisa birača s prebivalištem u RH nije moguće obaviti putem telefona ili e-maila.

Dodatno, birači s prebivalištem u Republici Hrvatskoj, koji se na dan parlamentarnih ili predsjedničkih izbora zateku se u inozemstvu ili duže borave u inozemstvu, glasuju uz predočenje dokaza o hrvatskom državljanstvu, dokaza o identitetu i potvrde o upisu u popis birača koju pribavljaju u Hrvatskoj u nadležnom uredu za opću upravu ili se mogu prethodno registrirati pri DM/KU za glasovanje u inozemstvu.

Birači koji žele glasovati izvan mjesta svog prebivališta u inozemstvu, a nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, obvezni su prethodno se registrirati za glasovanje u inozemstvu, za ono mjesto gdje će boraviti na izborni dan.

Uredi za opću upravu sudjeluju u procesu prethodne registracije na način da upisuju bilješke u popis birača o prethodno registriranim biračima, a vrše i prethodnu registraciju birača koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, a žele glasovati u Hrvatskoj.

Izazov pred kojima se nalaze nadležne institucije za provedbu izbora u inozemstvu, a vezani su za popise birače, odnosi se na provođenje procedure prethodne registracije birača što je pokazalo iskustvo parlamentarnih izbora 2007. Izostala je kvalitetna koordinacija među institucijama koje sudjeluju u vođenju popisa birača, a nije došlo ni do razvoja kvalitetnog sustava razmjene podataka, pri čemu se posebno istakla potreba za pravovremenijom podrškom SDUU-a DM/KU-ima, Ministarstvu vanjskih poslova i europskih integracija (MVPEI) i Uredu za opću upravu Grada Zagreba kod postupka prethodne registracije.

Neadekvatna tehnička podrška, primjerice kod procedure prethodne registracije, otežava i usporava posao ureda za opću upravu, a posebno Gradskog ureda za opću upravu Grada Zagreba, što slabi njihovu učinkovitost, a biračima otežava proceduru prethodne registracije. Procedura prethodne registracije tijekom parlamentarnih izbora 2007., u kojoj su DM/KU-i nekoliko puta komunicirali s uredima za opću upravu u Hrvatskoj putem faksa radi registracije birača je zastarjela, skupa i neučinkovita. Kod prethodne registracije problem je predstavljala i neusklađenost zakonskih rokova prethodne registracije i objave biračkih mjesta. Naime, Ured za opću upravu Grada Zagreba teško može svrstati prethodno registriranog birača na njegovo biračko mjesto u inozemstvu, budući da se biračka mjesta tek naknadno određuju od strane DIP-a.

Nakon što su izvršene sve navedene radnje, Povjerenstvo za popise birača provjerava pravilnost popisa birača, odlučuje o zahtjevima građana za upis, dopunu ili ispravak podataka te potvrđuje popise birača. Nakon što ih potvrdi, Povjerenstvo dostavlja popise birača uredima za opću upravu. Gradsko/općinsko vijeće, tj. Skupština Grada Zagreba osniva Povjerenstvo koje čine predsjednik i dva člana te njihovih zamjenici.

Uredi državne uprave dužni su dostaviti izvratke iz zaključenog i potvrđenog popisa birača općinskom ili gradskom izbornom povjerenstvu najkasnije 24 sata prije otvaranja biračkih mjesta. Ured za opću upravu Grada Zagreba dostavlja DM/KU-ima izvode iz popisa birača za birače koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj u istom roku.

Hrvatski državljani koji imaju biračko pravo, a nisu upisani u izvode zaključenih i potvrđenih popisa birača dostavljenih na biračka mjesta, imaju pravo na dan izbora dokazati biračko pravo Potvrdom za glasovanje koju izdaje ured za opću upravu na dan izbora. Na izborni dan uredi za opću upravu izdaju i pisanu suglasnost DM/KU za izdavanje Potvrde za glasovanje. Na kraju izbornog dana, ovlaštteni predstavnik DM/KU-a ovjerava Popis za glasovanje s biračkih mjesta u inozemstvu.

U provedbi Zakona o popisima birača na parlamentarnim izborima 2007. godine institucije su se suočile s nekoliko izazova u području svojih nadležnosti, ali i s pitanjima međusobne koordinacije i suradnje. Primjerice, SDUU nije organizirao edukaciju ureda za opću upravu niti drugih institucija vezano za provođenje novog Zakona o popisima birača. Ured za opću upravu Grada Zagreba organizirao je na zahtjev MVPEI-a, a uz suglasnost SDUU-a, četiri edukativna sastanka za zaposlenike DM/KU-a (dva u Zagrebu i dva u Münchenu) radi pojašnjenja procedure prethodne registracije za birače u inozemstvu.

Dodatno, neusuglašeni i prekratki rokovi u različitim zakonima koji reguliraju provedbu izbora uzrok su nemogućnosti bolje koordinacije i pripreme izbornog procesa. Takvoj lošoj koordinaciji pridonosi i različitost formata i načina vođenja raznih baza podataka nadležnih tijela koje bi, u svrhu učinkovitosti procesa, trebale biti komplementarne. Primjerice, neusklađenosti stvarnih adresa prebivališta unutar i izvan Republike Hrvatske i adresa koje se nalaze u evidenciji prebivališta i knjigama državljana jedan je od problema. Dio odgovornosti leži i na biračima koji ne javljaju promjene adresa stanovanja, a značajan uzrok je i neadekvatna i nepravovremena razmjena podataka između DM/KU-a, MUP-a i Gradskog ureda za opću upravu Grada Zagreba pri izdavanju novih putnih isprava u DM/KU.

Tijekom parlamentarnih izbora 2007. uočeno je da Ured za opću upravu Grada Zagreba ima otežan pristup knjigama hrvatskih državljana i evidenciji prebivališta građana jer navedene evidencije koje se nalaze u MUP-u i SDUU-u nisu mogli dobiti u cjelosti i koristiti ih. Međutim, i dalje najveći izazov predstavlja pravovremeno i kontinuirano ažuriranje popisa birača za birače bez prebivališta u Republici Hrvatskoj, s obzirom na broj preminulih birača koji se i dalje vode u popisu birača.

Još jedan evidentiran problem bilo je i korištenje ispisa iz popisa birača od strane stranaka u svrhu izborne promidžbe. Naime, sukladno Zakonu, sve stranke i kandidati u određenoj izornoj jedinici imale su za parlamentarne izbore 2007. godine pravo od SDUU-a dobiti ispis birača iz popisa birača za izbornu jedinicu gdje su se natjecale. Podaci dostupni strankama i kandidatima uključivali su ime i prezime, te adresu birača. Ovaj vid javnosti informacije o popisima birača jedan je od mehanizama dodatne provjere popisa birača te važan element transparentnosti izbornog procesa jer stranke imaju uvid u cjelokupni popis birača, mogu uočiti nelogičnosti te upozoravati ili mijenjati postojeće propise dok su na vlasti ili u oporbi kako bi se situacija u popisima birača poboljšala. Ipak, premda Zakon o popisima birača vrlo jasno navodi da se popisi birača mogu dobiti samo u svrhu provjere popisa birača, pri čemu

se mora voditi računa o tajnosti osobnih podataka, bilo je slučajeva da su se popisi birača koristili u svrhu izbornog marketinga.

### **3.1.1. Informatička podrška vođenju popisa birača**

Popisi birača u Republici Hrvatskoj vode se u centralnoj bazi SDUU-a, a dvije aplikacije za vođenje popisa birača izradile su i održavaju dvije tvrtke: Agencija za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d.o.o. (APIS IT) iz Zagreba, te MCS Informatika iz Čakovca.<sup>1</sup>

APIS IT vodi evidenciju popisa birača za područje Grada Zagreba, Samobora, Velike Gorice i Zaprešića, dok ga MCS vodi za ostatak Hrvatske od 1992. godine. APIS IT također pruža IKT podršku za vođenje evidencije birača bez prebivališta u Republici Hrvatskoj koju vodi Ured za opću upravu Grada Zagreba. Osim toga, još od 1990. godine APIS IT daje informatičku i organizacijsku podršku za provođenje izbora.

Informacijski sustav koristi postojeće registre i podatke o građanima i prostoru, prije svega baze podataka MUP-a (o prebivalištu) i katastra (o adresama) te postojeću infrastrukturu Porezne uprave Ministarstva financija s obzirom da je ista najsigurnije rješenje koje pokriva gotovo cijeli teritorij Republike Hrvatske. Za potrebe izbora, APIS IT dostavlja podatke o biračima iz Zagreba, Samobora, Velike Gorice i Zaprešića MCS-u koji ih potom priprema za cijelu Hrvatsku. U međuizbornom razdoblju APIS IT dostavlja promjene u podacima prvo u centralnu bazu SDUU-a koja zatim generira podatke na centralnu Internet stranicu.

MCS je instalirao lokalne baze podataka na razini SDUU-a i ispostava državne uprave u županijama, proveo umrežavanje na centralni sustav SDUU-a te uspostavio centralnu bazu podataka popisa birača i centralnu Internet evidenciju. Osim toga, MCS pruža podršku za Internet pretraživanje podataka u popisima birača, kao i za SMS provjeru, dostupnu putem mreže T-mobile koja navedenu uslugu ne naplaćuje SDUU-u. Ostali mobilni operateri traže naknadu za pružanje takve usluge, pa stoga ista nije omogućena korisnicima ostalih mobilnih mreža u Hrvatskoj.

APIS IT izradio je i aplikaciju za prethodnu registraciju birača na razini cijele države koja se može koristiti i u međuizbornom razdoblju, no unatoč nepostojanju zakonskih prepreka ista nije bila korištena za potrebe parlamentarnih izbora 2007. Tijekom izrade ove studije nismo uspjeli doći do podataka o razlozima nekorištenja ove nesumnjivo korisne aplikacije. I MCS i APIS IT složili su se kako se sustav privremenog upisa birača unutar Hrvatske pred izbore, kao i sustav prethodne registracije birača može pojednostavniti i učiniti efikasnijim korištenjem aplikacija i obje su ih tvrtke u mogućnosti ponuditi.

1 - Agencija za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d.o.o. u vlasništvu je Vlade Republike Hrvatske (51%) i Grada Zagreba (49 %) te ima 331 zaposlenika. MCS poduzeće za razvoj informacijskih sustava privatna je tvrtka koja ima 17 zaposlenika.

### 3.1. PREPORUKE

U cilju kvalitetnijeg vođenja popisa birača, navodimo preporuke za unapređenje procesa, koje su proizašle iz ove studije, kao i evaluacijskog seminara parlamentarnih izbora 2007, održanog u Opatiji u veljači 2008. godine.

Potrebno je uskladiti zakonske odredbe o dostavi *rezanaca* - izvadaka iz popisa birača (različiti zakonski rokovi navedeni su u Zakonu o izborima zastupnika u Hrvatski sabor i Zakonu o popisima birača), kako bi se ispunila njihova svrha, odnosno građanima omogućila pravovremena izmjena netočnosti u popisima birača.

Nužno je uskladiti postojeće različite baze podataka nadležnih tijela radi lakše i točnije razmjene podataka, primjerice, uskladiti aplikaciju popisa birača i aplikaciju za evidenciju prebivališta, kao i način njihova vođenja kako bi aplikacije bile kompatibilne, a podaci se razmjenjivali na lakši, sigurniji i točniji način<sup>16</sup>. SDUU treba odrediti i propisati jedinstven oblik i standarde vođenja i dostave podataka u koordinaciji s ostalim institucijama.

Kako bi popisi birača u Hrvatskoj bilo što ažurniji ključna je aktivnija i odgovornija uloga svih nadležnih institucija pri pravovremenoj dostavi podataka uredima za opću upravu, ali i kontinuiran unos promjena u popisima birača. Također, neophodna je sustavna edukacija ureda za opću upravu o pojedinim aspektima izbornog procesa od strane od strane SDUU-a i ostalih institucija uključenih u izborni proces.

Do promjene Zakona o prebivalištu, SDUU bi trebao iz postojeće evidencije popisa birača, za birače koji mijenjaju samo prebivalište, uzimati dotadašnji podatak o nacionalnosti kako se biračima podatak o nacionalnosti ne bi vodio kao nepoznat u popisu birača.

Zakonom o prebivalištu potrebno je utvrditi i mehanizme koji će omogućiti brisanje iz popisa birača u Hrvatskoj onih birača koji su trajno odselili iz Republike Hrvatske.

Proceduru traženja potvrde i upisa u popis birača u mjestu boravišta za one birače koji na dan izbora neće biti u mjestu svog prebivališta potrebno je pojednostaviti.<sup>17</sup> Nova rješenja u proceduri privremenog ispisa i upisa u popis birača bi trebala biti jednostavnija, uz oslanjanje na mogućnosti koje pružaju nove informatičke tehnologije. Informatičke tvrtke koje održavaju sustav potvrdile su da imaju znanja i kapaciteta izraditi aplikacije koje bi omogućile lakši i brži rad na privremenom upisu u popis birača, a koji bi i dalje jamčio sigurnost i točnost podataka.<sup>18</sup>

U cilju bolje ažurnosti i sređivanja stanja u SE popisa birača (birači bez prebivališta u Republici Hrvatskoj) Uredu za opću upravu Grada Zagreba trebalo bi omogućiti uvid u knjige hrvatskih državljana i evidenciju prebivališta građana. Stoga je nužna sustavna razmjena i povezanost podataka koji se nalaze u MUP-u i SDUU-u.

---

<sup>16</sup> Izvještaj OESS-a o parlamentarnim izborima u Republici Hrvatskoj 2007., [http://www.osce.org/documents/odih/2008/04/30928\\_hr.pdf](http://www.osce.org/documents/odih/2008/04/30928_hr.pdf)

<sup>17</sup> Ibid

<sup>18</sup> Intervju autora s predstavnicima APIS-a i MCS-a, 29. i 30. travnja 2007. godine



Nedostaje jasna procedura kojom bi MVPEI trebao zaprimiti novu adresu prebivališta hrvatskog državljanina u inozemstvu kod izdavanja putnih isprava, a MUP evidentirati promjenu adrese u evidenciji prebivališta, kako bi Ured za opću upravu Grada Zagreba mogao evidentirati točnu adresu u popisima birača, tj. u SE.

Radi lakšeg i bržeg registriranja birača potrebno je pojednostaviti proceduru prethodne registracije birača korištenjem aplikacije koju bi koristili Gradski ured za opću upravu Grada Zagreba, MVPEI i uredi za opću upravu.<sup>19</sup>

Nadležne institucije, posebno SDUU i MVPEI, trebale bi preuzeti aktivniju ulogu u pronalasku najboljeg načina prikupljanja podataka o preminulim biračima bez prebivališta u Republici Hrvatskoj od stranih država u svrhu brisanja preminulih birača iz popisa birača.<sup>20</sup> SDUU, DIP i Agencija za zaštitu osobnih podataka trebali bi educirati i upozoravati javnost da se podaci iz popisa birača ne zloupotrebljavaju u marketinške svrhe dok se Zakon o popisima birača ne dopuni s ciljem propisivanja sankcija za zluporabu podataka u popisima birača.

Bilo bi korisno potaknuti građane i osigurati tehničku podršku za preuzimanje njihove aktivnije uloge u ažuriranju podataka iz popisa birača na što jednostavniji način (besplatni telefon, e-mail, fax, nadoknada putnih troškova) itd.

Sustav prethodne registracije birača za glasovanje u inozemstvu kao i sustav privremenog upisa birača unutar Hrvatske treba se provoditi putem aplikacija koje omogućuju efikasnije, brže i točnije registriranje te je u tom smislu potrebno propisati zakonske odredbe. Tvrtka APIS već ima izrađene aplikacije potrebne za takvu aktivnost, a tvrtka MCS potvrdila je kako ih može izraditi bez većih troškova.

Eventualno donošenje zakona o državnoj evidenciji stanovništva sa svim osobnim podacima koji bi se kontinuirano koristio za rad državnih tijela i javnih ustanova, kao i za potrebe izbora, uvelike bi olakšao razmjenu i ažuriranje podataka nužnih za vođenje točnog popisa birača.

### **3.2. KONSTITUIRANJE IZBORNIH TIJELA**

U ovom dijelu teksta analiziramo zakonsko uređenje konstituiranja izbornih tijela u Republici Hrvatskoj, a usporedo s tim opisom donosimo primjere uređenja tih pitanja u Nizozemskoj i Estoniji, s ciljem da njihova rješenja posluže kao polazišna točka promišljanjima o eventualnim izmjenama u hrvatskom zakonodavnom okviru koji uređuje pitanje konstituiranja izbornih tijela.

---

<sup>19</sup> Izjveštaj OESS-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)

<sup>20</sup> Ibid

Sukladno Zakonu o Državnom izbornom povjerenstvu (NN 44/06, 19/07) DIP je stalno i najviše tijelo za provedbu izbora u Republici Hrvatskoj. Ostala tijela koja provode izbore su županijska izborna povjerenstva (ŽIP), izborna povjerenstva izbornih jedinica (IPIJ), gradska izborna povjerenstva (GIP) i općinska izborna povjerenstva (OIP) te birački odbori (BO).

### **Sastav najviših izbornih povjerenstava**

DIP u Hrvatskoj čine stalni članovi koji ne smiju biti članovi političkih stranaka, a imenuje ih Hrvatski sabor na mandat od 8 godina. Hrvatski sabor je početkom 2007. godine imenovao 6 članova (2 potpredsjednika) iz redova istaknutih pravnika (3 člana na prijedlog vladajućih i 3 na prijedlog oporbe) te 3 člana – predsjednika i dopredsjednike iz reda sudaca Vrhovnog suda. Predsjednik Vrhovnog suda je po svom položaju i funkciji istovremeno predsjednik DIP-a, a dva dopredsjednika bira opća sjednica Vrhovnog suda Republike Hrvatske na prijedlog predsjednika Vrhovnog suda. DIP ukupno broji 9 članova.

Najviše izborna povjerenstvo u Estoniji (NIP) je stalno tijelo sastavljeno od 7 članova koji su svi profesionalci u nekoj drugoj državnoj grani vlasti, a mandat im traje 4 godine. Članove imenuju razne institucije ovisno o njihovom položaju, a ne profesiji, primjerice, suca prvostupanjskog i drugostupanjskog suda imenuje Predsjednik Vrhovnog suda, savjetnika ministra pravosuđa imenuje ministar, državnog odvjetnika imenuje glavni državni odvjetnik, dužnosnika tajništva parlamenta imenuje glavni tajnik Parlamenta i slično. Institucija koja imenuje člana mora imenovati i zamjenskog člana kao alternativu, a članovi među sobom biraju predsjednika i zamjenika NIP-a, dok stručnu službu i administrativnu podršku osigurava tajništvo Parlamenta.

Slično kao i u Estoniji, nizozemsko najviše izborna povjerenstvo (DIP) je stalno tijelo sastavljeno od 7 članova imenovanih na mandat od 4 godine, koje djeluje kao vrhovno izborna tijelo za parlamentarne i EU izbore, a kao savjetodavno tijelo za regionalne i lokalne izbore. Upute DIP-a obavezne su za niža izborna tijela tijekom parlamentarnih i EU izbora. Članove DIP-a imenuje vlada u dogovoru s kraljicom, a članovi neformalno predstavljaju veće političke stranke, što nije propisano, ali se u provodi u praksi. Profesija članova DIP-a nije propisana, a trenutačni sastav čine profesor ustavnog prava, bivši član parlamenta, konzultant, profesor komparativne politike te bivši tajnik Ministarstva obrazovanja. Stručna služba DIP-a je od 2006. godine osamostaljena unutar Odjela za opću upravnu potporu Ministarstva unutarnjih poslova čime se broj osoblja postepeno povećao. Ovime su DIP i stručna služba stekli i veći stupanj financijske autonomije.

### **Nadležnost najviših izbornih povjerenstava**

DIP je nadležan za organizaciju i provođenje svih izbora u Republici Hrvatskoj i referendumima, osim izbora za mjesnu samoupravu. DIP, između ostalog, daje mišljenja za unapređivanje izbornog zakonodavstva te zakonodavstva koje regulira pitanje referendumima, imenuje članove županijskih izbornih povjerenstava i gradskog izbornog povjerenstva Grada Zagreba, članove IPIJ-a kao i članove GIP-a i OIP-a na predsjedničkim izborima, provodi edukaciju

članova izbornih povjerenstava te informira građane o provedbi izbora i zaštiti biračkog prava u izbornom postupku.

U Estoniji NIP obavlja uobičajene funkcije za sve vrste izbora koje se odnose na nadzor zakonitosti provedbe izbora, osiguravanje jedinstvene primjene izbornog zakona, propisivanje raznih obrazaca za provedbu izbora te rješavanje prigovora i žalbi. NIP također može suspendirati članove nižih izbornih povjerenstava u slučaju povrede izbornog zakona, propisa ili uputa donesenih od strane NIP-a ili drugog višeg izbornog tijela, ukloniti nepravilnosti iz akata nižih izbornih povjerenstava te obustaviti primjenu ili proglasiti nezakonitima i poništiti akte nižih izbornih povjerenstava. NIP dodatno utvrđuje status promatrača te način raspodjele svih sredstava za provođenje izbora.

U Nizozemskoj DIP, osim uobičajenih funkcija vezanih za provedbu i nadzor zakonitosti izbora, vodi i registar stranaka i kandidata, provodi evaluaciju izbornog procesa nakon završetka izbora, uspostavlja „izborni info punkt“ tijekom izbora (dežurni telefon i adresa na koju svi zainteresirani mogu dobiti odgovore) te održava baze podataka o izborima i objavljuvanjima stručnih publikacija. Trenutno se razmatra preuzimanje nadzora nad financiranjem stranaka i kampanja te nadležnost za izdavanje certifikata uređajima za glasovanje. DIP usko surađuje s Ministarstvom unutarnjih poslova koje organizira provedbu izbora te odabire vanjsku tvrtku za IKT potporu pri automatskoj obradi i tabuliranju rezultata glasanja (*Bureau voor Verkiezingsuitslagen Groenendaal*). MUP organizira i provodi izbore u administrativnom smislu, a donosi i određene podzakonske akte (upute) kojima se dodatno pojašnjava pravni okvir za izbore (primjerice, dodatne propise oko eksperimentalnih formi glasovanja kao što su glasovanje osoba izvan prebivališta, putem interneta i sl). MUP nadzire cjelokupnu provedbu izbora na nacionalnoj razini te imenuje članove 19 regionalnih izbornih povjerenstava. Dodatno, u Nizozemskoj djeluje i Parlamentarni odbor za potvrđivanje rezultata koji se sastoji od tri zastupnika donjeg doma parlamenta koji daju preporuku parlamentu da ovjeri mandate onim predstavnicima izabranima na izborima za parlament (domaći i EU). Odbor ima 2 stalna i do 35 povremeno zaposlenih te pregledava zapisnike iz 19 regionalnih izbornih povjerenstava kao i s 10 000 biračkih mjesta. Odbor može preporučiti parlamentu ponavljanje izbora na nekim biračkim mjestima ili ponovno prebrojavanje glasova.

### Broj članova i uloga tijela za provedbu izbora

Broj članova i uloga tijela koja provode izbore u Republici Hrvatskoj razlikuju se prema vrsti izbora. Tijela koja organiziraju i provode **parlamentarne izbore** su, pored DIP-a, IPIJ, GIP-ovi i OIP-ovi te birački odbori. IPIJ, GIP i OIP ima svaki ukupno 14 članova, a sastoji se od stalnog (nestranačkog) i proširenog (stranačkog) sastava. Biračke odbore čine predsjednik i 4 člana te njihovi zamjenici. Po 2 člana i zamjenika određuje većinska stranka ili koalicija, a po 2 člana i zamjenika oporba. Predsjednik i zamjenik ne smiju biti članovi niti jedne političke stranke, a po mogućnosti trebaju biti pravne struke.

Za potrebe parlamentarnih izbora, osim navedenih tijela, imenuje se i Etičko povjerenstvo kao nadstranačko tijelo općepriznatoga javnog ugleda koje priopćenjima i upozorenjima djeluje na promicanje i ostvarivanje etičkih i demokratskih načela tijekom parlamentarnih izbora. Etičko povjerenstvo ocjenjuje ponašanje sudionika izbora tijekom izborne promidžbe

i samog postupka izbora i provodi izvanupravni nadzor izborne promidžbe. Članove Etičkog povjerenstva imenuje Ustavni sud na prijedlog političkih stranaka iz reda istaknutih javnih osoba koje nisu kandidati na izborima i nisu članovi niti jedne političke stranke. Etičko povjerenstvo ima predsjednika (koji je po položaju predsjednik Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti) i 6 članova od kojih po 3 člana predlažu većinska i oporbene političke stranke, sukladno stranačkom sastavu Hrvatskog sabora. Na svim ostalim vrstama izbora u Republici Hrvatskoj, zadaće Etičkog povjerenstva obavlja DIP.

Za razliku od parlamentarnih, tijela za provedbu **predsjedničkih izbora** su pored DIP-a, GIP-ovi i OIP-ovi, te birački odbori budući da za predsjedničke izbore nema izbornih jedinica, već je čitava Hrvatska jedna izborna jedinica. GIP i OIP sastoji se od po 6 članova, a čine ih predsjednik i dva člana te njihovi zamjenici i moraju biti nestranačke osobe. Svih 6 članova biračkog odobora ne smiju biti članovi niti jedne političke stranke.

**Lokalne izbore** za predstavnička tijela i izravan izbor čelnika regionalne i lokalne izvršne vlasti (župani, gradonačelnici, načelnici općina) pored DIP-a organiziraju i provode ŽIP-ovi, GIP-ovi i OIP-ovi, te birački odbori. ŽIP, GIP i OIP ima svaki ukupno 14 članova, a sastoje se od stalnog (nestranačkog) i proširenog (stranačkog) sastava. Birački odbor čine predsjednik i 2 člana te njihovi zamjenici. Po jednog člana i zamjenika određuje većinska stranka ili koalicija, a po jednog člana i zamjenika oporba. Predsjednik i zamjenik ne smiju biti članovi niti jedne političke stranke.

Neujednačenost zakonodavnog okvira po pitanju broja i sastava izbornih tijela ima negativan utjecaj u odnosu na efikasnost pripreme izbornih radnji stoga navodimo primjere rješenja istih pitanja u Nizozemskoj i Estoniji. Za razliku od Hrvatske, gdje se sastav članstva i uloga tijela koje provode izbore razlikuje od izbora do izbora, u Estoniji i Nizozemskoj postoji piramidalna struktura izbornih tijela na čijem je vrhu Nacionalno izorno povjerenstvo (NIP). Estonija ima 15 regionalnih izbornih povjerenstava te dva gradska u Tallinu i Tartuu, gradska i općinska izborna povjerenstva za lokalne izbore te 657 biračkih odbora, dok je u Nizozemskoj 19 izbornih povjerenstava izbornih jedinica, 458 lokalnih izbornih povjerenstava koji provode izbore u suradnji s gradonačelnicima i općinskim načelnicima te okvirno 10 000 biračkih odbora.<sup>1</sup>

Estonija ima zakonom propisane uvjete za članstvo u svim izbornim povjerenstvima i biračkim odborima, kao i propisan način njihova rada te odnos s ostalim institucijama i tijelima. Primjerice, članom svih izbornih povjerenstava i biračkih odbora može postati osoba koja ima biračko pravo i tečno govori Estonski, a prestanak članstva prije isteka mandata uvjetovano je gubitkom biračkog prava, ostavkom ili smrću. Članstvo može biti suspendirano ako član postane službeni zastupnik političke stranke ili kandidata te ako postane kandidat za zastupnika u Parlamentu. Član ne smije provoditi kampanju za ili protiv neke stranke odnosno kandidata te je neovisan u obavljanju svojih dužnosti, vodeći se zakonima i ostalim propisima.

Nizozemska nema strogo propisane uvjete članstva u izbornim tijelima ili način njihova rada, već se oslanja na dobru praksu prilikom provođenja izbora i pravilnike institucija koje usko surađuju u provedbi izbora, kao što su Ministarstvo unutarnjih poslova i lokalne vlasti, s obzirom na dugu demokratsku tradiciju.

1 Podaci s parlamentarnih izbora 2007 u Estoniji i 2006. u Nizozemskoj, [www.osce.org/odihr/elections](http://www.osce.org/odihr/elections).

Regionalna izborna povjerenstva (RIP) u Estoniji stalna su izborna tijela od 13 članova čiji mandat traje 4 godine, a koji su svi profesionalci u nekoj drugoj lokalnoj ili regionalnoj grani vlasti. Stručnu službu i administrativnu podršku osigurava tajništvo regionalne vlasti / gradske vlasti Tallina i Tartua. Osnovna zadaća RIP-a jest potvrđivanje rezultata na razini regije te davanje uputa biračkim odborima i nadzor nad njihovim radom. RIP također može suspendirati članove biračkih odbora u slučaju povrede izbornog zakona, propisa ili uputa donesenih od strane izbornog tijela te obustaviti od primjene ili proglasiti nezakonitim i poništiti akte nižih biračkih odbora. RIP prebrojava glasove na razini regije pristigle iz inozemstva.

Za lokalne izbore u Estoniji konstituiraju se gradska i općinska izborna povjerenstva na razini gradova i općina (GIP i OIP). GIP i OIP su stalna tijela koja se formiraju prije lokalnih izbora od članova koji su profesionalci na nekoj drugoj funkciji. Naime, njihovo članstvo ostaje na snazi sve do imenovanja novog saziva GIP-a i OIP-a za 4 godine. GIP i OIP imaju 7 članova koji su imenovani najkasnije 19 dana prije izbornog dana. Predsjednik GIP-a i OIP-a je po funkciji tajnik grada / općine. Članove imenuje gradsko / općinsko vijeće na prijedlog općine ili gradskog tajništva, a imenuju se i 2 zamjenska člana. Stručnu službu i administrativnu podršku osigurava tajništvo lokalne vlasti koje objavljuje lokaciju sjedišta GIP-a i OIP-a. Nadležnosti GIP-a i OIP-a jesu potvrđivanje rezultata glasovanja za općine i gradove, davanje uputa biračkim odborima te donošenje rješenja o svim pitanjima iz nadležnosti GIP-a i OIP-a.

Cijeli sustav nižih izbornih tijela u Nizozemskoj (regionalna i lokalna izborna povjerenstva) je decentraliziran u potpunosti, dajući lokalnoj administraciji veliku ulogu. Izorno povjerenstvo izborne jedinice (IPIJ) stalno je tijelo koje se sastoji od 5 članova od kojih je jedan predsjednik, a jedan zamjenik predsjednika, a mandat im traje 4 godine. Predsjednik IPIJ-a je po funkciji gradonačelnik grada u kojem je IPIJ smješten, a ostale članove imenuje MUP u slučaju parlamentarnih i EU izbora te regionalna i lokalna vlast u slučaju regionalnih i lokalnih izbora. Lokalna je vlast dužna osigurati uvjete za rad IPIJ-a, a daljnja pravila o radu IPIJ-a mogu donositi lokalna i regionalna vijeća. Nadležnosti IPIJ-a je registracija kandidata za njihovo područje, utvrđivanje izbornih rezultata za izbornu jedinicu, prikupljanje zapisnika od nižih izbornih povjerenstava i donošenje rješenja iz svoje nadležnosti.

Lokalna izborna povjerenstva u Nizozemskoj su stručne službe gradonačelnika i općinskih načelnika koje djeluju kao posrednici između biračkih odbora i IPIJ-a. Oni obavljaju razne administrativne funkcije, ali nemaju mogućnost donošenja rješenja. Primjerice, gradonačelnici i načelnici imaju dužnost određivati i opremiti biračka mjesta, utvrditi rezultate glasovanja za njihovo područje nadležnosti te prosljeđivati zapisnike o radu biračkih odbora i rezultate IPIJ-ima odmah nakon završetka glasovanja i brinuti se za zakonito provođenje izbora na svom području.

U Estoniji se 9 članova svakog biračkog odbora imenuje najmanje 20 dana prije izbornog dana. Mandat im traje do isteka obavljanja svih radnji na izborni dan. Članove biračkog odbora i predsjednika imenuje gradsko/općinsko vijeće na prijedlog općine i gradskog tajništva (polovica članova) i političkih stranaka (polovica članova). Političke stranke mogu predložiti po jednog člana biračkog odbora općini ili gradskom tajništvu najkasnije do 45 dana prije izbornog dana. Ukoliko stranke ne predlože dovoljan broj kandidata za članove biračkog odbora u zadanom roku, ostatak kandidata će predložiti gradsko tajništvo ili općina. Ukoliko stranke predlože veći broj kandidata od broja članova koji im pripadaju, ostatak kandidata će biti predložen za zamjenske članove. Najmanje 2 zamjenska člana će biti imenovana na prijedlog gradskog tajništva ili općine (ukoliko nema viška stranačkih kandidata). Birački odbor izabire među svojim članovima zamjenika predsjednika, a službu i administrativnu podršku osigurava tajništvo lokalne vlasti. Nadležnost biračkog odbora jest provoditi glasovanje na biračkom mjestu, utvrđivati i potvrđivati izborne rezultate na biračkom mjestu te obavljati ostale funkcije predviđene izbornim zakonom (donosi odluke o nevažećim glasačkim listićima i slično).

U Nizozemskoj su birački odbori nestalna tjela koja imaju 3 člana od kojih je jedan predsjednik. Općinska/gradska vlast imenuju sva tri člana povjerenstva i dovoljan broj zamjenika dovoljno rano prije izbornog dana (rok nije određen zakonom). Tijekom izbornog dana svi članovi moraju biti prisutni na biračkom mjestu u vremenu kad je ono otvoreno. U odsutnosti predsjednika, drugi član će preuzeti ulogu predsjednika, a u slučaju odsutnosti člana, njegovo/njezino mjesto preuzima zamjenski član. Ukoliko nema prikladnog zamjenskog člana, predsjednik biračkog odbora zatražit će od jednog birača, kojeg smatra pogodnim, da preuzme obaveze člana biračkog odbora za vrijeme odsutnosti člana. Nadležnost biračkog odbora jest provoditi glasovanje na biračkom mjestu, utvrđivati i potvrđivati izborne rezultate na biračkom mjestu te obavljati ostale funkcije predviđene izbornim zakonom (donosi odluke o nevažećim glasačkim listićima i slično).

## **11. izborna jedinica**

Radi provedbe parlamentarnih izbora DIP određuje biračka mjesta i imenuje biračke odbore u DM/KU-ima Republike Hrvatske. Također, DIP određuje biračka mjesta i imenuje biračke odbore u DM/KU-ima i za predsjedničke izbore.

MVPEI ima značajnu ulogu u organizaciji i provođenju parlamentarnih i predsjedničkih izbora u DM/KU-ima, a posebno kod procesa prethodne registracije. Posebno je značajna uloga DM/KU-a u svijetu pri pripremi i provođenju izbora, definirana u Zakonu o popisima birača.

MVPEI, odlukom ministra, ustrojava Povjerenstvo za provođenje izbora u DM/KU koje se sastoji od 5 članova i njihovih zamjenika. Članovi i zamjenici se imenuju iz redova pomoćnika

ministra, načelnika uprava i sl. To je Povjerenstvo odgovorno za pripremu i organizaciju izbora u pogledu logistike, ali nema nadležnosti vezano za rješavanje prigovora.

Uz navedeno Povjerenstvo, imenuje se i 14 djelatnika iz MVPEI u operativno povjerenstvo (brojka s parlamentarnih izbora 2007.) koji već imaju iskustvo u radu na izborima i koji prolaze posebnu edukaciju o izbornim radnjama. Između 14 izabranih djelatnika koji operativno provode sve napatke DIP-a i Povjerenstva MVPEI-a postoji jasna podjela poslova jer su djelatnici zaduženi za određene aktivnosti i zadatke. Povjerenstvo MVPEI-a po potrebi šalje dodatne ljude u DM/KU-e kako bi pomogli u organizaciji izbora.

Problemi s kojima su se susreli djelatnici MVPEI koji su sudjelovali u organizaciji izbora uključuju otežano provođenje prethodne registracije zbog kratkoće rokova kod određivanja biračkih mjesta, visokih troškova te slanja dodatnog osoblja u DM/KU, nedovoljnu tehničku opremljenost DIP-a za slanje zapisnika o radu biračkih odbora te kratke rokove pri distribuciji izbornog materijala. Dodatno, postojala je potreba za sustavnijom edukacijom djelatnika MVPEI-a od strane SDUU-a oko novih odredbi Zakona o popisima birača.

### **3.2. PREPORUKE**

Iz prethodnog opisa evidentna je problematičnost činjenice da se sastav i broj članova izbornih povjerenstava i biračkih odbora mijenja ovisno o vrsti izbora što otežava provedbu izbora te dodatno zbunjuje sudionike izbornog procesa, uz neupitno smanjenje učinkovitosti provedbe izbora. Stoga je potrebno ujednačavanje zakonskih odredbi u izbornim zakonima koji reguliraju sastav i broj članova izbornih povjerenstava i biračkih odbora.

Bilo bi korisno razmotriti ujednačavanje broja članova biračkih odbora i smanjenja na 6 članova, uz mogućnost da se raspon broja članova biračkih odbora povećava s obzirom na veličinu biračkog mjesta. Primjerice, da za biračka mjesta do 500 birača broj članova biračkog odbora bude manji (4 ili 6), za biračka mjesta od 500 – 1000 birača broj članova biračkog odbora bude veći (6 ili 8) a za biračka mjesta s više od 1000 birača broj članova biračkog odbora bude veći od 8.

Osim toga, nužno je adekvatno regulirati imenovanja članova u biračke odbore koji su u bliskoj rodbinskoj vezi s kandidatima na izborima što je na svakim izborima do sada predstavljalo problem kojeg su GONG-u javljali građani i sami članovi biračkih odbora.

Na evaluacijskom seminaru parlamentarnih izbora 2007., održanom u Opatiji u veljači 2008. godine nametnula se ideja imenovanja koordinatora rada biračkih odbora (osoba koja je nadležna organizirati i pratiti rad biračkih odbora) jer su dosadašnja iskustva sudionika na izborima pokazala da je potrebna *ad hoc* podrška biračkim odborima na izborni dan bilo u logistici bilo u stručnoj podršci što im niža izborna povjerenstva nisu u mogućnosti adekvatno pružiti.

Preferiranje pravne struke u sastavu izbornih tijela nije u skladu s preporukama Venecijanske komisije/Vijeća Europe<sup>21</sup>, budući da izbori nisu isključivo pravno pitanje, već se dotiču i mnogih drugih struka. Upravo stoga Venecijanska komisija preporuča zastupljenost i drugih struka u članstvu Državnog izbornog povjerenstva, poput politologa, sociologa, ekonomista i informatičara.

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.<sup>22</sup> Objedinjavanja izbornog zakonodavstva u jedinstveni Zakon o izborima u RH (jedinstveni izborni kodeks) svakako bi doprinijelo boljoj koordinaciji i većoj efikasnosti izbornog procesa. U takav izborni kodeks svakako bi trebalo uključiti i dio obvezatnih uputa koje se po svom sadržaju trebaju nalaziti u samom zakonu budući da pitanja koja se njima reguliraju predstavljaju predmet zakonodavne regulative. Treba napomenuti da već i sada, prije donošenja unificiranog izbornog kodeksa, treba inzistirati na ugrađivanju dijela obvezatnih uputa u izborne zakone.

## PROFESIONALIZACIJA IZBORNE ADMINISTRACIJE

Pod pojmom profesionalizacije, kako je već navedeno, podrazumijeva se s jedne strane imenovanje stalnih izbornih tijela, kojima je organizacija i provedba izbora stalni profesionalni angažman, ali i visoka razina profesionalnih kompetencija svih članova izbornih tijela kako bi se osiguralo provođenje izbora sukladno najvišim profesionalnim i demokratskim standardima, što je pak uvjetovano kontinuiranom i kvalitetnom edukacijom. Ustrojem DIP-a kao stalnog tijela započeo je proces profesionalizacije cjelokupne izborne administracije, no taj je proces spor i iziskuje sustavno promišljanje i angažman svih institucionalnih aktera uz podršku izvaninstitucionalnih stručnih organizacija. Profesionalizacija DIP-a u cijelosti podrazumijeva i rasterećenje sudaca s obzirom na njihovu težnju da ih se oslobodi dužnosti vezanih uz provođenje izbora, naročito u svjetlu broja neriješenih predmeta na sudovima.

Za parlamentarne izbore 2007. od strane UNDP-a<sup>23</sup> provedena je evaluacija edukacije članova izbornih povjerenstava i biračkih odbora koja je pokazala da se manje od polovice (49%) anketiranih članova izbornih povjerenstava izjasnilo da u potpunosti poznaje i razumije izborni sustav i postupak što dovoljno govori o stanju (ne)profesionaliziranosti izborne administracije. Na potrebu profesionalizacije izborne administracije ukazuje i OESS u svom izvještaju.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Preporuke Venecijanske komisije/Vijeća Europe u Kodeksu dobre prakse o izbornim pitanjima (CDL-AD 2002 23 rev. Opinion no. 190/2002), [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.asp)

<sup>22</sup> Izvještaj OESS-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)

<sup>23</sup> Rezultati evaluacije mogu se pronaći i u Izvještaju i preporukama za unapređenje izbornog procesa sa seminara o provedenim parlamentarnim izborima 2007. održanog u Opatiji 31.01.-02.02.2008.

<sup>24</sup> Izvještaj OESS-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)



Trenutno ne postoji jedinstvena baza ili arhiva podataka o svim bivšim članovima izbornih tijela u Republici Hrvatskoj. Naime, dio popisa članova biračkih odbora vode lokalna izborna povjerenstva (za sve razine izbora), dio DM/KU-i za biračka mjesta u inozemstvu, a dio posjeduje DIP kao arhivu rješenja o imenovanju članova biračkih odbora (samo za predsjedničke i parlamentarne izbore).

### **3.3. PREPORUKE**

Bez obzira na moguće ujednačavanja zakonskih rješenja o sastavu i broju članova izbornih povjerenstava i biračkih odbora te na probleme vezane uz kratkoću rokova imenovanja članova tijela koja provode izbore, proces profesionalizacije izbornih tijela, do kojeg još nije došlo, osim djelomično na razini DIP-a, mora započeti i na nižim razinama kako bi se izbori mogli organizirati i provesti efikasnije te kako bi javnost imala puno povjerenje u izborni proces.

Profesionalizacija podrazumijeva ispunjavanje stručnih uvjeta za obavljanje posla, kontinuirano obavljanje posla te stalnu materijalnu naknadu za obavljeni posao. Stoga je potrebno izraditi modele daljnje profesionalizacije izbornih tijela, vodeći računa o postojećim resursima unutar ureda državne uprave ili pak po uzoru na imenovanje stalnih članova DIP-a koje bi imenovale skupštine/vijeća, uz ukidanje odredbe da je članstvo u izbornim povjerenstvima ograničeno na osobe pravne struke.

Profesionalizacija izbornih tijela mora obuhvatiti i prijelazno razdoblje prijenosa znanja dosadašnjih izbornih tijela na niža izborna tijela kako se iskustvo provođenja brojnih izbora od proglašenja nezavisnosti ne bi izgubilo u postupku profesionalizacije.

Bilo bi korisno uspostaviti jedinstvenu bazu podataka svih dosadašnjih članova biračkih odbora i izbornih povjerenstava po različitim vrstama izbora koji su sudjelovali u zemlji i inozemstvu. Nadalje, model profesionalizacije biračkih odbora mogao bi biti uspostava baze onih građana koji bi htjeli biti članovi biračkih odbora. Takvi građani trebali bi proći edukaciju i dobiti licencu za rad u biračkim odborima. Baza bi mogla uključivati i stranačke članove ukoliko su članovi biračkih odbora iz redova političkih stranaka. Tako bi se olakšao izbor članova biračkih odbora, bilo da se radi o nestranačkim ili o stranačkim osobama, a ovakav bi model omogućio i praćenje edukacije potencijalnih članova biračkih odbora, te u slučaju odustanka nekih članova, vrlo lako pronalaženje zamjene za članstvo u biračkom odboru.

Ukoliko se zakonodavac odluči za stranačko članstvo biračkih odbora, potrebno je propisati obvezu strankama da, primjerice, u roku od 2 dana od objave prihvaćenih kandidatura dostave svoje prijedloge članova biračkih odbora. Ako stranke u roku ne odrede svoje članove, u biračke odbore se imenuju nestranački članovi od strane GIP-ova i OIP-ova. Pri određivanju roka za imenovanje svih članova BO mora se voditi računa o vremenu potrebnom za provedbu njihove kvalitetne edukacije.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Ibid

Kada govorimo o daljnjoj profesionalizaciji DIP-a, ona treba biti provedena u cijelosti, kako u svrhu rasterećenja sudaca Vrhovnog suda, tako i u svrhu pozicioniranja DIP-a, kao potpuno profesionalnog i neovisnog tijela, koje obavlja sve zadaće određene mandatom.<sup>26</sup>

Potonje pretpostavlja osiguravanje odgovarajućih uvjeta za rad, uključujući prostor, tehničku opremljenost i stručnu službu, jer će se samo na taj način u potpunosti postići svrha koja je i bila cilj ovako koncipiranog stalnog državnog tijela nadležnog za sva pitanja vezana uz pripremu i provedbu izbora, te uz unapređivanje izbornog zakonodavstva u cjelini.

Konačno, nužno je i dalje inzistirati na održavanju neovisnosti članova DIP-a od utjecaja političkih stranaka budući da je samostalnost i neovisnost u radu DIP-a temeljna pretpostavka povjerenja u izborni proces.

### **3.4. EDUKACIJA IZBORNIH TIJELA**

Za uspješno provođenje izbornog procesa nužna je edukacija tijela koja provode izbore, ali i građana kako bi što bolje razumijeli sam proces te na taj način u njega stekli veće povjerenje. Sukladno Zakonu o Državnom izbornom povjerenstvu, DIP provodi edukaciju članova izbornih povjerenstava i povjerenstava za provedbu referendumu te informira građane o provedbi izbora i zaštiti biračkog prava.

DIP za svake izbore organizira instruktaže za niža izborna povjerenstva (IPIJ-e i ŽIP-ove) i za MVPEI (predsjednički i parlamentarni izbori) te objavljuje podsjetnike za rad biračkih odbora. Međutim, navedene instruktaže ne obuhvaćaju sve članove izbornih povjerenstava jer dolazak na instruktaže nije obaveza.

Budući da ne postoji stalna i sustavna edukacija članova izbornih povjerenstava, a dosadašnja su iskustva s instruktažama članova biračkih odbora pokazala da se uglavnom obučavaju predsjednik i zamjenik predsjednika BO-a, edukacija se svodi na zakonsku normu koja se procjenjuje nesustavnom i manjkavom. Kako je pokazala već spomenuta evaluacija provedene edukacije članova izbornih povjerenstava i biračkih odbora (provedena za parlamentarne izbore 2007. godine od strane UNDP-a<sup>27</sup>) većina smatra kako je potrebno provoditi kontinuiranu edukaciju članova izbornih povjerenstava i biračkih odbora, poglavito u svjetlu činjenice da se manje od polovice (49%) anketiranih članova izbornih povjerenstava izjasnilo da u potpunosti poznaje i razumije izborni sustav i postupak.

Na web stranici DIP-a [www.izbori.hr](http://www.izbori.hr) nalazi se većina informacija o izborima u Republici Hrvatskoj od 2000. godine, no stranica bi trebala biti izmjenjena te upotpunjena s više informacija. Postojeća web stranica ne nudi bazu podataka o izbornoj problematici općenito, a putem koje bi izborna tijela mogla crpiti podatke i informacije koje bi im olakšale rad.

---

<sup>26</sup> Izvještaj i preporuke za unapređenje izbornog procesa sa seminara o provedenim parlamentarnim izborima 2007. održanog u Opatiji 31.01.-02.02.2008.

<sup>27</sup> Rezultati evaluacije mogu se pronaći i u Izvještaju i preporukama za unapređenje izbornog procesa sa seminara o provedenim parlamentarnim izborima 2007. održanog u Opatiji 31.01.-02.02.2008.

Edukacija državnih službenika koji obavljaju poslove vođenja popisa birača, prema navodima SDUU-a, obavljena je odmah nakon donošenja Zakona o popisima birača, a prije parlamentarnih izbora 2007. godine i to održavanjem seminara i radionica. Edukacija je organizirana kroz programe Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika. Programom Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika bilo je planirano 8 programa u trajanju od 8 trening sati koji su se svojim sadržajem odnosili na izborni sustav Republike Hrvatske. Realizaciji naznačenih programa odazvala se većina županija u Republici Hrvatskoj, osim Grada Zagreba i Dubrovačko-neretvanske županije.

MVPEI je nastojao educirati DM/KU-e uz pomoć Ureda za opću upravu Grada Zagreba. Ipak, problem je predstavljala činjenica da edukacijom nisu bili obuhvaćeni svi DM/KU-i, a edukaciju nije sustavno vršilo tijelo koje je donijelo propis (SDUU), što je uzrokovalo različita tumačenja zakonskih odredbi i u nekim slučajevima onemogućilo ili otežalo ostvarivanje biračkog prava. Osim toga, stječe se dojam da edukacija ureda za opću upravu o izbornom procesu, posebice o proceduri glasanja izvan mjesta prebivališta i prethodnoj registraciji, nije bila dovoljna i učinkovita što pokazuju rezultati GONG-ovog istraživanja neposredno prije parlamentarnih izbora 2007.<sup>28</sup>

### 3.4. PREPORUKE

U svrhu poštivanja izborne procedure i ravnopravnog ostvarivanja biračkog prava neophodno je sustavno profesionalno usavršavanje potencijalnih članova izbornih tijela kroz sustav odgovarajućih seminara (modulski pristup) čijim bi uspješnim završetkom polaznici stjecali odgovarajuće uvjerenje o obavljenoj edukaciji i tako imali prednost prigodom imenovanja u izborna povjerenstava, odnosno biračke odbore (baza potencijalnih članova biračkih odbora).

U slučaju izmjene izbornog zakonodavstva potrebno je razraditi i provoditi permanentni sustav edukacije, a u slučaju zadržavanja važećih zakonskih odredbi, treba vršiti edukacije predsjednika i zamjenika BO i svih članova izbornih povjerenstava i 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 korištenje tzv. *outsourcinga*, tj. korištenje usluga specijaliziranih organizacija koje se bave edukacijom i koja 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 web stranicu DIP-a sa stalnom dostupnom on-line bazom podataka, a koja bi sadržavala zakonske tekstove, pravne akte, statističke podatke te stručne radove i analize na temu izbora.

---

<sup>28</sup> Izveštaj GONG-a o parlamentarnim izborima 2007.,  
<http://www.gong.hr/news.aspx?newsID=1355&pageID=51>

### 3.5. KANDIDATURE

Uloga izbornih tijela u procesu podnošenja kandidatura razlikuje se ovisno o vrsti izbora. Sukladno Zakonu o izboru predsjednika Republike Hrvatske (NN 22/92, 42/92, 71/97) prijedlozi kandidatura za predsjednika Republike Hrvatske podnose se DIP-u u roku od 12 dana od dana raspisivanja izbora. Kandidati predloženi od političkih stranaka i birača moraju pravovaljano prikupiti najmanje 10 000 potpisa. DIP objavljuje listu kandidata u roku od 48 sati od isteka roka za podnošenje kandidatura u svim dnevnim novinama u Republici Hrvatskoj i na Hrvatskoj radio-televiziji.

DIP je također nadležan za zaprimanje prijedloga lista za izbor zastupnika u Hrvatski sabor, sukladno Zakonu o izborima zastupnika u Hrvatski sabor. Prijedlozi lista moraju prispjeti DIP-u najkasnije u roku od 14 dana od dana raspisivanja izbora. Liste mogu predlagati sve političke stranke registrirane u Republici Hrvatskoj. Ukoliko listu predlažu birači (nezavisna lista), moraju pravovaljano prikupiti najmanje 500 potpisa birača na razini izborne jedinice. DIP objavljuje sve pravovaljano predložene liste u roku od 48 sati od isteka roka za predlaganje lista u svim dnevnim novinama u Republici Hrvatskoj i na HRT-u.

Sukladno Zakonu o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 44/05 – pročišćeni tekst) i Zakonu o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba (NN 109/07) na lokalnim izborima za predstavnička tijela i izborima za izravan izbor čelnika regionalne i lokalne izvršne vlasti (župani, gradonačelnici, načelnici općina) prijedlozi lista, tj. kandidature se podnose ŽIP-u odnosno Gradskom izbornom povjerenstvu Grada Zagreba, GIP-u i OIP-u u roku od 12 dana od dana raspisivanja izbora. Liste mogu predlagati sve političke stranke registrirane u Republici Hrvatskoj, a ukoliko listu predlažu birači (nezavisna lista), moraju pravovaljano prikupiti najmanje 500 potpisa birača na razini županije odnosno Grada Zagreba, 150 na razini grada, odnosno 100 potpisa birača na razini općine.

Ukoliko kandidata za župana predlažu stranke i birači (nezavisni kandidat), moraju pravovaljano prikupiti najmanje 2500 potpisa, za gradonačelnika Grada Zagreba najmanje 5000, za gradonačelnika bilo kojeg drugog grada od 500 do 2000 ovisno o broju stanovnika grada te za općinskog načelnika od 50 do 100 potpisa.

ŽIP-ovi, GIP-ovi i OIP-ovi objavljuju sve pravovaljano predložene liste i kandidate u roku od 48 sati od isteka roka za predlaganje lista i kandidata u javnim glasilima.

Na parlamentarnim izborima kandidature se zaprimaju najkasnije 14 dana od dana raspisivanja izbora dok je na drugim izborima rok 12 dana. Iz ovog je opisa vidljivo da i u procesu kandidiranja i objave pravovaljanih kandidatura postoje neujednačena zakonska rješenja, što povećava mogućnosti za nehotičnu povredu izbornog procesa uslijed nedovoljne educiranosti izbornih tijela ili sudionika u izborima.

Izazov predstavlja i prikupljanje potpisa birača od strane nezavisnih lista/kandidata i političkih stranaka na predsjedničkim izborima. Proces prikupljanja potpisa vrši se na propisanim obrascima, a provjera potpisa ostala je nedorečena i neregulirana, te se može

vrlo lako dogoditi da birači daju potporu nekoliko puta različitim listama i kandidatima. Isto tako, uočen je i problem kandidiranja osoba na nezavisnim listama za koje se u postupku provjere pokazalo da nisu svjesne da ih se stavilo na kandidacijske liste.

U smislu informatičke podrške kandidacijskom postupku, APIS je na parlamentarnim izborima 2007. unosi 251 kandidacijsku listu (3514 kandidata) i 72 kandidata za zastupnike nacionalnih manjina s ukupno 24 operatera, omogućio zbirni pregled kandidacijskih listi, statističke podatke te njihovu pripremu i objavu na internetu. Dodatno, prvi je puta predavanje kandidatura bilo omogućeno (ne i obavezno) putem CD aplikacije, a ubuduće će biti moguće predavanje kandidatura i putem Interneta. DIP je u svom priopćenju pozvao predlagatelje lista da, radi brže obrade podataka, preuzmu aplikaciju i kandidacijske liste podnesu, uz obvezni tiskani, i u elektronskom obliku. Međutim, samo su dvije stranke koristile mogućnost predaje kandidatura putem CD aplikacije, iako je ona, bez naknade, bila dostupna na službenim internetskim stranicama Državnog izbornog povjerenstva, [www.izbori.hr](http://www.izbori.hr).

### **3.5. PREPORUKE**

I kod kandidatura je potrebno ujednačiti zakonska rješenja rokova pri predaji i zaprimanju kandidatura, a korisno bi bilo i dalje razvijati i upotrebljavati aplikaciju za predaju kandidatura tijekom svih izbora kako bi proces podnošenja kandidatura bio lakši, transparentniji i pravodobniji. Kako bi se lakše i brže obrađivale kandidacijske liste, potrebno je razmotriti propisivanje obavezne predaje kandidatura putem aplikacije.

Kako se prikupljeni potpisi birača ne bi dovodili u sumnju kod procesa podnošenja kandidatura, a posebno kod referenduma, nužno je detaljno razraditi i unaprijediti tehnički aspekt prikupljanja potpisa kako bi on bio transparentniji i u svakom trenutku lako provjerljiv.

Analogno Zakonu o izboru u predstavnička tijela za lokalne izbore treba zakonom propisati obvezu davanja očitovanja kandidata o prihvatanju kandidature koja moraju biti ovjerena bilo od strane izbornih povjerenstava, bilo javnog bilježnika.<sup>29</sup>

### **3.6. MEDIJSKO PRAĆENJE IZBORA**

Mediji imaju izuzetno važnu ulogu u informiranju birača i šire javnosti o izbornom procesu, biračkom pravu, edukaciji birača, ali i o kandidatima i političkim strankama te njihovim programima. Stoga je nužno regulirati njihovo postupanje tijekom izbora poštujući pravila struke i medijsku slobodu. Medijsko praćenje izbora detaljno je regulirano za parlamentarne izbore, dok za ostale izbore zakonski nisu razrađena pravila medijskog praćenja, osim odredbi da sve liste/kandidati imaju pravo na iznošenje i obrazlaganje svojih izbornih programa pod jednakim uvjetima.

---

<sup>29</sup> Izvještaj i preporuke za unapređenje izbornog procesa sa seminara o provedenim parlamentarnim izborima 2007. održanog u Opatiji 31.01.-02.02.2008.

Zakon o izborima za zastupnike u Hrvatski sabor propisuje Hrvatskom saboru donošenje Pravila o postupanju elektronskih medija s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj tijekom izborne promidžbe (NN 165/03, 105/07) što je Sabor i učinio 2003., a izmijenio 2007. godine. Zakon propisuje i formiranje Etičkog povjerenstva kao nadstranačkog tijela općepriznatoga javnog ugleda koje priopćenjima i upozorenjima djeluje na promicanju i ostvarivanju etičkih i demokratskih načela u izborima. Sukladno tome, Etičko povjerenstvo nadzire i praćenje izbora od strane javnih elektronskih medija. Valja napomenuti kako Etičko povjerenstvo nije povezano s DIP-om i djeluje potpuno samostalno.

Na parlamentarnim izborima 2007. Etičko povjerenstvo objavilo je 5 priopćenja nakon održanih sjednica na kojima je raspravljalo i donosilo zaključke na temelju podnesene ukupno 23 prijave i obavijesti stranaka, kandidata i medija, mahom o sadržaju promidžbenih materijala. Povjerenstvo je trebalo djelovati na promicanju i ostvarivanju etičkih i demokratskih načela u izborima, no neke od odluka Povjerenstva u javnosti su izazivale sumnju u nepristranost Povjerenstva te se čak propitivalo i jesu li one same u skladu s Izbornim etičkim kodeksom.

DIP za sve izbore daje mišljenja na upite o postupanjima medija tijekom izborne promidžbe. Tijekom parlamentarnih izbora slična mišljenja daje i Etičko povjerenstvo.

Sukladno Zakonu o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i Zakonu o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, općinska, gradska i županijska izborna povjerenstva zadužena su za nadzor pravilnosti izborne promidžbe tijekom izbora članova županijskih skupština, gradskih i općinskih vijeća i Gradske skupštine Grada Zagreba kao i izbora za župane, gradonačelnika Grada Zagreba, gradonačelnike i općinske načelnike

Zakon o elektroničkim medijima (NN 122/03, 79/07, 32/08) nalaže svim elektroničkim medijima, bez obzira jesu li javni ili privatni, da se usklade s izbornim propisima i uputama nadležnog tijela koje nadzire ili provodi izbore. Isti Zakon navodi kako u vrijeme predizbornog natjecanja nakladnik mora omogućiti svim političkim strankama promidžbu pod jednakim uvjetima sukladno izbornim propisima i uputama nadležnog tijela koje nadzire ili provodi izbore.

Uz nadležne institucije, važnu ulogu imaju i *ad hoc* povjerenstva medijskih kuća i njihova pravila za praćenje izbora. Primjerice, za parlamentarne izbore HRT donosi vlastita Programska načela u skladu s odredbama zakona, Statuta i Etičkoga kodeksa<sup>30</sup>, a osniva i *ad-hoc* Etičko povjerenstvo.

---

<sup>30</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 od 60. do 63.).

Tijekom parlamentarnih izbora 2007. mediji su pratili kampanju i informirali o izbornim skupovima i događanjima, a političkim strankama, neovisnim listama i kandidatima bilo je omogućeno da u propisanom vremenu (10 minuta na HTV-u i 5 minuta na komercijalnim TV i radio postajama) iznesu osnove svojih programa. Također, u poslijepodnevnim posebnim emisijama HTV-a emitirana su sučeljavanja po izbornim jedinicama. Mediji su na ovim izborima, izlazeći iz okvira zakona, po prvi puta organizirali sučeljavanja o određenim aktualnim temama između najjačih parlamentarnih stranaka.

Iako su mediji ispunili propisane zakonske obaveze, aktualna Pravila, kao i same zakonske odredbe, ne omogućavaju biračima informiran izbor i pravo na informaciju od strane relevantnih stranaka i kandidata. I na posljednjim parlamentarnim izborima dogodila se kakofonija predstavljanja brojnih programa i list kroz niz istih pitanja koja su onemogućavala daljnje propitivanje posebnosti pojedinih programa. Takva je kampanja biračima zamorna i dosadna te što je još važnije ignorira bit kampanje – pravo birača na informiran izbor. I same su medijske kuće tražile drugačiju regulaciju medijskog praćenja izborne promidžbe koja bi omogućila veću uredničku fleksibilnost i fokus na najrelevantnije kandidate, no prijedlog tri nacionalne televizijske kuće iznesen uoči parlamentarnih izbora 2007. o tome da se ukine pravilo prema kojem se svim strankama daje jednaka minutaža u programu u vrijeme predizborne kampanje, nije bio prihvaćen uz obrazloženje kako nije bilo moguće mijenjati Zakon koji svima jamči jednake uvjete neposredno prije izbora.

Uz zakonska ograničenja, na kvalitetu medijskog praćenja izbora uvelike utječu urednička politika te educiranost novinara o izbornom procesu. Primjerice, izvještaj GONG-a s parlamentarnih izbora 2007.<sup>31</sup> pokazao je su se mediji, pored skandala i međusobnih stranačkih optuživanja, najviše bavili anketama i procjenama rezultata, što je kulminiralo izborne večeri. Dok su mediji tijekom predizborne kampanje dali prostora izbornom procesu, izvrsno surađujući s institucijama za provedbu izbora i nevladinim organizacijama, čime su doprinijeli edukaciji i informiranju javnosti, na sam izborni dan i izbornu večer, televizije, posebice HTV, satima su analizirali ankete i podatke o odazivu birača, te ignorirali izborni proces. Upravo su izlazne ankete, odnosno „exit poll“ rezultati izazvali veliku zbunjenost građana, budući da mediji, posebice HTV, nisu na adekvatan i razumljiv način gledatelje educirali i informirali o ovoj, za hrvatske prilike, novoj metodi. Naime, pretvaranjem prilično točno dobivenih postotaka glasova stranaka u mandate nastale su greške u procjeni izbornog pobjednika, budući da je d'Hondtova metoda vrlo osjetljiva i na male razlike u postocima, što je izazvalo veliku zbunjenost opće i stranačke javnosti. Takve situacije ne idu u prilog podizanju političke kulture građana ni njihovog povjerenja u izborni proces, a mogu dovesti u sumnju i službene rezultate izbora.

U Hrvatskoj je posljednjih godina prisutan trend „infotainment“<sup>32</sup>, pa ozbiljne teme obrađene i predstavljene na sustavan i vjerodostojan način imaju sve manje mjesta u medijima. Ipak, od medijskih kuća, a posebno javne televizije očekuje se da izborni proces obradi sa svih aspekata, da na javnost djeluje informativno i edukativno te da bude vjerodostojna i jasna, što na ovim izborima nije bio slučaj.

---

<sup>31</sup> Izvještaj GONG-a o parlamentarnim izborima 2007.,  
<http://www.gong.hr/news.aspx?newsID=1355&pageID=51>

<sup>32</sup> „Infotainment“ - od engleskih izraza „information“ (informacija) i „entertainment“ (zabava). Objašnjava pojam kojim se ozbiljne teme obrađuju i predstavljaju na senzacionalistički i nevjerodostojan način.

### 3.6. PREPORUKE

Mediji imaju presudan utjecaj na informiranost građana o ukupnom izbornom procesu kao i na ostvarenja načela jednakopravnosti svih sudionika u izbornoj utakmici te je stoga potrebno uvelike razraditi i precizirati aktualnu regulativu, ali i utjecati na razvitak dobrih praksi samoregulacije i edukacije na razini medijskih kuća, kako bi se povećala kvaliteta medijskog praćenja izbora.

Nužno je urediti zakonodavni okvir i donijeti jedinstvena Pravila o medijskom postupanju tijekom izborne promidžbe za sve izbore i za sve medije kako bi se osiguralo predstavljanje kandidata i programa na dinamičan i zanimljiv način, uvažavajući preporuke novinarske struke i ostale stručne javnosti, poštujući načelo jednakosti pristupa medijima, ali i realnost odnosa snaga na političkoj sceni temeljem procjena novinara ili drugih relevantnih pokazatelja, primjerice temeljem rezultata istraživanja javnog mnijenja te prethodnih izbornih rezultata.

U Pravila je potrebno uvrstiti i sankcije za kršenje pravila izborne promidžbe te odrediti za to nadležno tijelo i rok rješavanja prigovora.

Potrebno je ojačati ulogu i kapacitet Etičkog povjerenstva u smislu njegova transparentnog i neovisnog rada tijekom svih izbora te davanja novih ovlasti, primjerice izricanje sankcija za nepoštivanje pravila. Etičko povjerenstvo bi trebalo nadzirati i izricati sankcije i za nepoštivanja izborne šutnje. Uz navedeno Etičkom povjerenstvu je potrebno osigurati odgovarajuću stručnu potporu.<sup>33</sup>

U slučaju da Etičko povjerenstvo ne bude predviđeno u budućim zakonskim rješenjima, DIP-u, ŽIP-ovima, GIP-ovima i OIP-ovima treba propisati dodatne nadležnosti koje bi imalo Etičko povjerenstvo.

Nužno je sustavno graditi odnos izbornih tijela i samih medija te educirati izborna tijela kako se odnositi s medijima kako bi medijsko praćenje rada DIP-a i ostalih izbornih povjerenstava bilo bolje, a sve u cilju pravovremenog i točnog prenošenja svih relevantnih informacija prema biračima i sudionicima u izborima.

Kako bi se izbori pratili na što bolji način od strane medija te zbog specifičnosti problematike, nužno je osnovno znanje novinara o izbornoj tematici. Stoga bi izborna tijela trebala biti zainteresirana za edukaciju medija o izborima. Poticanje i organiziranje edukacije novinara o izborima, u suradnji s Hrvatskim novinarskim društvom (HND), specijaliziranim fakultetima, medijskim kućama i udrugama, trebalo bi biti jedno od područja kontinuiranog rada DIP-a.

Posebno je osjetljiva problematika izlaznih anketa (*exit polls*) i objava njenih rezultata jer zbunjuju birače i javnost te donose nepovjerenje u izborni rezultat što iziskuje posebnu pažnju institucija u pogledu predlaganja regulative za izlazne ankete, ali i medije. Primjer dobre prakse predstavlja BBC koji u svojim uredničkim smjernicama ima posebne upute za način izvještavanja o statističkim pokazateljima, izlaznim anketama i ispitivanjima javnog

---

<sup>33</sup> Izveštaj OESS-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)



mnijenja. Takav tip smjernica mogao bi biti jedno od poglavlja priručnika za urednike i novinare o medijskom praćenju izbor, a kojeg bi mogli pripremiti DIP, Fakultet političkih znanosti, HND i relevantne udruge.

### **3.7. IZBORNA PROMIDŽBA**

Sukladno zakonima koji reguliraju izbore, političke stranke i kandidati imaju pravo na sredstva iz državnog i lokalnih proračuna za financiranje svoje izborne promidžbe. Stranke i kandidati, sukladno Zakonu o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 01/07), imaju pravo primati donacije od fizičkih (90.000,00 kuna godišnje) i pravnih osoba (1.000.000,00 kuna godišnje), a financiraju se i putem članarina.

Anonimne donacije su zabranjene, a obvezno je i podnošenje godišnjih financijskih izvještaja Državnom uredu za reviziju i Ministarstvu financija – Poreznoj upravi, te njihova objava na web stranicama stranaka. Ministarstvo financija donijelo je Pravilnik o načinu vođenja evidencija i izdavanja potvrda o primitku članarina i dobrovoljnih priloga (donacija).

Za parlamentarne izbore, a prije početka izborne promidžbe, stranke i nezavisne liste dužne su objaviti okvirne podatke o visini i izvoru sredstava koje namjeravaju potrošiti za izbornu promidžbu. Iako zakonski nije predviđeno, praksa je pokazala da DIP priopćenjem podsjeća stranke i liste na objavu okvirnih podataka troškova.

Za predsjedničke izbore i za izravan izbor čelnika regionalne i lokalne izvršne vlasti (župani, gradonačelnici, načelnici općina) postoji obveza podnošenja prijevremenog izvješća o izvorima i visini sredstava prikupljenih za financiranje izborne promidžbe najkasnije 7 dana prije izbora ŽIP-u, GIP-u i OIP-u, odnosno DIP-u za predsjedničke izbore.

DIP propisuje obrasce za prijevremena i završna izvješća o sredstvima za financiranje izborne promidžbe za predsjedničke izbore i za izravan izbor čelnika regionalne i lokalne izvršne vlasti (župani, gradonačelnici, načelnici općina). Završno izvješće za izravan izbor o izvorima i visini sredstava utrošenih za izbornu promidžbu dostavlja se ŽIP-u, GIP-u i OIP-u 14 dana od objave službenih rezultata izbora. ŽIP-ovi, GIP-ovi i OIP-ovi objavljuju cjelovito završno izvješće o izvorima i visini sredstava za izbornu promidžbu svih kandidata u lokalnom službenom glasilu i lokalnim sredstvima javnog priopćavanja.

Podaci o visini i izvoru utrošenih sredstava tijekom predsjedničkih izbora dostavljaju se DIP-u u roku od 15 dana od dana održavanja izbora, a DIP objavljuje cjelovito izvješće o visini i izvorima sredstava koje je kandidat koristio za financiranje izborne promidžbe. Izvješće se objavljuje u Narodnim novinama i sredstvima javnog priopćavanja u roku od 8 dana od dana primitka.

Tijekom kampanje stranke i kandidati izdvajaju velike iznose sredstava za usluge medijskih kuća i agencija. Tijekom prošlih izbora poslovanje medijskih agencija nije bio dovoljno transparentno te je ostavljen prostor za moguće zlouporabe u cijenama oglašavanja i prikazivanju stvarnih troškova stranaka i kandidata za usluge agencija. Također, uvjeti najma

oglasnog prostora kod komercijalnih televizijskih kuća nisu dovoljno regulirani. Naime, premda je zakonski uređeno pitanje jednakih uvjeta za medijsku kampanju, zakup medijskog prostora od strane agencija i uvjeti pod kojima oni zakupljuju medijski prostor pitanje je ugovora svake agencije i medijske kuće ponaosob, što potencijalno omogućava većim strankama i tržišno jakim medijskim kućama zakup medijskog veće količine medijskog prostora po znatno nižim cijenama od redovnih. Reguliranjem ovih pitanja bilo bi lakše pratiti stvarne troškove stranaka i kandidata u kampanjama koje bi nužno postale mnogo transparentnije.

Tijekom parlamentarnih izbora 2007. godine, nevladine organizacije GONG i TIH pratile su količinu oglašavanja putem agencije Promocija Plus koja je bilježila količinu i trajanje TV i radio spotova na svim nacionalnim i nekolicini lokalnih TV i radio postaja te oglašavanje na vodećim nacionalnim portalima, tiskanim medijima, kao i vanjsko oglašavanje po Hrvatskoj. Analiza nakon izbora pokazala je veliko odstupanje u troškovima koje je najavio HDZ, čiji su stvarni troškovi bili gotovo 3 puta veći od procjena objavljenih uoči izbora, što je naročito važno uzmemo li u obzir činjenicu da se radi o stranci na vlasti prije i poslije izbora, s najvećom kontrolom nad javnim proračunom.<sup>34</sup>

Navedeno pokazuje da u Republici Hrvatskoj i dalje ostaje neregulirano pitanje financiranja izbornih kampanja za parlamentarne izbore kao i za lokalne izbore, tj. izbore za predstavnička tijela dok financiranje kampanja za predsjedničke izbore i izravan izbor župana, gradonačelnik i načelnika općina nije adekvatno regulirano. Kvalitetnija regulacija i posljedična transparentnost financiranja izbornih kampanji važna je za izgradnju povjerenja birača u pravičnost izbornog procesa te poštenje i poštivanje načela dobrog upravljanja u samim političkim strankama.

### **3.7. PREPORUKE**

Pitanje financiranja izbornih kampanja potrebno je regulirati na jednak način za sve vrste izbora, uz propisivanje rokova i sankcije te obavezu javnog objavljivanja izvješća. Uloga DIP-a u ovom procesu od ključne je važnosti i javno zagovaranje adekvatnog reguliranja navedene problematike znatno bi doprinijelo ugledu DIP-a u Hrvatskoj.

U budućnosti bi DIP, kao neovisno tijelo, trebao nadzirati pitanje financiranja izbornih kampanja, i to formiranjem posebnog odjela unutar DIP-a koji bi dodatno mogao kontrolirati financije političkih stranaka.

Potrebno je posebno analizirati i regulirati poslovanje medijskih agencija čiji rad nije dovoljno transparentan te je ostavljen prostor za moguće zlouporabe u cijenama oglašavanja i prikazivanju stvarnih troškova stranaka i kandidata za usluge agencija. Istodobno, potrebno je posebno regulirati uvjete najma oglasnog prostora stranaka kod komercijalnih televizijskih kuća tijekom izbornih kampanja s obzirom da stranke izdvajaju velike iznose sredstava za usluge medijskih kuća i agencija, a u svrhu transparentnosti financiranja izbornih kampanja i poslovanja medijskih agencija.

---

<sup>34</sup> Izvještaj GONG-a o parlamentarnim izborima 2007.,  
<http://www.gong.hr/news.aspx?newsID=1355&pageID=51>

### **3.8. IZBORNI MATERIJAL**

Priprema, izrada i distribucija izbornih materijala je jedan od bitnih segmenata izbornog procesa u kojemu sudjeluje nekoliko institucija, a najvažniju i odlučujuću ulogu ima DIP.

Izborni materijal obuhvaća:

- glasačke listiće,
- izvratke iz popisa birača/središnje evidencije (A, B, C i za nacionalne manjine),
- evidenciju o prethodno registriranim biračima (za biračka mjesta u inozemstvu i na posebnim biračkim mjestima u Hrvatskoj),
- potvrde za glasovanje,
- potvrde o upisu u popis birača,
- suglasnosti za izdavanje potvrda za glasovanje,
- obrazac za sastavljanje popisa za glasovanje,
- oglase sa svim prihvaćenim listama/kandidatima i zbirnim listama,
- glasačke kutije s priborom za pečaćenje te sigurnosne naljepnice sa serijskim brojem za glasovanje u inozemstvu,
- paravani,
- obrasci o preuzimanju izbornog materijala,
- obrasci zapisnika o radu biračkih odbora i izbornim povjerenstava.

DIP priprema izborne materijale te surađuje sa SDUU-om i MVPEI-em u pripremi materijala vezanih za popise birača i prethodnu registraciju (popis za glasovanje, zapisnici o radu biračkih odbora).

Tisak i distribuciju materijala nižim izbornim povjerenstvima obavljaju Narodne novine sukladno zakonu. Izborni materijal za inozemstvo distribuira MVPEI putem diplomatske i brze pošte uz DIP-ovu koordinaciju. Izborni materijal iz inozemstva šalje se povratno DIP-u putem brze pošte, a u Hrvatskoj ga prikupljaju IPIJ-i, tj. ŽIP-ovi.

Dio materijala za koje je nadležan SDUU su izvratci iz popisa birača, potvrde za glasovanje, potvrde o upisu u popis birača, suglasnosti za izdavanje potvrda za glasovanje.

MVPEI je zadužen proslijediti kompletan izborni materijal DM/KU-ima u inozemstvo, a za parlamentarne izbore 2007. godine taj posao obavljali su u roku od 3 dana. Tijekom parlamentarnih izbora koji su u 11. izornoj jedinici trajali dva dana, MVPEI, tj. DM/KU-i su organizirali usluge zaštitarskih tvrtki u državama gdje postoji veći broj biračkih mjesta lociranih izvan prostorija DM/KU-a, primjerice u Bosni i Hercegovini te Srbiji, radi čuvanja izbornog materijala tijekom noći.

### **3.8. PREPORUKE**

Iako su u praksi poznate nadležnosti institucija vezano za proceduru pripreme, izrade i distribucije izbornog materijala, potrebno je zakonski detaljnije propisati nadležnosti institucija kod izrade, a posebno distribucije i čuvanja izbornog materijala kako bi bilo jasno tko sve sudjeluje u cijelom procesu te uspostavili jasni rokovi izrade i distribucije izbornog

materijala.<sup>35</sup> Primjerice tijekom parlamentarnih izbora nije bila jasno propisana izrada, distribucija i čuvanje izbornih materijala.

### **3.9. BIRAČKA MJESTA**

Određivanje i objava biračkih mjesta propisana je ovisno o vrsti izbora Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Zakonom o izboru predsjednika Republike Hrvatske te Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Način uređenja biračkog mjesta propisuje DIP putem obvezatnih uputa za svake izbore osim za lokalne izbore za koje je uređenje biračkog mjesta propisano Zakonom.

Biračka mjesta određuju se temeljem izbornog zakona ovisno o vrsti i razini izbora. Primjerice, na parlamentarnim izborima biračka mjesta određuju IPIJ rješenjem o određivanju biračkih mjesta, a na prijedlog GIP-ova i OIP-ova. Ne postoje kriteriji za predlaganje biračkih mjesta osim onih općenitih, primjerice broj birača, dostupnost i prostorna udaljenost biračkog mjesta te potreba nesmetanog odvijanja glasovanja, no neka praktična rješenja viđena na dosadašnjim izborima pokazuju potrebu dodatnog definiranja kriterija. Osim toga, uloga gradske i općinske administracije u proceduri predlaganja biračkih mjesta nije definirana propisima.

U pojedinim slučajevima biračka mjesta određuju se u privatnim prostorima (ugostiteljski objekti i privatne kuće), a procedura za predlaganje navedenih biračkih mjesta nije propisana. Primjerice, na parlamentarnim izborima 2007. godine biračka mjesta određena su u 413 privatnih kuća, 20 ugostiteljskih objekata, dvije garaže, šest trgovina ili bivših trgovina, jednom plažnom objektu, jednoj župnoj kući te četiri kontejnera. Pritom nisu propisani kriteriji za odabir privatnih prostora niti gornja visina naknade vlasnicima prostora pa tako vlasnici sami određuju visinu naknade za korištenje prostora za potrebe izbora. U većini slučajeva potpisuju se ugovori (s onim vlasnicima koji imaju otvoren žiro-račun), a u ostalim slučajevima naknada se vlasnicima isplaćuje u gotovini, uz potvrdu o primitku naknade bez sklapanja ugovora. Kako je očito da su ovakva rješenja u nesuglasju s načelima dobrog upravljanja te podložna manipulacijama od strane vlasnika privatnih prostora, DIP ima u planu propisati kriterije za odabir takvih biračkih mjesta, kao i gornje iznose naknada vlasnicima prostora.

Biračka mjesta u Republici Hrvatskoj određena su za kazneno-popravne ustanove (zatvore i sl.), no ne i za ostale ustanove u kojima se nalazi veći broj osoba iz različitih izbornih jedinica (npr. bolnice i domovi umirovljenika). Ovo se do sada na svakim izborima pokazalo kao problematično s obzirom da je određenom broju birača uskraćeno pravo glasa zbog nemogućnosti izlaska iz ustanove radi glasovanja na svom biračkom mjestu.

Biračka mjesta u inozemstvu određuju se u nadležnim DKP-ima te u prostorima u kojima Republika Hrvatska proglašuje konzularne dane. Broj biračkih mjesta određuje se sukladno broju birača u određenoj državi, ali i tehničkim mogućnostima te dostupnosti osoblja. Svako

---

<sup>35</sup> Izveštaj OESS-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)

biračko mjesto u inozemstvu trebalo bi biti opremljeno u tehnici i osoblju na isti način, što nije bio slučaj na proteklim parlamentarnim izborima, s velikim brojem biračkih mjesta u BiH (broj biračkih mjesta povećao se sa 30 za parlamentarne izbore 2003. na 124 biračka mjesta za izbore 2007. godine).

Biračka mjesta objavljuju se temeljem izbornog zakona najkasnije 10 dana prije dana izbora. Na parlamentarnim izborima DIP zbirno objavljuje popis biračkih mjesta na svojoj Internet stranici po izbornim jedinicama, gradovima i općinama. Također, ovisno o gradu/općini, biračka mjesta objavljuju se na javnim oglasnim prostorima (primjerice, u Zagrebu na stajalištima tramvaja i autobusa), u medijima (primjerice oglasi u Novom listu za Primorsko-goransku i Istarsku županiju) te na nekim službenim Internet stranicama gradova/općina. Svi oblici javne objave biračkih mjesta nisu formalno regulirani. Valja napomenuti da rok za objavu biračkih mjesta od 10 dana prije izbornog dana nije dovoljan da bi se informacija o lokaciji biračkih mjesta u potpunosti iskoristila, primjerice, da se pošalje biračima na „rezancu“.

Biračka mjesta uglavnom se određuju u javnim institucijama i ustanovama koje bi trebale imati osiguran pristup osobama s invaliditetom. U tom smislu DIP daje i tehničku uputu nižim izbornim tijelima koja bi trebala voditi računa o pristupu osoba s invaliditetom prilikom određivanja biračkih mjesta. Međutim, navedeni kriterij nije propisan kao zakonski uvjet te nije u potpunosti proveden na parlamentarnim izborima 2007. godine. Osobe s invaliditetom često imaju otežan pristup biračkom mjestu, jer većina biračkih mjesta nema pristupnu rampu. Dodatno, neka biračka mjesta nalaze se u ustanovama na katovima što dodatno onemogućuje pristup osobama s invaliditetom. Postojala je okvirna uputa DIP-a u slučaju dolaska osoba s invaliditetom do biračkog mjesta kada nisu u mogućnosti fizički ući na biračko mjesto, koja navodi da dva člana biračkog odbora mogu izaći do osobe i omogućiti joj glasovanje kao osobama koje glasuju kod kuće (ubacivanjem omotnice). Međutim, opisana procedura nije uvrštena u zakonski tekst ili obvezatne upute već ovisi o dobroj volji članova biračkog odbora.

Nakon što su izborna povjerenstva odredila biračka mjesta za izbore, APIS je preuzeo podatke o broju i raspodjeli birača po biračkim mjestima od SDUU-a, kako bi priripemio materijale.

Uoči izbora, biračka mjesta se uređuju sukladno Zakonu i obvezatnim uputama. Predsjednik/zamjenik predsjednika biračkog odbora donose dio izbornog materijala na biračko mjesto na izborni dan (kutije, paravane, zapisnike i ostali materijal) no ne postoji regulacija o točnom vremenskom periodu u kojem je potrebno izvršiti primopredaju materijala, gdje se materijal čuva do izbornog dana kao niti kada se točno obavlja uređenje biračkog mjesta. U praksi, predaja izbornog materijala vrši se biračkom odboru dan ranije u GIP-u/OIP-u, a svaki birački odbor odabire svoj prostor za smještaj materijala sukladno vlastitom nahođenju.

### 3.9. PREPORUKE:

Potrebno je odrediti i propisati dodatne kriterije i detaljnu proceduru za određivanje biračkih mjesta, posebice kriterije za privatne prostore i visinu naknade vlasnicima privatnih prostora.  
<sup>36</sup>

Potrebno je produžiti vremensko razdoblje od dana objave biračkih mjesta do dana održavanja izbora, u kontekstu općeg produživanja rokova od dana raspisivanja izbora do dana održavanja izbora.<sup>37</sup> Navedeno produženje omogućilo bi pravovremeno informiranje birača, obavljanje svih pripremnih radnji bez žurbe, kao i korištenje podatka o biračkom mjestu pojedinog birača koji bi mogao biti poslan biračima putem „rezanaca“.

Potrebno je osigurati prilaz biračkom mjestu osobama s invaliditetom. U slučaju kad biračko mjesto nije pristupačno osobama s invaliditetom potrebno je propisati način glasovanja takvih birača na način da im se omogući glasovanje ispred biračkog mjesta.

Potrebno je propisati stalna ili mobilna biračka mjesta kako bi se osiguralo ostvarenje prava glasovanja osobama na liječenju u zdravstvenim ustanovama i u domovima za starije i nemoćne osobe, kao i ostalim kategorijama potrebitih birača.

Nužno je uskladiti zakonske rokove prethodne registracije i objave biračkih mjesta, primjerice, Ured za opću upravu Grada Zagreba teško može svrstati prethodno registriranog birača na njegovo biračko mjesto u inozemstvu jer se biračka mjesta tek naknadno određuju od strane DIP-a.

### 3.10. GLASOVANJE

Načini glasovanja propisani su za pojedine vrste izbora Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Zakonom o izboru predsjednika Republike Hrvatske te Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Glasovanje pripadnika nacionalnih manjina za parlamentarne izbore posebno je propisano u Zakonu o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, a način glasovanja osoba na službi u oružanim snagama Republike Hrvatske, članova posada pomorskih i riječnih brodova pod hrvatskom zastavom i osoba lišenih slobode propisuje DIP putem obvezatnih uputa za svake izbore.

Glasovanje slijepih, slabovidnih i osoba s tjelesnom manom propisano je obvezatnim uputama koje donosi DIP prije svakih izbora na način da takve osobe ne mogu glasovati samostalno već uz pomoć osobe od povjerenja.

Glasovanje na biračkom mjestu provode članovi biračkog odbora (10 za parlamentarne izbore, a 6 za predsjedničke i lokalne izbore). Glasovanje se obavlja osobno na biračkom

---

<sup>36</sup> Ibid

<sup>37</sup> Ibid

mjestu, uz iznimku određenu izbornim zakonom u slučaju kada članovi biračkog odbora, po prijavi birača na izborni dan, odlaze u posjet biračima koji nisu u mogućnosti pristupiti biračkom mjestu. Međutim, takve posjete moguće je izvršiti jedino ukoliko birači stanuju u blizini biračkog mjesta i prijave se biračkom odboru na vrijeme. Način prijave je otežan za birače koji žive sami u kućanstvu jer moraju nabaviti broj telefona biračkog odbora, a često ne znaju kako, niti su brojevi biračkih odbora uvijek javno dostupni. Stoga su birači prisiljeni saznati brojeve telefona putem kontaktiranja drugih tijela, primjerice DIP-a i ostalih nižih izbornih povjerenstava.

Glasovanje nacionalnih manjina posebno je uređeno izbornim zakonom za parlamentarne izbore te se, ukoliko birač odabere glasovati za kandidata/e nacionalne manjine, provodi na posebnim glasačkim listićima. Birači pripadnici nacionalnih manjina su upisani u poseban izvadak iz popisa birača radi ostvarivanja prava na odabir hoće li će glasovati za opću listu ili za kandidata/e nacionalnih manjina. Pripadnici srpske nacionalne manjine glasuju za jednog do tri kandidata, što nije posebno propisano zakonom, no predstavlja tehničku uputu DIP-a, a ostali pripadnici nacionalnih manjina glasuju za jednog kandidata. Problematičnom se na parlamentarnim izborima 2007. godine pokazala činjenica da prilikom promjene prebivališta građani više ne moraju ispunjavati podatak o nacionalnosti, a stari podatak o nacionalnosti iz popisa birača im se nije automatski upisivao u novi unos u popisu birača. Stoga je jedan dio birača ostao bez iskazane nacionalnosti u popisu birača iako je nisu promijenili niti tražili njeno neiskazivanje. Dodatno, tijekom izbornog dana neki pripadnici nacionalnih manjina na manjem broju biračkih mjesta osjećali su se diskriminirano jer su javno morali izreći za koju listu (stranačku ili manjinsku) žele listić te su pretrpjeli neugodne komentare članova biračkih odbora o njihovom naknadnom upisivanju na izvadak iz popisa birača.<sup>38</sup>

### **3.10. PREPORUKE:**

Sadašnje propise i obvezatne upute potrebno je promijeniti i zakonski regulirati mogućnost da slijepe i slabovidne osobe glasuju putem Brailleovog pisma ukoliko tako odaberu.

Potrebno je inicirati izmjenu MUP-ovog Pravilnika u smislu ponovnog evidentiranja podatka o nacionalnoj pripadnosti građana, do ustrojavanja jedinstvene evidencije stanovništva. Dodatno, potrebno je potaknuti SDUU da se postojeći podaci o nacionalnosti povlače iz postojećeg popisa birača za one birače koji samo mijenjaju prebivalište, što je tehnički izvedivo.

Bilo bi korisno razmotriti mogućnost ujednačavanja glasovanja pripadnika nacionalnih manjina putem jedinstvenog glasačkog listića na kojem bi bili i kandidati za zastupnike nacionalnih manjina i opća lista pripadajuće izborne jedinice. U tom smislu bi trebalo osmisliti i jedinstveni izvadak iz popisa birača na biračkom mjestu za sve birače, neovisno o nacionalnoj pripadnosti.

---

<sup>38</sup> Izvještaj GONG-a za parlamentarne izbore 2007. godine, <http://www.gong.hr/news.aspx?newsID=1355&pageID=51>

Dodatno, bilo bi korisno razmotriti mogućnost opredjeljivanja pripadnika nacionalnih manjina na način da se, žele li, opredijele za opću listu unutar određenog zakonskog roka za dostavu izmjena i dopuna u popisu birača ili na izborni dan na biračkom mjestu.

Svakako bi trebalo u zakonu propisati način glasovanja za srpsku nacionalnu manjinu u 12. izornoj jedinici koja ima pravo na tri zastupnika, s obzirom da izborni zakon sada propisuje mogućnost zaokruživanja samo jednog rednog broja na glasačkom listiću, a za srpsku nacionalnu manjinu se može birati do tri kandidata.

### **3.11. PRIKUPLJANJE I OBRADA REZULTATA**

Prikupljanje i obrada rezultata glasovanja kao i predaja službenih zapisnika o radu biračkih odbora i ostalih izbornih tijela propisani su za pojedine vrste izbora Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Zakonom o izboru predsjednika Republike Hrvatske te Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Rezultati glasovanja utvrđuju se na svakom biračkom mjestu zasebno, putem zapisnika o radu biračkih odbora nakon završetka glasovanja te se po popunjavanju zapisnika i zatvaranju biračkog mjesta dostavljaju u GIP ili OIP . Na parlamentarnim izborima GIP i OIP utvrđuju zbirne rezultate glasovanja za svoje područje nadležnosti putem zapisnika o radu te ih dostavljaju u IPIJ. IPIJ prikuplja i zbraja rezultate glasovanja na biračkim mjestima na svom području od GIP i OIP i dostavlja ih DIP-u. DIP prikuplja podatke od svih IPIJ te ih potvrđuje i objavljuje u roku određenom izbornim zakonom. Na predsjedničkim izborima GIP i OIP podatke dostavljaju DIP-u koji ih potvrđuje i objavljuje u roku određenom izbornim zakonom. Na lokalnim izborima GIP i OIP dostavljaju podatke o izborima za županijske skupštine i župana ŽIP-u, a svako povjerenstvo potvrđuje i objavljuje rezultate izbora za svoj grad, općinu ili županiju u roku određenom izbornim zakonom.

Tijekom izborne večeri, na razini gradova i općina rezultati pristigli od biračkih odbora unose se od strane operatera iz redova djelatnika porezne uprave u posebno izrađene IKT aplikacije uz dodatnu provjeru (trostruki unos na posljednjim izborima 2007.). Za unos i prijenos podataka koristi se postojeća mreža Porezne uprave, a APIS osigurava programe unosa i IT potporu.

#### **3.11.1. IKT podrška prikupljanju i obradi rezultata**

APIS IT daje informatičku i organizacijsku podršku za provođenje izbora od 1990. godine koja se odnosi na izbore različitih razina: za Predsjednika Republike Hrvatske, Sabor, Gradsku skupštinu Grada Zagreba, Županijsku skupštinu, gradska i općinska vijeća, vijeća gradskih četvrti, vijeća mjesnih odbora gradova i općina, referendume. Informacijski sustav za provođenje izbora razvijen je s obzirom na vrste izbora, a posebna pozornost posvećena je sustavu zaštite podataka i kontrole pristupa podacima. Od 2000. godine izrađen je sustav pripreme, provedbe, obrade rezultata i izvještavanje za cijelo područje Republike Hrvatske.

Informacijski sustav prati izborni proces od kandidature i biračkih mjesta do objave rezultata glasovanja uključujući i izvješćivanje za medije, razne prezentacije u realnom vremenu, te izvještavanje putem Interneta.



Podsustavi informacijskog sustava vezanog za izbore su sljedeći: dizajn i izrada tiskanica i obrazaca, biračka mjesta, biračkih odbora, kandidature, odaziv birača, obrada rezultata glasovanja, kontrola ispravnosti zapisnika, praćenje tijeka obrade, privremeni rezultati, D'Hondtov postupak preračunavanja glasova u mandate, zapisnik o radu biračkih odbora, distribucija rezultata, Internet kiosci, izvještavanje na Internet stranicama, izvještavanje za elektroničke medije, pregled rezultata glasovanja.

Sustav koristi postojeće registre i podatke o građanima i prostoru, prije svega baze podataka MUP-a (o prebivalištu) i katastra (o adresama) te postojeću infrastrukturu Porezne uprave Ministarstva financija i Grada Zagreba. APIS IT vodi posebne registre za lokalne izbore. Za umrežavanje otoka i dijelova države gdje ne postoji infrastruktura Porezne uprave koristi se Internet. Na taj način osigurava se cjelovita infromatička podrška provedbi izbora i jedinstveni sustav obrade rezultata glasovanja. APIS IT surađuje s Narodnim novinama vezano za tiskanje i distribuciju izbornog materijala.

Za parlamentarne izbore 2007. godine DIP je imenovao operativni stožer sastavljen od 21 informatičkog koordinatora iz redova postojećih djelatnika državne i lokalne uprave, svaki za područje jedne županije. Koordinatori su bili zaduženi za organizaciju operativne informatičke podrške na svom području. Uz njih, imenovano je i 123 voditelja obrade rezultata glasovanja po gradovima većinom iz redova djelatnika Porezne uprave koji su radili na posebno izrađenim aplikacijama. Koordinate i voditelje obrade rezultata glasovanja obučio je APIS IT prije samih izbora. Na unosu podataka rezultata glasovanja radilo je oko 1200 operatera iz redova djelatnika Porezne uprave koji su vršili troskrupni unos podataka radi veće kontrole. Svatko od navedenih sudionika integriran je u višeslojni sustav autentifikacije i autorizacije, što znači da samo određene osobe imaju pristup strogo određenim skupinama podataka ovisno o razini na kojoj rade.<sup>1</sup>

Vezano za proces kandidature, APIS IT je na parlamentarnim izborima 2007. unosiо kandidacijske liste i kandidate s ukupno 24 operatera (251 lista i 72 kandidata nacionalnih manjina), omogućio zbirni pregled kandidacijskih listi, statističke podatke te njihovu pripremu i objavu na internetu. Dodatno, prvi puta je predavanje kandidatura bilo omogućeno putem offline aplikacije na optičkom mediju (CD), a ubuduće je moguće predavanje kandidatura i putem Interneta.<sup>2</sup>

Nakon što su izborna povjerenstva odredila biračka mjesta za izbore, APIS IT je preuzeo podatke o broju i raspodjeli birača po biračkim mjestima od SDUU-a kako bi omogućio daljnju obradu podataka.

Tri dana prije samog izbornog dana organizirano je testiranje aplikacije i generalna proba unosa podataka na razini cijele države sa svim obradnim mjestima. Za dodatnu pomoć i podršku APIS IT je organizirao 24-satni *help desk* pojačan s dodatnih 7 operatera na izborni dan. Za siguran rad sustava koristi se mreža Porezne uprave a oprema na lokaciji gradova (odabrana obradna mjesta) koristi se i u obradi rezultata glasovanja za biračka mjesta onih općina koje gravitiraju tim gradovima, čime je pokriveno cijelo državno područje.

1 Podaci iz izvješća APIS IT za parlamentarne izbore 2007. godine dostavljenog DIP-u.

2 Ibid

Tijekom izbornog dana odaziv birača dojavljivao se dva puta na dan (u 11 i 16 sati) telefonom ili telefaksom s biračkih mjesta. Nakon završetka glasovanja, podaci iz zapisnika o radu biračkih odbora unošeni su u sustav od tri različite osobe, a po unosu svih zapisnika o radu biračkih odbora za pojedini grad, općinu ili izbornu jedinicu automatski su se generirali zapisnici na razini tog grada, općine ili izborne jedinice. Dodatno, bio je omogućen uvid u privremene rezultate izbora od 21 h na Internet stranici DIP-a s obzirom da je sustav objedinjavao sve rezultate glasovanja na razini države. Unos rezultata za 6 815 biračkih mjesta obavljao se putem 54 606 zapisnika o radu biračkih odbora kroz 134 968 unosa. Do 24:00 h na dan izbora obrađeno je ukupno 55,28 % biračkih mjesta a do 12:00 drugi dan 99,78 % biračkih mjesta.<sup>3</sup> Jedinice lokalne i područne samouprave koristile su jedinstvenu aplikaciju za preuzimanje gotovih rezultata glasovanja izrađenu od strane APIS IT-a koja se koristi samo za parlamentarne i predsjedničke izbore radi radi jednoobrazne objave rezultata glasovanja. Za lokalne izbore, svaka jedinica odabire koje će aplikacije i u kojim formatima koristiti što dovodi do toga da se rezultati ne mogu jednoobrazno obrađivati niti objavljivati. Neke su jedinice lokalne i područne samouprave koristile kompletno rješenje APIS IT-a dok su neke koristile samo neke funkcije (d'Hondtom izračun broja mandata).

Tijekom parlamentarnih izbora 2007. godine zamijećeno je da postoje određeni problemi i zastoji unosa prilikom neispravno ispunjenih obrazaca predanih od strane biračkih odbora, a pripremljeni software ne prihvaća unose s neispravnim podacima. Sustav je najbolje funkcionirao u mjestima gdje su izborna povjerenstva prvo provjerila točnost donesenih zapisnika, a zatim ih prosljedila na „unos operaterima“.<sup>4</sup>

Uneseni podaci o rezultatima tabuliraju se na razini izbornih jedinica za pojedine vrste izbora, a rezultati po izbornim jedinicama za parlamentarne i predsjedničke izbore objavljuju se u realnom vremenu na Internet stranici DIP-a. Rezultati izbora po biračkom mjestu za parlamentarne izbore 2007. godine trenutno nisu objavljeni na Internet stranicama DIP-a (već na Internet stranicama GONG-a) iako ne postoje tehničke zapreke za njihovo objavljivanje. Rezultati glasovanja iz inozemstva dostavljaju se direktno DIP-u i to putem faksa tijekom izborne noći te originalni materijal preporučenom i diplomatskom poštom. Na parlamentarnim izborima 2007. nedostatan broj faks linija u DIP-u za slanje zapisnika s biračkih mjesta u inozemstvu prouzročio je brojne zastoje u slanju i zagušenje faks linija. Tako su neki birački odbori po nekoliko sati pokušavali poslati faks sa zapisnicima. Dodatno, ukoliko je DIP uočio nepravilnosti u popunjavanju zapisnika, isti se trebao ponovno popuniti i poovno faksom slati IP-u. Stoga smatramo kako je od ključne važnosti kvalitetnija edukacija članova biračkih odbora u inozemstvu, koja bi osigurala pravilno popunjavanje i slanje zapisnika, a time i manje opterećenje i izbjegavanje zagušenja faks linija.

DIP ne objavljuje rezultate izbora za lokalne izbore budući da se oni prikupljaju u svakoj jedinici lokalne i područne samouprave zasebno. Neke lokalne i područne jedinice objavljuju podatke na svojim Internet stranicama, a neke ne. Štoviše, svaka jedinica ima svoje formate prikupljanja i obrade podataka (osim onih koji koriste istovrsne formate tvrtke APIS) te je u takvoj situaciji centralizirana objava rezultata lokalnih izbora nemoguća.

<sup>3</sup> Podaci iz izvješća APIS IT za parlamentarne izbore 2007. godine dostavljenog DIP-u.

<sup>4</sup> Izveštaj OESS-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)

Preporučljivo je koristiti ujednačene formate prikupljanja i obrade podataka kao i preračunavanja glasova u mandate putem ujednačene D'Hondt metode kako bi se podaci mogli objediniti i objaviti centralizirano.<sup>39</sup>

### **3.11. PREPORUKE:**

DIP bi trebao izraditi kriterije za ujednačeno prikupljanje, preračunavanje i obradu rezultata glasovanja na lokalnim izborima, a potrebno je omogućiti i objavu svih rezultata svih izbora po biračkim mjestima na Internet stranicama DIP-a.

Potrebno je propisati formalni postupak provjere zapisnika o radu biračkih odbora od strane viših izbornih tijela prije unošenja podataka o rezultatima glasovanja, kako bi se eventualne greške ispravile prije samog unosa.

Osim dodatne edukacije članova biračkih odbora u inozemstvu, DIP i ostala izborna tijela trebala bi omogućiti nesmetan dotok izbornog materijala putem dostatnog broja faks linija i dežurstava, do iznalaska efikasnijeg rješenja zaprimanja zapisnika (npr. putem interneta).

### **3.12. ZAŠTITA IZBORNOG PRAVA**

Zaštita izbornog prava uređena je Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske te propisana za pojedine vrste izbora Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Zakonom o izboru predsjednika Republike Hrvatske te Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ustavni sud Republike Hrvatske obavlja opći nadzor ustavnosti i zakonitosti izbora.

Zaštita izbornog prava odvija se 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 može podnijeti svaka politička stranka, nositelji neovisne liste, kandidati za zastupnike u Sabor, najmanje 100 birača ili najmanje 5% birača izborne jedinice u kojoj se provode izbori. Prigovor se podnosi nadležnom izbornom povjerenstvu u roku od 48 sati od radnje na koju se prigovara, a prvostupanjsko tijelo dužno je odlučiti u roku od 48 sati. Po dostavi rješenja 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. Odluke DIP-a i Ustavnog suda o prigovorima i žalbama objavljuju se na Internet stranicama tih tijela.

---

<sup>39</sup> Metoda koja se koristi na lokalnim izborima ponekad dovodi do prekomjernih mandata, vidjeti Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-VII-1244-2001 od 29. svibnja 2001. godine – NN br. 50/01, Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-VII-1271-2001 od 6. lipnja 2001. godine – NN br. 52/01 i Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-VII-1483-2001 od 4. srpnja 2001. godine – NN br. 61/01.

Kratki rokovi za postupovne radnje omogućuju da se u roku od gotovo tjedan dana od završetka glasovanja riješe svi izborni prigovori i objave konačni rezultati izbora. No, takvi rokovi ne dozvoljavaju detaljniju provjeru navoda iz prigovora niti omogućuju izbornim tijelima i sudu vršenje svih radnji radi provjere istinitosti navoda (npr. saslušanje stranaka i slično).

Dodatno, Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave propisuje povredu izborne šutnje kao prekršaj. Dosad, međutim, nije poznat slučaj donošenja rješenja o prekršajnoj odgovornosti za povredu izborne šutnje niti je došlo do podnošenja prekršajnih prijava.

Pronalaženje jednog ili nekoliko glasačkih listića viška u glasačkoj kutiji zakonom je automatski propisan razlog za poništenje i ponavljanje izbora na tom biračkom mjestu. Navedeno se provodi čak i kada ukupan mogući broj glasova s tog biračkog mjesta ne može utjecati na rezultat izbora te uzrokuje nepotrebno produljenje rokova za objavu konačnih službenih rezultata izbora.

Kazneni zakon propisuje određeni broj kaznenih djela vezanih uz izborne radnje: povredu slobode odlučivanja birača, uskratu biračkog prava, zlouporabu biračkog prava, povredu tajnosti glasanja, uništenje izbornih isprava te izbornu prijevaru. Međutim, broj pravomoćnih presuda za kaznena djela vezana uz izborne radnje iznimno je malen, a istražni postupak je gotovo nemoguće provesti u potpunosti, naročito ukoliko se radi o navodnim djelima počinjenima za vrijeme glasovanja u inozemstvu.<sup>40</sup>

### **3.12. PREPORUKE:**

Bilo bi korisno provesti detaljnu analizu učinkovitosti zaštite izbornog prava s obzirom na mogućnost otklanjanja izbornih nepravilnosti, kratke vremenske rokove i postupovne mogućnosti utvrđivanja činjenica od strane DIP-a i USUD-a prilikom rješavanja o prigovorima/žalbama.

Potrebno je poboljšati provedbu postojećih prekršajnih i kaznenih odredbi te ubrzati postupak kaznenopravne pomoći u slučaju navodnih počinjenja kaznenih djela na biračkim mjestima u inozemstvu.

Potrebno je promijeniti automatizam poništavanja izbora na biračkom mjestu na kojem je nađen glasački listić viška u kutiji te primijeniti kriterij mogućnosti utjecaja na izborni rezultat kao osnovu za poništavanje izbora.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Primjerice, kaznena prijava GONG-a vezano za izbornu prijevaru u BiH na predsjedničkim izborima 2005. godine odbačena je nakon gotovo 3 godine postupka zbog nemogućnosti prikupljanja dovoljno dokaza o počiniteljima.

<sup>41</sup> Izveštaj 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)

### 3.13. INFORMIRANJE I EDUKACIJA GRAĐANA

Izborni zakoni ne propisuju obvezu edukacije ili informiranja građana od strane institucija koje provode izbore, no ova obveza stavljena je u djelokrug DIP-a sukladno Zakonu o Državnom izbornom povjerenstvu te u djelokrug SDUU-a sukladno Zakonu o popisima birača. DIP ima obavezu vršiti edukaciju te informirati građane o provedbi izbora i mogućnosti ostvarenja i zaštite biračkog prava u izbornom postupku, a SDUU po raspisivanju izbora obaviještava birače putem sredstava javnog priopćavanja o mogućnosti, vremenu i načinu pregleda, dopune i ispravka popisa birača. Također, Zakon o popisima birača propisuje obvezu DKP-ima da javno objave informacije vezano za proceduru prethodne registracije.

Na proteklim parlamentarnim izborima 2007. godine DIP je sustavno obavještavao javnost o bitnim pitanjima vezano za izbore putem Internet stranica i redovitih konferencija za medije. Također, DIP je tiskao i umetnuo u dnevne novine edukativni letak za birače „Vaš glas je jedan, ali vrijedan“ koji je sadržavao 10 najčešće postavljanih pitanja i odgovora. DIP je odgovarao i na telefonske pozive i upite građana. SDUU je sukladno zakonskoj obvezi objavio u dnevnim novinama oglas o mogućnosti provjere podataka birača u popisu birača te omogućio Internet i sms (samo za korisnike 098 broja) provjeru podataka iz popisa birača. MVPEI je izradio letke i TV i radio spotove koji obavještavaju birače o prethodnoj registraciji u inozemstvu. Prvi TV spot kratko je objavljivan nekoliko mjeseci prije izbora na HTV satelitskom programu, a drugi 2-3 tjedna prije izbora na istom programu, što nije dovoljno rano uzevši u obzir da se prethodna registracija morala obaviti do 2 tjedna prije izbornog dana. Letci su umetani u 4-5 dnevnih listova koji izlaze u Bosni i Hercegovini.

Unatoč uložnim financijskim sredstvima i raznolikosti kanala informiranja, vidljivost ovih aktivnosti edukacije i informiranja građana nije bila velika, posebice za većinu birača u Republici Hrvatskoj koji ne koriste Internet ili ne kupuju dnevne novine. Ovakva procjena temelji se na istraživanju koje je proveo Fakultet političkih znanosti u Zagrebu.<sup>42</sup> Naime, prema rezultatima istraživanja, 91,9% ispitanika informacije o izborima i strankama dobiva putem TV programa, 57,3 % putem radio postaja, 67,0% putem dnevnih novina, 23,4 % putem tjednika i 17,9 % putem Interneta.

Najveći dio aktivnosti informiranja i edukacije građana o izborima provela je nevladina organizacija GONG putem kreiranja TV i radio spotova, tiskanja brošura, izrade prezentacija za slanje putem emaila, objavljivanja vodiča kroz razne aspekte izbornog procesa na Internet stranicama te odgovaranjem na direktne upite građana. Cijela kampanja kreirana je na način da kompenzira nedostatak takvih aktivnosti i angažmana državnih tijela a obuhvaćala je pripremne aktivnosti i seminare, provođenje radionica u 70 % srednjih škola za oko 22 000 učenika u Republici Hrvatskoj, produkciju i izradu 2 TV i radio spota, izradu i tiskanje 800.000 primjeraka edukativne brošure umetnute u dnevne novine, pripremu i objavu 4 seta *Često postavljanih pitanja* te održavanje Internet stranice na dnevnoj bazi s novim podacima i informacijama. Dodatno, odgovaralo se na oko 500 pisanih i telefonskih upita građana, održano je 6 konferencija za tisak, a tijekom kampanje poslano je 9 priopćenja i analiza te

---

<sup>42</sup>"Izbori 2007.", anketno istraživanje FPZ-a, projekt "Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj" - istraživanje je obuhvatilo 1081 ispitanika tijekom zadnjih 10 dana kampanje u studenom 2007. godine a rezultati istraživanja biti će objavljeni tijekom 2008. godine.

objava podataka o financiranju kampanja (u suradnji s Transparency International Hrvatska). Konačno, GONG je analizirao i prezentirao sadržaje medijskih poruka stranaka i kandidata (u suradnji s Fakultetom političkih znanosti u Zagrebu), a oko 2000 građana – volontera promatrača educirano je o izbornom procesu na dvosatnim treninzima za promatrače širom Republike Hrvatske.<sup>43</sup>

### **3.13. REPORUKE:**

Prije svakih izbora DIP bi trebao napraviti detaljan plan edukacije birača i kandidata sukladno dugoročnom strateškom planu i godišnjem planu rada i proračunu DIP-a. Na temelju takvog plana DIP bi trebao provoditi edukaciju u predizbornom razdoblju koja će biti vidljiva i sveobuhvatna, ali i ciljana za određene skupine birača ili određene vrste problema. U razdoblju od dana raspisivanja izbora do kraja izbornog postupka treba postojati jedinstveni i besplatan info telefon za građane na kojem se mogu dobiti sve informacije vezano za izbore, kao i ažurirana Internet stranica DIP-a.

Dodatno, preporuča se sustavno praćenje učinaka informativnih kampanji, putem ciljanog ispitivanja javnog mnijenja nakon svakih izbora kako bi se pravovremeno uočila najefikasnije metode i kanali informiranja te zadovoljstvo građana, a u svrhu unapređenja informativnih kampanji za buduće izbore.

### **3.14. PROMATRANJE IZBORA**

Promatranje izbora od strane stranačkih ili nestranačkih promatrača različito je propisano ovisno o vrstama izbora Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te Pravilima i obvezatnim uputama o pravima i dužnostima promatrača nevladinih udruga koja donosi DIP prije samih izbora. Zakonom o izboru predsjednika ne regulira se promatranje izbora već to čini DIP putem obvezatnih uputa prije samih izbora.

Promatranje izbora regulirano je, ovisno o vrstama izbora, izbornim zakonom ili Pravilima i obvezatnim uputama o pravima i dužnostima promatrača nevladinih udruga na način da se izrijeком omogućuje domaćim i međunarodnim nevladinim organizacijama te, za neke vrste izbora, stranačkim promatračima promatranje cjelokupnog izbornog postupka. Stranke mogu prijaviti stranačke promatrače na isti način, no za parlamentarne izbore njihovo pravo promatranja nije izrijeком navedeno u zakonu. Jasna zakonska regulacija omogućila bi svim sudionicima izbora, a pogotovo strankama, da unaprijed znaju svoj položaj, prava i obaveze.

Organizacije trebaju prijaviti promatrače nadležnom izbornom povjerenstvu (DIP-u za parlamentarne, a za lokalne izbore ŽIP, GIP ili OIP) koji izdaju dozvolu za promatranje izbora te, u slučaju parlamentarnih i predsjedničkih izbora, akreditacije za promatrače. Stručna služba DIP-a vodi bazu podataka promatrača i izrađuje akreditacije, dok se na Internet

---

<sup>43</sup> Izvještaj GONG-a za parlamentarne izbore 2007. godine, <http://www.gong.hr/news.aspx?newsID=1355&pageID=51>

stranicama DIP-a nalaze propisi u kojima promatrači mogu saznati svoja prava i obaveze. Međutim, ne postoji sustavna edukacija promatrača kroz posebne priručnike ili upute od strane DIP-a, već su za edukaciju promatrača odgovorne same organizacije ili stranke što dovodi do nejednačenosti razine znanja o i razumijevanja izbornog procesa od strane promatrača.

Tijekom parlamentarnih izbora 2007. godine DIP je akreditirao više od 5000 domaćih i stranih nestranačkih promatrača. Međim jedino je GONG javno iznio podatke o točnom broju aktivnih promatrača na dan izbora, tako da je nemoguće utvrditi koji je zapravo stvaran broj promatrača sudjelovao na parlamentarnim izborima 2007.<sup>44</sup>

Dodatna funkcija promatranja izbora je i praktična edukacija građana o izbornom procesu, čime se potencijalno i regrutiraju educirani članovi biračkih odbora, što svjedoče i brojni bivši promatrači GONG-a koji sudjeluju u izborima kao članovi biračkih odbora.

### **3.14. PREPORUKE:**

Potrebno je ujednačiti propise o promatračima za sve vrste izbora u sva tri izborna zakona. Pitanje promatranja izbora treba u potpunosti propisati zakonom u koji će se integrirati pravila za promatranje izbora od strane nevladinih organizacija te integrirati već postojeće obvezatne upute za strane promatrače. Dodatno, bilo bi korisno propisati edukaciju promatrača i način provjere stečenog znanja, kao i obavezu DIP-a da objavi na Internet stranicama priručnik za promatrače (stranačke i nestranačke) koji bi specificirao njihova prava i obaveze bez obzira na to o kojim se izborima radi.

Bilo bi korisno osmisliti i provoditi sustavnu edukaciju svih vrsta promatrača koja bi uključivala licenciranje od strane DIP-a. U osmišljavanju edukacije mogu se koristiti iskustva domaćih i stranih nevladinih organizacija i međunarodnih agencija, a u svrhu stvaranja kohezije i zajedničke usmjerenosti na provođenje izbora poželjno bi bilo povezati edukaciju članova biračkih odbora i promatrača.

U svrhu ujednačavanja izbornih propisa potrebno je Zakonom omogućiti promatranje izbora političkim strankama na svim izborima.

---

<sup>44</sup> Broj promatrača GONG-a koji su promatrali izbore na izborni dan je 1630 (vidjeti Izvještaj GONG-a za parlamentarne izbore 2007. godine, <http://www.gong.hr/news.aspx?newsID=1355&pageID=51>). Za ostale promatrače podatak je nepoznat jer niti jedna druga domaća organizacija ili udruga koja je akreditirala promatrače nije objavila javni izvještaj niti broj promatrača koji su promatrali izbore.

## **4. IZVANIZBORNE AKTIVNOSTI DRŽAVNOG IZBORNOG POVJERENSTVA**

### **4.1. KOORDINIRANJE INSTITUCIJA KOJE PROVODE IZBORE**

Osnivanjem DIP-a kao stalnog tijela Hrvatska je dobila instituciju zaduženu za koordinaciju aktivnosti za provođenje izbora i izborna pitanja u međuizbornom razdoblju. Ovaj potencijal DIP-a potrebno je iskoristiti s obzirom da postoji 9 stalnih članova zaposlenih u DIP-u, kao i stručna služba u osnivanju, koji će imati resursa, znanja i iskustva u provođenju izbora. S obzirom na veliki broj institucija na nacionalnoj razini koje uz DIP sudjeluju u provedbi izbora, sva pitanja vezana uz izbore bilo bi korisno koordinirati s osobama iz nadležnih institucija i tijekom perioda kada se izbori ne održavaju. Time bi se dodatno poboljšala provedba i organizacija izbora, kao i mogućnost analize izbornog procesa te donošenja preporuka za unaprjeđenje izbornog zakonodavstva u međuizbornom razdoblju.

Osnivanje stalnog savjetodavnog međuresornog koordinacijskog tijela, koje bi osim onih institucija koje su odgovorne za pojedine aspekte provedbe izbora uključivalo i predstavnike relevantnih nevladinih organizacija te stručnjaka s područja informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT), omogućilo bi bolju koordinaciju radnih zadataka za pripremu i provedbu izbora, ali i unapređivanja izbornog zakonodavstva.

Budući da DIP trenutno nema ovlasti svoja stajališta i odluke nametati tijelima državne uprave niti ih obvezivati na njihovo provođenje, potrebno je propisati ovlasti DIP-u da za vrijeme provođenja izbora koordinira rad s drugim tijelima državne uprave i tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLP(R)S).

### **4.2. EDUKACIJA GRAĐANA**

Sustavnu edukaciju građana DIP bi trebao osmisliti i provoditi kontinuirano i ciljano, u suradnji s ostalim institucijama zaduženima za pojedine aspekte izbornog procesa (prije svih, SDUU i MVPEI). Potrebno je napraviti analizu potreba za edukacijom raznih skupina građana te osmisliti dugoročni plan edukacije putem različitih kanala i izrade materijala s definiranim ciljevima i aktivnostima te rokovima provedbe. Aktivnosti edukacije mlađih birača potrebno je promovirati kroz obrazovne institucije, u suradnji s MZOŠ. Premda DIP ima u planu provođenje edukacije građana putem predavanja i tribina, konkretni detalji još nisu razrađeni godišnjim planom.

Sustavni dugoročni i kratkoročni plan edukacije građana, s definiranim ciljanim skupinama birača znatno bi unaprijedio razumijevanje izbornog procesa. U tu svrhu čini se korisnim provesti istraživanje kako bi se uočili nedostaci u poznavanju izbornog procesa i biračkog prava. Pri izradi plana treba voditi računa o primjerenosti edukativnih alata svakoj ciljanoj skupini, te razviti one koji brzo i efikasno omogućuju pristup korisnicima, poput Interneta, javnih kampanja putem sms-a, TV i radio spotova te dnevnih tiskovina, ili korištenjem web i socijalnih foruma.



Pored edukacije birača potrebno je educirati i ostale sudionike u izbornom postupku, posebice kandidate i medije. Naime, kandidati imaju posebnu ulogu u izbornom procesu te je bitno da budu dobro informirani o svojim pravima i obavezama kako bi standardi demokratskih izbora bili u potpunosti ispoštovani. S druge strane, predstavnici medija koji prate izborni postupak trebaju razumjeti sve aspekte izbornog procesa kako bi o njemu mogli precizno, objektivno i nepristrano izvještavati.

#### **4.3. ANALIZA I IZVJEŠTAVANJE**

DIP je u siječnju 2008. godine u organizaciji UNDP-a te uz pomoć MAP Savjetovanja i GONG-a proveo prvu djelomičnu analizu izbornog procesa za parlamentarne izbore 2007. godine i ima u planu raspravljanje o uočenim problemima s proteklih izbora. Analiza provedenih izbora (evaluacija), izbornog pravnog okvira te ostalih aspekata izbora preduvjet je za uspješno ispunjavanje ostalih nadležnosti DIP-a, poput davanja preporuka i inicijativa za izmjenu izbornog zakonodavstva, osmišljavanja raznih programa i pilot projekata za povećanje efikasnosti izbornog procesa te upravljanja izbornim resursima.

Za parlamentarne izbore 2007. godine DIP je objavio i statistički izvještaj o rezultatima i odazivu na izbore, međutim izostao je sadržajan opis i analiza statističkih podataka. Naime, DIP bi trebao postati resursna točka za sva pitanja oko izbora, a statističke analize i komparacije s drugim izborima daju uvid u razvoj i stanje izbornog procesa te općenito demokracije, povećavaju stručna znanja i postaju resurs za znanstvena istraživanja. Potrebno je izraditi dugoročni i kratkoročni plan izrade analiza pojedinih aspekata izbornog postupka i izbornog zakonodavstva te predvidjeti sredstva za izradu analiza, a važno bi bilo odrediti i propisati kriterije za korištenje stručnih usluga izvan DIP-a.

Potrebno je formalizirati način, sadržaj, formate i obim izvještavanja DIP-a o provedenim izborima te redovnom godišnjem poslovanju i aktivnostima. Izvještaji DIP-a o provedenim izborima ili izvještaji o radu tijekom međuisbornog razdoblja trebaju sadržajno biti analitički, a ne samo statistički, po uzoru na izvještaje DIP-ova razvijenih europskih demokracija, npr. Kraljevine Nizozemske.<sup>45</sup> Izrada i javna objava analitičkih izvještaja povećala bi provjerenje javnosti i doprinijela izgradnji integriteta DIP-a kao stalnog tijela, a donositeljima odluka olakšala razumijevanje potreba za izmjenama izbornog zakonodavstva u cilju unapređenja izbornog postupka.

#### **4.4. ARHIVIRANJE IZBORNOG MATERIJALA**

Arhiviranje izbornog materijala trenutno se vrši na nekoliko različitih lokacija i razina. Primjerice, materijal s posljednjih parlamentarnih izbora 2007. djelomično se nalazi u prostorijama DIP-a (izborni materijal iz inozemstva), a ostatak izbornog materijala nalazi se u

---

<sup>45</sup> Godišnji izvještaj Nacionalnog izbornog povjerenstva Nizozemske za 2006. godinu, <http://www.kiesraad.nl/contents/pages/90654/annualreport2006.pdf>

jedinicama lokalne i područne samouprave. U trenutku pisanja ove studije (svibanj 2008.), materijal s parlamentarnih izbora 2007. godine još nije bio u potpunosti arhiviran, premda je od izbora proteklo 6 mjeseci. Materijal s predsjedničkih izbora arhivira se na istovjetan način, a izborni materijal s lokalnih izbora ostaje u potpunosti u jedinicama lokalne i područne samouprave. U tijeku je izrada Internet baze podataka s dijelovima izbornog materijala s proteklih izbora u Republici Hrvatskoj (koja se izrađuje uz potporu UNDP-a), a DIP izrađuje i novi pravilnik o arhiviranju izbornog materijala, koji bi omogućiti jedinstvenu praksu u arhiviranju izbornog materijala za sve vrste izbora.

Mišljenja smo kako DIP treba preuzeti brigu o arhiviranju kompletnog materijala sa svih vrsta izbora, ne samo zapisnika o radu izbornih tijela, budući da je jedino stalno tijelo koje tu funkciju može obavljati kontinuirano. U svrhu povećanja transparentnosti, a time i povjerenja građana u izborni postupak, čini se svrhovito postaviti standard objave većine dostupnog izbornog materijala na Internet stranicama DIP-a.

#### **4.5. SURADNJA I RAZMJENA ZNANJA**

Premda DIP surađuje sa sličnim institucijama u zemlji i inozemstvu, zasad se suradnja i razmjena znanja odvija na *ad hoc* osnovi putem kontakata iz Udruge europskih izbornih dužnosnika (ACEEEO)<sup>46</sup>. U svrhu usustavljanja razmjene znanja i iskustava, čini se potrebnim u sklopu redovitog godšnjeg plana aktivnosti izraditi i plan suradnje i razmjene znanja s ostalim institucijama u zemlji i inozemstvu, što bi omogućilo veću efikasnost i pravovremeno stjecanje novih znanja, koja bi se na sustavan način ugrađivala u hrvatski izborni postupak ili kontinuirano stručno usavršavanje članova DIP-a i nižih izbornih tijela, odnosno dijelova javne uprave uključene u izborni proces.

DIP treba preuzeti vodeću ulogu u koordinaciji nižih izbornih povjerenstava i ostalih domaćih institucija i organizacija u smislu razmjene znanja i iskustava te promicanja interesa izbornih djelatnika i dužnosnika. Također, bilo bi korisno sudjelovati u radu međunarodnih organizacija, konferencija, mreža i institucija, ali i organizirati odlaske na studijske programe u izborna povjerenstva razvijenih zemalja radi podizanja razine znanja i primjene novih tehnologija, ideja i pilot projekata unutar Hrvatske.

Udruženje izbornih zvaničnika Bosne i Hercegovine (UIZBIH) predstavlja primjer dobre prakse podizanja kapaciteta osoba i institucija uključenih u izborni proces, s ciljem unapređenja izbornog postupka u Bosni i Hercegovini, te niže donosimo kratki prikaz njihovog djelovanja.

UIZBIH je osnovan 1999. godine pod pokroviteljstvom OESS-a, a početkom 2000. godine UIZBIH je postao neovisan. Međunarodna zaklada za izborne sisteme (IFES) sa sjedištem u SAD-u osiguravala je stručnu pomoć UIZBIH do ožujka 2003, a od ožujka 2003., UIZBIH djeluje kao nezavisna nevladina organizacija.

Tajništvo sa šest zaposlenika nalazi se u Sarajevu i zaduženo je za sustavne i česte konzultacije sa svim članovima Udruženja (konferencije, seminari i individualne konzultacije )

---

<sup>46</sup> Association of European Election Officials – Organizacija Europskih izbornih dužnosnika.

te potiče izgradnju aktivne baze članstva. Struktura UIZBiH uključuje Upravni (13 članova) i Regionalne odbore (Banja Luka, Tuzla, Sarajevo i Mostar) te dva Savjeta - Savjet za informiranje i Savjet za edukaciju, koji zajednički planiraju aktivnosti, a uključeni su i u njihovu provedbu.

Osnovna svrha UIZBiH-a jest osiguranje politički neovisnog foruma u BiH koji služi za razmjenu informacija između izbornih tijela, kako bi se osigurala provedba demokratskih, otvorenih i transparentnih izbora. Programski ciljevi uključuju unaprijeđenje izbornog sustava, putem praćenja izbornih sistema u demokratskim zemljama i davanje inicijativa zakonodavnoj vlasti; podizanje profesionalizma izbornih djelatnika putem edukacija; promoviranje otvorenih i transparentnih izbora preko razmjene iskustava i informacija u vezi s izbornim zakonom i procedurama, tehnologijama, administrativnoj praksi i obrazovanju birača; promoviranje načela neovisnosti i nepristranosti izbornih komisija i njenih članova; promoviranje principa sudjelovanja u izbornim procesima od strane građana, političkih kandidata i stranaka, te politički nezavisnih građanskih organizacija; unaprijeđenje izvora informacija i istraživanja vezanih za izbore, radi podizanja povjerenja javnosti u izborni proces i rezultate izbora; te razvijanje građanskih edukativnih programa za građane u cilju povećanja njihovog sudjelovanja na izborima.

UIZBiH ima razvijen sustav edukacije izbornih djelatnika, koji je planiran u skladu s procjenama potreba za treningom članova općinskih izbornih komisija i drugih izbornih djelatnika u BiH. Trening obuhvaća edukaciju o provedbi izbora kao profesionalnoj disciplini, kao i obrazovanje u razvoju osnovnih vještina bitnih za izbornog administratora. Trening se odvija u šest modula<sup>47</sup>, a profesionalne vještine koje se razvijaju tijekom treninga uključuju analizu i kritičko razmišljanje, pisanje, govor u javnosti, vještine vođenja grupe, plan istraživanja, planiranje proračuna, pregovori i rješavanje sukoba, informiranje medija, kompjuterske vještine, i metode planiranja projekata. UIZBiH dodjeljuje certifikate sudionicima koji uspješno završe trening. U Odluci o minimalnim uvjetima za članove izbornih tijela koju je usvojila Izborna Komisija Bosne i Hercegovine, Izborni trening UIZBiH preporučuje se kao jedan od preduvjeta kod imenovanja članova izbornih tijela.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Međunarodni standardi za izbore, karakteristike raznih izbornih sistema, izbori u Bosni i Hercegovini, izborna administracija u Bosni i Hercegovini, projekt istraživanja o odgovornostima općinskih izbornih komisija te planiranje izbora.

<sup>48</sup> Opisi pojedinih projekata nalaze se na linku <http://www.aeobih.com.ba/local/opisprojekata.htm>. Popis domaćih i međunarodnih donatora nalazi se na linku <http://www.aeobih.com.ba/local/finansiranje.htm>.

## **5. ANALIZA TROŠKOVA I KORISTI**

U cilju povećanja ekonomičnosti izbornog sustava te mogućeg smanjenja troškova održavanja izbora, u sklopu ove Studije pokušali smo napraviti analizu troškova i koristi proteklih parlamentarnih izbora u Republici Hrvatskoj. S tim u vidu, tražili smo podatke o izbornim troškovima svih institucija uključenih u izborni proces, a na temelju dobivenih podataka izrađene su preporuke za moguće uštede u sustavu.

Radi preglednosti ukupnih troškova i prepoznavanja prilika za ciljne prenamjene i uštede pokušali smo (1) identificirati i pribaviti sve izvore i proračunske stavke na pozicijama resornih tijela namijenjene izborima; (2) izraditi jedinstveni izborni troškovnik provedenih izbora; i (3) izraditi proračunsku projekciju za naredne izbore s preporukama za prenamjene, uštede i dodatna ulaganja u tehničku opremu.

Kao osnovne proračunske stavke identificirali smo: (1) troškove vođenja popisa birača i prethodne registracije, (2) troškove rada izbornih tijela, (3) troškove prikupljanja i obrade kandidatura i rezultata, (4) troškove izborne promidžbe i medijskog praćenja izbora, (5) troškove tiskanja i distribucije izbornog materijala, (6) troškove najma prostora za biračka mjesta, (7) troškove informiranja i edukacije građana, te (8) troškove akreditiranja promatrača.

S obzirom na identificirane proračunske stavke, kao moguće izvore podataka o troškovima izbora utvrđeni su Državno izborni povjerenstvo (DIP), Središnji državni ured za upravu (SDUU) i Ured državne uprave u gradu Zagrebu, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija (MVPEI), APIS d.o.o. te MCS d.o.o. U postupku prikupljanja podataka od navedenih institucija, kao dodatni izvor je identificiran Hrvatski sabor koji izravno snosi troškove rada Etičkog povjerenstva.

Nakon identificiranja svih izvora i proračunskih stavki, naišli smo na poteškoće u izradi ovoga dijela studije. Naime, zbog složenosti cjelokupnog sustava, velikog broja institucija koje provode određene izborne radnje, kao i zbog preklapanja tih radnji između institucija, prikupljanje podataka o stvarnim troškovima izbora bilo je otežano. Od nekih institucija (Hrvatski sabor, MVPEI) nismo dobili zatražene podatke o troškovima izbornih radnji i aktivnosti koje provode, a tvrtke koje obavljaju poslove IKT podrške uputile su nas na traženje informacija upravo od tih i drugih nadležnih institucija.

Za dio troškova podaci ne postoje s obzirom da se radi o uslugama obavljenim za DIP od strane drugog državnog tijela, za što se nije naplaćivala posebna naknada. Primjerice, obrada rezultata izbora provodi se na informacijskom sustavu i od strane djelatnika Porezne uprave te je nemoguće dobiti procjenu troškova za te resurse s obzirom da ne postoje podaci o broju utrošenih sati. U cilju budućeg poboljšanja izbornog sustava te smanjenja troškova, bilo bi shodno voditi evidencije utroška radnih sati i iznosa naknada kako bi se na temelju tih podataka mogle izraditi preporuke za eventualnu racionalizaciju troškova.

## 5.1. Izrada jedinstvenog troškovnika izbora

Ovaj dio Studije uglavnom se temelji na podacima dobivenima od DIP-a te na stavkama iz Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2007. godinu koje se odnose na troškove parlamentarnih izbora i rad Državnog izbornog povjerenstva. U prilogu studije nalaze se izvaci iz Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2007. i 2008. godinu.

### Troškovi vođenja popisa birača i prethodne registracije

Kako SDUU nije na naše opetovane upite dostavio podatke o troškovima vođenja popisa birača, a APIS d.o.o. i MCS d.o.o. smatraju takve podatke poslovnom tajnom, nije bilo moguće napraviti analizu troškova i koristi vođenja popisa birača. Nemoguće je stoga utvrditi bi li bilo korisnije da se za vođenje popisa birača zaduži samo jedna tvrtka, no na temelju prikupljenih podataka o samom postupku vođenja popisa birača (prikupljanje i obrada podataka, uparivanje baza itd.), vođenjem popisa birača od strane jedne tvrtke navedeni troškovi mogli bi se smanjiti barem za udio transakcijskih troškova.

### Troškovi rada izbornih tijela

Prema podacima dostavljenima od DIP-a i podacima iz Državnog proračuna za 2007. godinu, oko 90 milijuna kuna isplaćeno je iz državnog proračuna za naknade i doprinose članovima izbornih tijela.

Troškove edukacije članova izbornih tijela te tiskanja podsjetnika za članove biračkih odbora I izbornih povjerenstava, na proteklim parlamentarnim izborima, snosio je UNDP, a samo tiskanje oko 77 000 komada koštalo je oko 150 000 kuna.

Usporedbe radi, proračun estonskog nacionalnog izbornog povjerenstva u izbornoj 2007. godini iznosio je oko 1,7 milijuna EUR, a projekcija proračuna za 2008. godinu (međuzborna razdoblje) je oko 200 000 EUR. Navedene brojke ne uključuju vođenje popisa birača, što se financira iz proračuna Ministarstva unutarnjih poslova, i iznosi otprilike 250 000 EUR. Istovremeno, nizozemsko državno izorno povjerenstvo registrirano je u državnom proračunu kao zasebna stavka pri proračunu MUP-a. Proračun u 2006. (izbornoj) godini iznosio je 865 000 EUR, od čega je dio za osoblje (plaće) iznosio 418 000 EUR, a za materijalne izdatke 447 000 EUR.

### Naknade za rad DIP-a

Iz sredstava redovnog poslovanja DIP-a, 3,2 milijuna kuna (cca 440 000 EUR) predviđeno je 2007. godine za plaće članovima DIP-a, što je iznos gotovo identičan iznosu predviđenom za plaće i u 2008. godini.<sup>49</sup> Prema podacima iz DIP-a, za plaće je u 2007. godini isplaćeno 1 455 842,75 kuna. Uz devetoro članova DIP-a, rad DIP-a na proteklim parlamentarnim izborima

<sup>49</sup> Izvor: Državni proračun Republike Hrvatske za 2007. godinu, NN 137/2006 str. 10068; Državni proračun Republike Hrvatske za 2008. godinu, NN 28/2008 str. 11.

pomagao je i stručni tim DIP-a - osmero sudaca kao stručna pomoć te 7-8 osoba iz Stručne službe Hrvatskog sabora kao administrativna pomoć. Za naknade i doprinose stručnom timu DIP-a iz sredstava predviđenih za održavanje izbora isplaćeno je ukupno 609.232,28 kuna bruto.

#### Naknade članovima gradskih i općinskih te izbornih povjerenstava izbornih jedinica

Na posljednjim parlamentarnim izborima, za naknade članovima gradskih i općinskih izbornih povjerenstava te izbornih povjerenstava izbornih jedinica, utrošeno je ukupno 19.455.000,00 kuna neto, odnosno 37.533.989,76 kuna bruto.

Od tog iznosa, članovima izbornih povjerenstava izbornih jedinica (IPIJ) isplaćeno je 1.060.000,00 kuna neto (2.248.106,55 kuna bruto) ili 11.000,00 kuna neto po članu redovnog sastava IPIJ-a (njih 60) i 5.000,00 kuna neto po članu proširenog sastava IPIJ-a (njih 80).

Članovima gradskih izbornih povjerenstava (GIP) isplaćeno je ukupno 5.525.000,00 kuna neto (10.796.670,27 kuna bruto), a ovisno o veličini grada ili općine te statusu u izbornom povjerenstvu (redovni/prošireni sastav) isplaćivani su različiti iznosi, pri čemu su članovi proširenog sastava dobili upola manje iznose od članova redovnog sastava. Najviše naknade dobili su članovi GIP-a Grada Zagreba (9.500,00 odnosno 4.750,00 kn), a najniže članovi GIP-a 95 manjih gradova (4.000,00 odnosno 2.000,00 kn). Članovima općinskih izbornih povjerenstava (OIP) isplaćeno je ukupno 12.870.000,00 kuna neto odnosno 24.589.212,94 kune bruto.

Premda visoki iznosi naknada članovima izbornih povjerenstava s jedne strane osiguravaju njihovu nepristranost, mišljenja smo da su iznosi naknada previsoki, uzveši u obzir količinu i opis posla članova izbornih povjerenstava od najviše prema najnižoj razini te tu vidimo mogućnost daljnjeg smanjenja troškova provedbe izbora.

#### Naknade članovima biračkih odbora

Iznos naknade po svakom članu biračkog odbora od 340 kuna neto isplaćen je za 68.150 članova biračkih odbora (po 10 članova na 6.815 biračkih mjesta) te ukupno iznosi 23.171.000,00 kuna neto, odnosno 46.050.684,53 kuna bruto.

#### **U ovoj proračunskoj stavci moguće su znatne uštede i to kroz dva načina:**

##### **1. Smanjenjem broja članova biračkih odbora**

Izračun je napravljen za dva modela smanjenja broja članova biračkih odbora: smanjenje sa 10 na 8 te sa 10 na 6 čime bi se broj članova biračkih odbora za parlamentarne izbore izjednačio s brojem članova na predsjedničkim i lokalnim izborima. Smanjenjem broja članova biračkih odbora sa 10 na 8 članova od ukupnog neto iznosa uštedjelo bi se 4,6 milijuna kuna odnosno 20%. Smanje sa 10 na 6 članova donosi uštedu od 9,2 milijuna kuna, odnosno 40% ukupnog neto iznosa utrošenog na zadnjim parlamentarnim izborima.

*Usporedna tablica postojećeg i predloženih modela (izračun na temelju naknade od 340 kuna neto po člani biračkog odbora na 6.815 biračkih mjesta)*

Broj članova biračkih odbora	Ukupni neto iznos u kunama	Neto ušteda u kunama	Ušteda %
10	23.171.000,00	-	-
8	18.536.800,00	4.634.200,00	20%
6	13.902.600,00	9.268.400,00	40%

Uslijed smanjenja broja članova biračkih odbora, na većim biračkim mjestima moglo bi doći do smanjenja radnog kapaciteta, no taj se problem može riješiti propisivanjem progresije broja članova biračkih odbora ovisno o broju birača na pojedinom biračkom mjestu čime bi se također ostvarile značajne uštede.

## 2. Smanjenjem broja biračkih mjesta

Iako se radi o osjetljivom pitanju, zatvaranje biračkih mjesta s izrazito malim brojem birača te spajanje biračkih mjesta koja se nalaze na istoj adresi (gdje je to moguće i ukoliko za to postoje prostorni i drugi uvjeti) također bi dovelo do smanjenja izbornih troškova. Kako bi se ovo ostvarilo, trebalo bi provesti temeljitu reviziju biračkih mjesta u Republici Hrvatskoj te ukinuti sva neisplativa biračka mjesta, primjerice ona za 100-njak birača, pod uvjetom da postoji adekvatan javni prijevoz do najbližeg većeg mjesta u kojem se nalazi biračko mjesto.

### Troškovi prikupljanja i obrade kandidatura i rezultata

Za IKT potporu u provođenju izbora, odnosno za prikupljanje i obradu kandidatura te prikupljanje i obradu izbornih rezultata APIS-u d.o.o. je iz proračuna DIP-a isplaćeno 7.582.300,00 kuna.

Za naknade za rad stručnim timovima i informatičarima ukupno je isplaćeno 3.662.328,87 kuna bruto i to:

- informatičkim koordinatorima IPIJ-a po 6.000,00 kuna neto,
- pomoćnim informatičkim koordinatorima IPIJ-a po 4.000,00 kuna neto,
- informatičkom koordinatoru SDUU-a 4.000,00 kuna,
- informatičkom koordinatoru porezne uprave 4.000,00 kuna.

S obzirom na to da nam je nedostupan broj osoba koje obavljale dužnosti pomoćnih koordinatora te podaci o opisu posla svih navedenih osoba, nemoguće je u ovom trenutku provesti dublju analizu ovih troškova te preporučiti izmjene koje bi dovele do njihovog smanjenja.

### Troškovi izborne promidžbe i medijskog praćenja izbora

Temeljem odredbi Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, predlagateljima neovisnih lista, nezavisnim zastupnicima i zastupnicima nacionalnih manjina te parlamentarnim strankama koje su imale zastupnike u Hrvatskom saboru na dan raspuštanja, za troškove izborne promidžbe isplaćeno je ukupno 48.170.377,92 kune.

Političkim strankama koje na dan raspuštanja nisu bile zastupljene u Hrvatskom saboru te predlagateljima neovisnih lista i predstavnicima nacionalnih manjina koji su na izborima dobili više od 5% glasova, za troškove izborne promidžbe isplaćeno je ukupno 580.000,00 kuna. Navedeni iznos isplaćen je u skladu s odredbama Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor.

Za naknade i doprinose za rad članovima Etičkog povjerenstva isplaćeno je ukupno 116.855,01 kuna bruto. Iako neto iznos naknade po članu Etičkog povjerenstva nije bilo moguće dobiti, okvirno se radi o oko 8.000,00 kuna neto po članu. Članovi Etičkog povjerenstva imenuju se na temelju odredbi Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor.

### Troškovi tiskanja i distribucije izbornog materijala

Za troškove tiska i distribucije izbornog materijala (glasački listići, obrasci, upute, oglasni plakati...) isplaćeno je 2.592.788,90 kuna dok je za nabavu uredskog materijala, uređenje biračkih mjesta, glasačke kutije, paravane i dr. isplaćeno 4.579.142,52 kune. Nabavu i tisak izbornog materijala te distribuciju istog u izborne jedinice izvršile su Narodne novine d.d., kojima su navedeni iznosi i isplaćeni.

Temeljem zakonskih odredbi, tisak glasačkih listića je povjeren državnoj tiskari pod kontrolom DIP-a, što su u ovom slučaju Narodne novine d.d. Uštede su stoga eventualno moguće jedino u dijelu koji se odnosi na nabavu uredskog i drugog materijala koji bi se pod povoljnijim uvjetima mogao dobiti putem javnog natječaja.

### Troškovi najma prostora za biračka mjesta

Za najam kuće ili stambenog objekta na dan održavanja izbora, iz proračuna DIP-a isplaćeno je 400,00 kuna neto, odnosno oko 450,00 kuna bruto po prostoru. Kako je na proteklim parlamentarnim izborima uzeto u najam 457 takvih objekata, ukupni bruto iznos kreće se oko 200.000,00 kuna.

Ovakav oblik troškova svakako bi trebalo smanjiti izbjegavajući određivanje biračkih mjesta po privatnim objektima. Kako je ovom brojkom obuhvaćen i veći dio neisplativih biračkih mjesta po malim seoskim naseljima, ukidanjem takvih mjesta postigla bi se dodatna ušteda.

### Troškovi informiranja i edukacije građana

Prema podacima DIP-a, za objavu edukacijskog letka u tisku utrošeno je 127.040,06 kuna, što je prilično malen iznos u usporedbi s ostalim izbornim troškovima. Stvara se dojam kako bi eventualne uštede u sustavu trebalo usmjeriti na pojačanu edukaciju građana, posebice uzmu li se u obzir predstojeći lokalni izbori na kojima će građani po prvi puta izravno birati



lokalne i županijske čelnike. Usporedbe radi, troškovi edukativne kampanje GONG-a za parlamentarne izbore 2007. godine koji su obuhvaćali izradu i tisak 800 000 komada edukativne brošure i njeno umetanje u dnevne novine te izradu i emitiranje 2 TV i radio spota iznosili su ukupno 654.808,04 kune (uz besplatno ustupljen medijski prostor na 10 TV postaja te popuste za medijski prostor na 14 radio postaja).

Za informiranje građana, odnosno objavu svih pravovaljano predloženih lista za svaku izbornu jedinicu u dnevnim listovima utrošeno je 3.139.525,21 kuna.

#### Troškovi akreditiranja promatrača

Trošak izrade akreditacije promatračima iznosio je 12.297,60 kuna.

### **5.2. Preporuke za smanjenje izbornih troškova**

Ukupni troškovi provedbe parlamentarnih izbora 2007. koje smo uspjeli prikupiti u svrhu izrade analize troškova i koristi prikazani su u tablici koja slijedi:

Troškovi vođenja popisa birača i prethodne registracije	<b>nepoznato</b>
Troškovi rada izbornih tijela	90.000.000,00
Troškovi prikupljanja i obrade kandidatura i rezultata	7.582.300,00
Troškovi izborne promidžbe i medijskog praćenja izbora	48.867.232,93
Troškovi tiskanja i distribucije izbornog materijala	7.171.931,42
Troškovi najma prostora za biračka mjesta	200.000,00
Troškovi informiranja i edukacije građana	3.266.565,27
Troškovi akreditiranja promatrača	12.297,60
	<b>157.100.327,22</b>

Na temelju dobivenih podataka te njihove analize, nameće se zaključak kako su uštede u sustavu moguće i to smanjenjem broja članova biračkih odbora (uz eventualnu progresiju ovisno o broju birača na biračkom mjestu), smanjenjem broja biračkih mjesta, odnosno ukidanjem neisplativih biračkih mjesta, smanjenjem naknada članovima izbornih povjerenstava, te neodređivanjem biračkih mjesta u privatnim objektima.

Jedno od mogućih područja snižavanja troškova je i prepuštanje vođenja popisa birača samo jednoj tvrtki, odnosno ujednačavanje IKT sustava za vođenje popisa birača. Ovu pretpostavku, međutim, nije bilo moguće potvrditi uslijed nevoljkosti Središnjeg državnog ureda za upravu da nam dostavi tražene podatke, unatoč činjenici što je Ured financiran iz državnog proračuna i potpada pod obavezu pružanja informacija kojima raspolaže, temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama, čiju provedbu, uzgred rečeno i nadzire.

## **6. ORGANIZACIJA RADA DRŽAVNOG IZBORNOG POVJERENSTVA I LJUDSKI RESURSI**

DIP trenutno djeluje u uredskim prostorima u Demetrovoj 15 u Zagrebu, koji se sastoje od tri prostorije od ukupno oko 50 m<sup>2</sup>, a neslužbeno se koristi i jedna prostorija od 20 m<sup>2</sup> za arhivu. U prostorima trenutno radi 12 osoba pa njegova veličina nije adekvatna s obzirom na broj ljudi i funkcionalnost budući da, primjerice, nema prostorije za sastanke.

Dvanaest zaposlenika DIP-a čine predsjednik i četiri potpredsjednika, četiri člana DIP-a, tajnik, savjetnica i administrativna tajnica. Predsjednik i dva potpredsjednika dolaze iz reda sudaca Vrhovnog suda. Premda su suci Vrhovnog suda aktivni u radu DIP-a i između DIP-ovih redovitih sjednica, otežavajuća okolnost za pitanje koordinacije rada cjelokupnog DIP-a svakako su njihove obaveze koje proizlaze iz redovitog mandata sudaca i predsjednika Vrhovnog suda.

Prava i obaveze članova DIP-a definirani su Zakonom o DIP-u, odnosno djelokrugom rada, iz čega indirektno proizlaze njihovi radni zadaci. Ipak, u svrhu učinkovitijeg rada i podjele radnih zadataka prema funkcijama, ali i znanjima i vještinama pojedinaca, čini se svrhovitim izraditi pojedinačne opise poslova. Trenutačno se radni zadaci dijele na način da tajnica tehnički zaprima i dostavlja predmete pojedinim članovima dok njihovo izvršenje nadzire Predsjednik. U izbornom razdoblju članovi DIP-a imali su usmeni dogovor o podjeli poslova pa su tako, primjerice, pojedini članovi rješavali pitanja vezana za glasovanje u inozemstvu, a drugi pitanja glasovanja nacionalnih manjina. S ciljem efikasnijeg izvršavanja zadataka kako u izbornom, tako i u međuizbornom razdoblju, čini se primjerenim da se pojedini članovi DIP-a postupno specijaliziraju za određeni segment posla, prema već stečenim znanjima i vještinama, kao i interesima pojedinaca. Tako bi jedan član DIP-a mogao biti zadužen za organizaciju rada izbornih povjerenstava i biračkih odbora, drugi za organizaciju glasovanja u inozemstvu, treći za internu edukaciju, a četvrti za eksternu edukaciju i sl. Podjelom radnih zadataka na ovaj način postigla bi se veća učinkovitost u radu, a olakšala i koordinacija rada te lakše identificirala područja u koja je potrebno uložiti dodatne resurse u pogledu financija, osoblja ili tehničkih potreba. Naravno, svi članovi DIP-a odlučivali bi i dalje o svim pitanjima.

Iako ustrojen u proljeće 2007. godine, DIP-u tek predstoji izrada i usvajanje strateškog plana, premda je lista predviđenih aktivnosti DIP-a predana Vladi, zajedno sa zahtjevom za korištenjem proračunskih sredstava. U svrhu veće transparentnosti rada DIP-a bilo bi potrebno godišnje ciljeve javno objaviti, kako bi se vidjela veza između zahtjeva za korištenjem sredstava iz državnog proračuna i godišnjih ciljeva i plana rada. Trenutno je DIP u postupku donošenja ciljeva rada koji će osigurati provođenje lokalnih izbora 2009. godine, a izrada cjelovitog dokumenta s višegodišnjim ciljevima rada predviđa se tek nakon useljenja u novi, trajni prostor. Ovakav stav, međutim, kosi se s načelima organizacijskog razvoja, gdje dobro obrazložen i prezentiran strateški plan služi u svrhu zagovaranja interesa pa tako i onih koji se tiču osiguravanja prostora i materijalnih sredstava za rad. Osim toga, strateški bi plan trebao poslužiti i određivanju vrste prostora, s obzirom na planiran broj djelatnika, budući da u obrnutom postupku novi prostor može biti neadekvatan s obzirom na, primjerice, broj djelatnika. Dodatno, strateški plan i godišnji plan aktivnosti treba definirati vrste aktivnosti koje će DIP provoditi samostalno te one koje će ugovorima prenositi na druge subjekte (tzv.

outsourcing), uz donošenje pravila za vanjsku suradnju, kako bi se izbjegao eventualni sukob interesa i smanjila sumnja u netransparentan odabir vanjskih suradnika.

Premda Zakon o DIP-u predviđa osnivanje stručne službe koja bi podupirala njegov rad, ista još uvijek nije osnovana. DIP drži da bi stručna služba trebala imati 15-ak djelatnika različitih profila, od ekonomista za rješavanje ekonomskih pitanja, preko politologa za izradu analiza i pravnika koji bi radili rješenja i analize izbornih zakona, do osobe za odnose s javnošću i osobe koja bi bila zadužena za izradu i redovito ažuriranje internet stranice. U cilju rješavanja podkapacitiranosti DIP-a u smislu ljudskih resursa, 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.

Ukoliko bi se navedene potrebe mogle opravdano obrazložiti, nužno je zatražiti povećana financijska sredstva, ali i nadopuniti Pravilnik o ustrojstvu stručne službe DIP-a. Prema riječima DIP-a, dio sredstava za rad stručne službe u 2008. je predviđen, no stručna služba ne može se oformiti prije rješavanja pitanja adekvatnih uredskih prostora za rad. Kao jedan od problema u ustroju stručne službe navedeni su i niski koeficijenti za plaće djelatnika stručne službe, koji će zasigurno negativno djelovati na izbor najboljih mogućih kandidata, a potencijalno i do velike fluktuacije djelatnika, koji će radni vijek u DIP-u koristiti za stjecanje iskustva i prelazak na radna mjesta s financijski povoljnijim uvjetima.

Kao jedan od problema u radu, članovi DIP-a istaknuli su i potrebu profesionalizacije nižih izbornih povjerenstava i biračkih odbora. Smatraju da bi barem predsjednici i zamjenici izbornih povjerenstava trebali biti profesionalci, budući da se radi o 20-ak ljudi na koje bi se DIP mogao osloniti kad nema izbora i koji bi bili imenovani na nekoliko godina. Te bi osobe zadržale svoja radna mjesta, a za rad s DIP-om primali bi određenu naknadu budući da bi taj posao obavljali povremeno i uglavnom izvan radnog vremena. Raspisivanjem izbora privremeno bi prestali raditi na svojim radnim mjestima te bi se u potpunosti posvetili izborima.

Premda je profesionalizacija istaknuta i definirana kao potreba, čini nam se da je izostala definicija njenih ciljeva. Naime, ukoliko je cilj profesionalizacije jedino isključivanje sudaca iz rada izbornih tijela (što je preporuka i Europske komisije) i uključivanje djelatnika državne uprave, evidentna je kolizija u smislu modela izbornog menadžmenta, jer neovisni model mijenjamo mješovitim, koji nužno zahtijeva uspostavu učinkovitih mehanizama kontrole rada državnih službenika u institucijama uključenima u izborni postupak. S druge strane, profesionalizacija u smislu nadogradnje kompetencija za upravljanje izborima ostvariv je cilj unutar neovisnog modela, osmišljavanjem sustavne edukacije svih izbornih tijela, prijenosom znanja i vještina s viših na niža tijela, ali i međunarodnom suradnjom, što je i istaknuto kao potreba članova DIP-a.

Profesionalizacija izbornih tijela i djelatnika te donošenja rokova za provedbu ovog postupka uvjetovano je adekvatnom organizacijom rada samog DIP-a, pri čemu bi tim zadužen za osmišljavanje ovog procesa trebao obratiti posebnu pozornost na realne potrebe i

financijske mogućnosti Republike Hrvatske, kako se ne bi stvorila prevelika i neefikasna izborna administracija. Korištenje stranih iskustava i eksperata u planiranju, implementaciji i evaluaciji ovog postupka moglo bi značajno pridonjeti njegovoj kvaliteti.

Pitanja osiguravanja prostora za rad i visine osobnih dohodaka djelatnika stručne službe indirektno ukazuju kako model neovisnog upravljanja izborima sa snažnim obilježjima mješovitog modela uzrokuje implementacijski deficit, pri čemu je od ključne važnosti upravo pitanje političke volje za rješavanje esencijalnih pitanja za učinkovit rad i nepristrano djelovanje DIP-a. Naime, elementi mješovitog modela vidljivi su u činjenici da djelatnici stručne službe spadaju pod Zakon o državnim službenicima i namještenicima, čiji su osobni dohoci definirani koeficijentima za pojedino radno mjesto u državnoj službi, pri čemu DIP, iako po modelu neovisno i samostalno tijelo, nema utjecaja na definiranje visine njihovih osobnih dohodaka, niti na određivanje broja i profila stručnjaka za rad u stručnoj službi. Takve su odluke još uvijek u domeni političkih, umjesto *policy* odluka temeljenih na racionalnoj analizi potreba. Stoga nam se čini svrhovitim u Zakonu o DIP-u detaljno regulirati način osiguravanja sredstava za rad DIP-a kako bi se osigurala njegova neposredna financijska neovisnost od izvršne vlasti. Pri tome je također nužno da Vlada RH u što hitnijem roku osigura DIP-u adekvatan prostor za rad.

S obzirom na očekivanja javnosti koja je zagovarala uspostavljanje DIP-a kao stalnog tijela, kao i na zadatke koji proizlaze iz Zakona o DIP-u, mišljenja smo kako u planiranju aktivnosti DIP-a više pažnje treba posvetiti pitanjima edukacije javnosti, ali i izgradnji unutarnjih kapaciteta stjecanjem dodatnih znanja o funkcioniranju izbornih modela u drugim državama, te izradi strateškog plana, čiji bi dio svakako trebao biti posvećen proaktivnijem zagovaranju vlastitih interesa na razini Vlade i Hrvatskog sabora, s ciljem ostvarenja onoga dijela svoga mandata koji se tiče unaprjeđenja izbornog procesa.

## 7. ZAKLJUČAK

U uvodnom dijelu ove studije naveli smo i opisali načela kojim bi se trebala voditi svaka izborna administracija, bez obzira na model upravljanja izborima. Stoga u zaključnom dijelu studije dajemo ocjenu stanja u Hrvatskoj s obzirom na nezavisnost, nepristranost, integritet, transparentnost, efikasnost, profesionalizam i usmjerenost na uslugu u izbornom postupku. Općenito govoreći, analiza ključnih aspekata hrvatskoga modela upravljanja izborima ukazuje na pozitivan trend s obzirom na zadovoljenje glavnih načela demokratskog i učinkovitog upravljanja izborima, ali i na niz područja koja zahtijevaju poboljšanja, što je s druge strane razumljivo, s obzirom na činjenicu da upravljanje izborima u Hrvatskoj ima relativno kratku tradiciju od nepuna dva desetljeća.

**Načelo nezavisnosti izbornih tijela** može se smatrati polovično zadovoljenim, budući da je u provedbu izbora, uz DIP kao stalno nezavisno tijelo, uključen niz tijela državne uprave, čiju ulogu u izborima DIP eventualno može koordinirati, no nije im nadređen, čime je i utjecaj izvršne vlasti na izborni proces veći od onoga kojeg predviđa nezavisni model upravljanja izborima. Manjak ovlasti DIP-a i složenost koordinacije niza institucija posebice dolaze do izražaja u pripremi i vođenju popisa birača za koje nije zadužen DIP, već tijelo Vlade (Središnji državni ured za upravu), koje podatke dobiva iz svojih područnih ureda, ali i drugih relevantnih državnih institucija. Ovakav model ažuriranja popisa birača, premda prilagođen trenutnom sustavu javne uprave u Hrvatskoj, dugoročno smatramo jednom od ključnih prepreka koju je potrebno otkloniti kako bi se osigurala nezavisnost, ali i efikasnost izbornog procesa. Dodatno, DIP direktno ovisi o izvršnoj vlasti vezano za dobivanje vlastitog prostora te odobravanja vlastitog proračuna. Bez obzira na to hoće li će se hrvatski sustav upravljanja izborima u budućnosti razvijati u smjeru nezavisnog ili mješovitog modela, imperativ je jačanje nezavisnog nadzora i učinkovitije koordiniranje državnih institucija koje sudjeluju u provedbi izbora.

Što se tiče **nepristranosti**, treba naglasiti da u Hrvatskoj u posljednjih 10 godina ukupni rezultati niti jednih izbora nisu osporeni pravosudnim mehanizmima ili pak u javnosti, no još uvijek se nailazi na slučajeve koji dovode pod znak pitanja potpunu političku nepristranost izbornih tijela, poput primjerice nekih mišljenja Etičkog povjerenstva na parlamentarnim izborima 2007. godine ili pak kaznena prijava GONG-a protiv nepoznatog počinitelja izborne prijevare na biralištima u BiH tijekom predsjedničkih izbora 2005. Važan jamac nepristranosti izbornih tijela je njihov sastav - izborna povjerenstva i birački odbori uključuju nestranačku jezgru s ravnomjernom zastupljenošću stranaka na vlasti i u oporbi, dok su članovi DIP-a redom nestranački stručnjaci u čijem izboru paritetno sudjeluju parlamentarni zastupnici vlasti i oporbe. Odstupanja od načela nepristranosti moguće je otkloniti snažnijom edukacijom svih sudionika u izborima (članova izbornih tijela, političkih stranaka, građana i medija), preciznijim poslovnica izbornih tijela, posebice u slučaju Etičkog povjerenstva, ali i snažnijom regulativom financiranja izborne promidžbe te zakupa oglašivačkoga prostora u medijima, kako bi se otklonila svaka sumnja u mogućnosti stranaka na vlasti da mobiliziraju dodatna financijska sredstva ili usluge iz javnog proračuna, kao i u spregu medijskih agencija, političkih stranaka i velikih oglašivača iz poslovnog sektora, mimo pravila koja vrijede za sve kandidate. Dodatno, nepristranost se jača osobnim djelovanjem svakog izbornog djelatnika, bez obzira na način nominacije.

Razumljivo je da je za **integritet izbornog postupka** potrebno vrijeme, odnosno razvitak političke kulture poštivanja izbornih zakona i najviših standarda, čime se postepeno gradi povjerenje građana u demokratske institucije i poštenu izborni postupak. U tu je svrhu od velike važnosti konzistentno sankcioniranje kršenja izbornih pravila, što u Hrvatskoj zahtijeva značajna poboljšanja. Potrebno je revidirati vrlo kratke rokove za podnošenje i rješavanje svih izbornih prigovora koji dovode u pitanje temeljitost sudskih postupaka, a treba razmotriti i razloge uslijed kojih dosad nije doneseno niti jedno rješenje o prekršajnoj odgovornosti za povredu izborne šutnje te zašto je broj pravomoćnih presuda za kaznena djela vezana uz izborne radnje dosad iznimno malen, uz što se veže i problem skoro posvemašnje neprovedivosti istražnog postupka ukoliko se radi o slučajevima glasovanja u inozemstvu. Nedorečena procedura provjere građanskih potpisa potpore predsjedničkim kandidatima također se nameće kao prepreka za povjerenje građana u pravičnost izbornog postupka.

Budući da su mediji ključni za informiranje građana, a time i oblikovanje javnoga mnijenja o pravičnosti izbornog postupka, izazov za integritet izbornog postupka predstavljaju i nedostatna regulativa i nadzor nad medijskim praćenjem izbora te izostanak sustavne edukacije novinara i urednika o svim aspektima izbornog postupka. Istovremeno, nedostatna su i znanja i vještine izbornih tijela o komunikaciji s medijima. Konačno, za integritet izbornog procesa od velike je važnosti već ustaljena praksa nezavisnog promatranja izbora, no potrebno je izriekom regulirati, a time i potaknuti i unaprijediti stranačko promatranje izbora, te javnim sredstvima, uz stručne upute DIP-a, poduprijeti sustavnu i standardiziranu edukaciju svih promatrača.

Hrvatski izborni postupak u najvećem dijelu možemo smatrati **transparentnim**, i to uslijed zakonskih obveza objavljivanja kandidacijskih lista te izbornih rezultata te određenih pomaka u obvezivanju političkih stranaka da predoče svoje izborne troškovnike. Posebno je vrijedna sve raširenija uporaba interneta kao glavnog komunikacijskog kanala svih sudionika u izborima – od DIP-a, preko državnih institucija, do političkih stranaka, medija i specijaliziranih nevladinih organizacija. Visok stupanj informatiziranosti državne uprave te društva općenito predstavlja priliku za dodatna poboljšanja u objavi svih informacija vezanih uz izbore, primjerice, izbornih rezultata po biračkim mjestima ili pak prijevremenih financijskih izvješća političkih stranaka čim se dostave nadležnom tijelu. Prakse koje zahtijevaju daljnje pomake prema transparentnosti odnose se na pravovremeno informiranje javnosti i nadležnih institucija o financiranju izborne promidžbe, uključujući i procedure i opseg zakupa oglasnoga prostora, posebice putem medijskih agencija. U svrhu nezavisnih analiza i znanstvenih istraživanja, potrebno je ukupnu arhivu izbornih materijala objediniti te je učiniti javno dostupnom, što bi trebao omogućiti novi, jedinstveni pravilnik o arhiviranju izbornog materijala kojeg trenutno priprema DIP.

**Efikasnost izborne administracije**, unatoč dobrim praksama u određenim, posebice informatičkim rješenjima, predstavlja ključni izazov za hrvatska izborna tijela, i to prvenstveno uslijed nedostatnih nadzornih i koordinacijskih ovlasti DIP-a s obzirom na državna tijela zadužena za provedbu određenih izbornih postupaka, ali i još uvijek samo djelomične kapacitiranosti DIP-a za strateški usmjeren, kontinuirani razvitak izborne administracije, posebice u razdobljima između izbora. Dok je efikasnost vrlo velika u unosu i

obradi izbornih rezultata uz primjeren sustav trostruke provjere, ažuriranje popisa birača predstavlja velik rizik po kvalitetu i pravičnost ukupnog izbornog procesa. Naime, uključenost niza državnih institucija u ovaj postupak, uz nedostatnu koordinaciju i izostanak zajedničke edukacije, usuglašavanja planiranih aktivnosti i relevantnih pravilnika te nekompatibilnost elektronskih baza podataka, čini ovaj ključni element izbornog postupka izrazito ranjivim. Posebno je problematično ažuriranje popisa birača bez prebivališta u Republici Hrvatskoj, izostanak automatskog prijenosa podataka o nacionalnosti osoba koje su promijenile prebivalište te privremni ispis i upis u popis birača. Kratkoročno smatramo nužnim znatno osnažiti nadzor i koordinaciju vođenja popisa, pri čemu DIP, kao glavno izborno tijelo, treba imati ovlasti nadzora i koordinacije. Dugoročno, nakon donošenja zasebnog zakona o državnoj evidenciji stanovništva vođenje popisa birača trebalo bi prenijeti na DIP, koji bi podatke potrebne za popis birača crpio iz evidencije koja bi sadržavala sve relevantne osobne podatke potrebne za rad državnih tijela i javnih ustanova, uključujući i izbore.

Dok je veliko oslanjanje na stručne usluge niza državnih tijela financijski opravdano, budući da se niz izbornih troškova pokriva iz redovitih resornih proračuna, mnoštvo aktera zahtijeva kvalitetnu i čvrstu koordinaciju koja je dosad uvelike izostala. Otklanjanje neefikasnosti zahtijeva i reviziju izbornih propisa kako bi se postigla veća konzistentnost rokova, baza podataka i specifičnih postupaka, pri čemu bi bilo korisno sve propise usuglasiti i povezati u jedinstveni izborni kodeks. Primjerice, radi ušteda javnih proračunskih sredstava, ali i vremena svih sudionika u izbornim postupku, bilo bi korisno ukinuti automatizam poništavanja izbora na biračkom mjestu na kojem je nađen glasački listić viška u kutiji te primijeniti kriterij mogućnosti utjecaja na izborni rezultat kao osnovu za poništavanje izbora. Za bolji odnos troškova i koristi, od presudne je važnosti pravovremena izrada jedinstvenog troškovnika za svake izbore te za međuiborne pripremne aktivnosti, čime bi se uočile prilike za uštede i ciljne prenamjene - primjerice, smanjenjem broja biračkih mjesta i članova biračkih odbora u skladu s razlikama u broju birača na određenoj lokaciji, ista bi se financijska sredstva mogla usmjeriti na zasad podfinanciranu edukaciju članova izbornih tijela i građana.

Uz problem neefikasnosti usko je vezan i **manjak profesionalizma**, odnosno primjerene kompetentnosti svih članova izbornih tijela, čemu je glavni uzrok izostanak sustavne edukacije o izbornom postupku na svim obrazovnim razinama koja bi na primjeren način obuhvatila sve članove izbornih tijela, kao i ostale sudionike izbora (promatrače, stranačke aktiviste i kandidate, novinare i urednike te građane). U tu svrhu presudno je što skorije kapacitiranje DIP-a kao glavnog i stalnog izbornog tijela, s dovoljnim brojem stručnjaka iz relevantnih područja (pravo, javni menadžment, politologija, sociologija, javne financije) kako bi ono moglo obavljati sve svoje funkcije, a bilo bi poželjno razmotriti i imenovanje po jednog zaposlenika ureda državne uprave u županijama, čija bi polovica radnog vremena bila posvećena organizaciji edukacije i informiranja javnosti o izborima i izbornom postupku na području županije u međuibornom razdoblju te koordinacija i stručna potpora radu općinskih i gradskih izbornih jedinica i biračkih odbora u izbornom razdoblju. U svrhu fokusiranog upravljanja ljudskim resursima potrebnima za izbore, bilo bi vrlo korisno ustrojiti bazu podataka svih građana koji su dosad sudjelovali u radu izbornih tijela ili pak u ulozi promatrača. DIP bi u budućnosti trebao preuzeti odgovornost za razvitak sustava obrazovanja o izbornom postupku u suradnji sa Središnjim državnim uredom za upravu, Akademijom lokalne demokracije, sveučilištima, novinarskim udrugama i medijskim kućama te nevladinim organizacijama. Sustavna razmjena znanja i dobrih praksi između DIP-a i

ostalim stručnim institucijama u zemlji i inozemstvu dragocjena je za iznalaženje niza potrebnih poboljšanja hrvatske izborne administracije.

Na kraju, **načelo usmjerenosti izbornih tijela na pružanje kvalitetne usluge građanima i izbornim kandidatima** treba sagledati u širem kontekstu reforme javne uprave općenito kao aparata koji ne služi institucijama vlasti, već građanima. Pozitivni pomaci su razvidni, primjerice u pogledu olakšavanja provjere biračkog mjesta i prethodne registracije putem sms poruka i interneta, ili pak mogućnosti glasovanja od kuće za teško pokretne osobe. S druge strane, veliki broj biračkih mjesta i dalje nije pristupačan osobama s invaliditetom, a mnogi birači s prebivalištem u inozemstvu nisu na vrijeme dobili informacije o svom biračkom mjestu. Iako je DIP tijekom parlamentarnih izbora 2007. unaprijedio informiranje građana, korištene metode (primarno tiskani mediji i internet) nisu bile usklađene s postojećim podacima o tome da se građani o izborima najčešće informiraju putem televizije i radija. Kvalitetnije planiranje utemeljeno na strateškom planu, evaluacija tehničkih rješenja te ispitivanje zadovoljstva građana preduvjeti su za unapređenje izbornih usluga, a time i za veće povjerenje i sudjelovanje građana u izbornom procesu.

## **8. SAŽETAK KLJUČNIH PREPORUKA ZA INSTITUCIJE**

### **8.1. Vlada Republike Hrvatske i Hrvatski sabor**

Potrebno je **objediniti izorno zakonodavstvo u jedinstveni Zakon o izborima u Republici Hrvatskoj (jedinstveni izborni kodeks)**. U takav izborni kodeks svakako bi trebalo uključiti i dio obvezatnih uputa koje se po svom sadržaju trebaju nalaziti u samom zakonu, budući da pitanja koja se njima reguliraju predstavljaju predmet zakonodavne regulative. Dodatno, potrebno je uskladiti i produljiti rokove koji reguliraju provedbu izbora radi bolje koordinacije i pripreme izbornog procesa. Također, potrebno je uvrstiti u izborni kodeks sve navedene preporuke za izmjenu pojedinih propisa ili propisivanje novih detalja izbornog procesa.

Vlada Republike Hrvatske trebala bi predložiti **donošenje zakona o državnoj evidenciji stanovništva** sa svim osobnim podacima koji će se kontinuirano koristiti za rad državnih tijela i javnih ustanova i za potrebe izbora.

Hrvatski sabor trebao bi usvojiti **jedinstvena Pravila o medijskom postupanju tijekom izborne promidžbe za sve izbore i za sve medije**, kako bi se osiguralo predstavljanje kandidata i programa na dinamičan i zanimljiv način, uvažavajući preporuke novinarske struke i ostale stručne javnosti, poštujući načelo jednakosti pristupa medijima, ali i realnost odnosa snaga na političkoj sceni temeljem procjena novinara ili drugih relevantnih pokazatelja.

Vlada RH treba što hitnije osigurati **adekvatan prostor za rad DIP-a**, a Sabor bi izmjenama i dopunama Zakona o DIP-u trebao regulirati pitanje financiranja DIP-a, kako bi DIP samostalno i neovisno raspolagao sredstvima, uključujući i određivanje visine osobnih dohodaka djetnicima svoje stručne službe.



## 8.2. Državno izborno povjerenstvo

Potrebno je provesti **profesionalizaciju DIP-a u cijelosti**, kako bi se s jedne strane rasteretili suci Vrhovnog suda, a s druge DIP-u kao potpuno profesionalnom i neovisnom tijelu omogućila provedba svih zadaća određenih zakonom.

DIP bi trebao u što skorijem roku donijeti svoj **Strateški plan**.

**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.

Temeljem Strateškog plana i godišnjeg plana aktivnosti potrebno je utvrditi **vrste aktivnosti koje će DIP provoditi samostalno**, a koje će ugovorima prenositi na druge subjekte uz definiranje pravila za angažiranje vanjskih suradnika i/ili suradničkih organizacija.

Potrebno je utvrditi **detaljan opis potreba i poslova svih djelatnika stručne službe**, kao i realne potrebe za njezin ustroj, s obzirom na već postojeća znanja i vještine članova DIP-a.

Članovi DIP-a trebali bi se postupno **specijalizirati za određeni segment aktivnosti**, a sve u cilju povećanja efikasnosti rada DIP-a, kako u izbornom, tako i u međuizbornom razdoblju.

Nakon adekvatne organizacije rada samog DIP-a, DIP bi trebao započeti **proces profesionalizacije nižih izbornih tijela i djelatnika** te usvojiti rokove za provedbu ovog postupka.

**Profesionalizacija izbornih tijela** trebala bi obuhvatiti prijelazno razdoblje prijenosa znanja dosadašnjih izbornih tijela na niža izborna tijela, kako se iskustvo provođenja brojnih izbora od proglašenja nezavisnosti ne bi izgubilo u tom postupku.

Potrebno je **ujednačavanje zakonskih odredbi u izbornim zakonima** koji reguliraju sastav i broj članova izbornih povjerenstava i biračkih odbora. Rok za imenovanje svih članova izbornih tijela (stranačkih i nestranačkih) trebao bi omogućiti provedbu edukacije istih. Dodatno, bilo bi korisno omogućiti imenovanje koordinatora rada biračkih odbora (osoba koja je nadležna organizirati i pratiti rad biračkih odbora).

Potrebno je razraditi i provoditi **kontinuirani sustav edukacije predsjednika i zamjenika biračkih odbora** te **svih članova izbornih povjerenstava i u razdobljima između izbora**. Potrebno je osigurati dodatnu edukaciju članova DIP- a i ostalih članova izbornih povjerenstava o korištenju novih tehnologija i primjene dodatnih znanja za provedbu izbora.

Potrebno je **unaprijediti Internet stranicu DIP-a** sa stalno dostupnom on-line bazom podataka koja bi sadržavala zakonske tekstove, pravne akte, statističke podatke za svake izbore, edukacijske materijale te stručne radove i analize na temu izbora. Internet stranica DIP-a trebala bi omogućiti uvid u rezultate svih izbora po biračkim mjestima.

Prije svakih izbora DIP bi trebao napraviti **detaljan plan edukacije birača i kandidata** sukladno dugoročnom strateškom planu i godišnjem planu rada i proračunu DIP-a. Preporučuje se **sustavno praćenje učinaka informativnih kampanji** putem ciljanog ispitivanja javnog mnijenja, nakon svakih izbora kako bi se pravovremeno uočila najefikasnije metode i kanali informiranja.

Nužno je sustavno **graditi odnos izbornih tijela i samih medija te educirati izborna tijela kako se odnositi s medijima**, kako bi medijsko praćenje rada DIP-a i ostalih izbornih povjerenstava bilo bolje, a sve u cilju pravovremenog i točnog prenošenja svih relevantnih informacija prema biračima i sudionicima u izborima. Dodatno, bilo bi korisno organizirati edukacije novinara o izborima.

Nužno je razmotriti da u budućnosti DIP, kao neovisno tijelo, **nadzire provedbu pravila o financiranju izbornih kampanja** formiranjem posebnog odjela unutar DIP-a koji bi dodatno mogao kontrolirati financije političkih stranaka.

Potrebno je odrediti i propisati **kriterije i detaljnu proceduru za određivanje biračkih mjesta**, posebice kriterije za privatne prostore i visinu naknade vlasnicima privatnih prostora.

Bilo bi korisno **propisati edukaciju promatrača i način provjere stečenog znanja** kao i obvezu DIP-a da objavi na Internet stranicama priručnik za promatrače (stranačke i nestranačke) koji bi specificirao njihova prava i obaveze, bez obzira o kojim se izborima radi. U osmišljavanju edukacije mogu se koristiti iskustva domaćih i stranih nevladinih organizacija i međunarodnih agencija, a u svrhu stvaranja kohezije i zajedničke usmjerenosti na provođenje izbora, poželjno bi bilo povezati edukaciju članova biračkih odbora i promatrača.

DIP bi trebao izraditi **kriterije za ujednačeno prikupljanje, preračunavanje i obradu rezultata glasovanja na lokalnim izborima**.

Osim dodatne edukacije članova biračkih odbora u inozemstvu, DIP i ostala izborna tijela trebala bi **omogućiti nesmetani dotok izbornog materijala** putem dostatnog broja faks linija i dežurstava.

Bilo bi korisno provesti detaljnu **analizu učinkovitosti zaštite izbornog prava** s obzirom na mogućnost otklanjanja izbornih nepravilnosti, kratkoću rokova i postupovne mogućnosti utvrđivanja činjenica od strane DIP-a i USUD-a prilikom rješavanja o prigovorima/žalbama.

Bilo bi korisno inicirati **osnivanje stalnog savjetodavnog međuresornog koordinacijskog tijela** koje bi osim onih institucija koje su odgovorne za pojedine aspekte provedbe izbora uključivalo i predstavnike relevantnih nevladinih organizacija te stručnjaka s područja informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT) **s ciljem koordinacije radnih zadataka za pripremu i provedbu izbora, ali i unapređivanja izbornog zakonodavstva**.

Potrebno je izraditi **dugoročni i kratkoročni plan izrade analiza pojedinih aspekata izbornog postupka i izbornog zakonodavstva** te predvidjeti sredstva za izradu analiza.

Potrebno je **formalizirati način, sadržaj, formate i obim izvještavanja DIP-a o provedenim izborima te redovnom godišnjem poslovanju i aktivnostima**. Dodatno, izvještaji DIP-a o provedenim izborima ili o svom radu tijekom međuizbornog razdoblja trebaju sadržajno biti analitički, a ne samo statistički.

DIP bi trebao preuzeti brigu o **arhiviranju materijala sa svih vrsta izbora** te vođenje kompletirane baze podataka o svim bivšim članovima biračkih odbora i izbornih povjerenstava u zemlji i inozemstvu po vrstama izbora. Nužno je postaviti standard da se većina dostupnog materijala objavljuje na Internet stranicama DIP-a.

DIP bi trebao preuzeti vodeću ulogu u koordinaciji nižih izbornih povjerenstava i ostalih domaćih institucija i organizacija u smislu **razmjene znanja i iskustava te promicanja interesa izbornih djelatnika i dužnosnika**.

### **8.3. Središnji državni ured za upravu/Gradski ured za opću upravu Grada Zagreba/Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija**

Neophodna je **sustavna edukacija ureda za opću upravu i ostalih institucija** koje sudjeluju u pripremnim radnjama u predizbornom razdoblju o pojedinim aspektima vođenja popisa birača i prethodne registracije od strane SDUU-a.

U cilju bolje ažurnosti i sređivanja stanja u Središnjoj evidenciji popisa birača (birači bez prebivališta u Republici Hrvatskoj) **nužna je sustavna razmjena i povezanost podataka koji se nalaze u MUP-u i SDUU-u**.

**SDUU bi trebao odrediti i propisati jedinstveni oblik i standarde vođenja i dostave podataka koji su potrebni za ažuriranje popisa birača** u koordinaciji s ostalim institucijama, jer je nužno uskladiti postojeće različite baze podataka nadležnih tijela radi lakše i točnije razmjene podataka.

Do promjene Zakona o prebivalištu, **SDUU bi trebao iz postojeće evidencije popisa birača, za birače koji mijenjaju samo prebivalište, uvrštavati dotadašnji podatak o nacionalnosti**, kako se biračima podatak o nacionalnosti ne bi vodio kao nepoznat u popisu birača.

Potrebno je **pojednostaviti sustav prethodne registracije birača za glasovanje u inozemstvu kao i sustav privremenog upisa birača unutar Hrvatske**. Isti se trebaju provoditi putem aplikacija koje omogućuju efikasnije, brže i točnije registriranje te je u tom smislu potrebno propisati zakonske odredbe. Tvrtka APIS već ima izrađene aplikacije potrebne za takvu aktivnost, a tvrtka MCS potvrdila je kako ih može izraditi bez većih troškova.

Nadležne institucije, posebno SDUU i MVPEI, trebale bi preuzeti **aktivniju ulogu u pronalasku najboljeg načina prikupljanja podataka o preminulim biračima bez prebivališta u Republici Hrvatskoj od stranih država**, a u svrhu brisanja preminulih birača iz središnje evidencije popisa birača.

Bilo bi korisno **potaknuti građane i organizirati tehničku podršku za preuzimanje njihove aktivnije uloge u ažuriranju podataka iz popisa birača**, na što jednostavniji način (besplatni telefon, e-mail, fax, nadoknada putnih troškova).

#### **8.4. Ministarstvo unutarnjih poslova**

Potrebno je Zakonom o prebivalištu **utvrditi mehanizme koji će omogućiti brisanje iz popisa birača u Hrvatskoj onih birača koji su trajno odselili iz Republike Hrvatske**, na način koji će omogućiti sustavnu provjeru i mogućnost birača da se izjasne o svojim namjerama.

Potrebno je inicirati izmjenu MUP-ovog Pravilnika u smislu **ponovnog evidentiranja podatka o nacionalnoj pripadnosti građana**, do ustrojavanja jedinstvene evidencije stanovništva.

Potrebno je razraditi **jasnu proceduru kojom bi MVPEI trebao zaprimiti novu adresu prebivališta hrvatskog državljanina u inozemstvu** kod izdavanja putnih isprava, a MUP evidentirati promjenu adrese u evidenciji prebivališta, kako bi Ured za opću upravu Grada Zagreba mogao evidentirati točnu adresu u središnjoj evidenciji popisa birača.

#### **8.5. Etičko povjerenstvo**

Potrebno je **ojačati ulogu Etičkog povjerenstva u smislu njegova transparentnog i neovisnog rada tijekom svih izbora** te davanja novih ovlasti, primjerice, izricanje sankcija za nepoštivanje pravila. Etičko povjerenstvo bi trebalo nadzirati i izricati sankcije i za nepoštivanja izborne šutnje. Uz navedeno, Etičkom povjerenstvu je potrebno osigurati odgovarajuću stručnu potporu.

## **9. POPIS ZAKONA I PROPISA**

Ustav Republike Hrvatske (NN 41/01, 55/01 - pročišćeni tekst)

Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 116/99, 53/03, 69/03 – pročišćeni tekst, 167/03, 19/07)

Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora (NN 116/99)

Izborni etički kodeks, (NN 115/07)

Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske (NN 22/92, 42/92, 71/97)

Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 44/05 – pročišćeni tekst)

Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu kao stalnom tijelu (NN 44/06, 19/07)

Zakon o popisima birača (NN 19/07)

Pravila o postupanju elektronskih medija s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj tijekom izborne promidžbe (NN 165/03, 105/07)

Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 01/07)

Pravilnik o načinu vođenja evidencija i izdavanja potvrda o primitku članarina i dobrovoljnih priloga (donacija), (NN 26/07)

Zakon o prebivalištu i boravištu građana (NN 53/91, 11/00) i Pravilnik o obrascima evidencije prijave prebivališta i boravišta građana (NN 149/02)

## **10. IZVACI IZ DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE**

### **DRŽAVNI PRORAČUN za 2007. NN 137/2006 str. 10068**

<b>Državno izborno povjerenstvo</b>	<b>104.561.335</b>
<b>1784 PROVEDBA IZBORA</b>	<b>104.561.335</b>
<b>A501002 PROVEDBA IZBORA</b>	<b>100.000.335</b>
3221 Uredski materijal i ostali materijalni rashodi	60.000
3231 Usluge telefona, pošte i prijevoza	10.000
3233 Usluge promidžbe i informiranja	31.000.000
3235 Zakupnine i najamnine	20.000
3237 Intelektualne i osobne usluge	750.000
3238 Računalne usluge	4.000.000
3239 Ostale usluge	1.900.000
3291 Naknade za rad predstavničkih i izvršnih tijela, povjerenstava i slično	700.000
3293 Reprezentacija	80.000
3431 Bankarske usluge i usluge platnog prometa	5.000
3811 Tekuće donacije u novcu	61.475.335

**A501024 REDOVNO POSLOVANJE DRŽAVNOG  
IZBORNOG POVJERENSTVA**

	4.561.000
3111 Plaće za redovan rad	3.115.000
3113 Plaće za prekovremeni rad	170.000
3121 Ostali rashodi za zaposlene	45.000
3132 Doprinosi za zdravstveno osiguranje	510.000
3133 Doprinosi za zapošljavanje	56.000
3211 Službena putovanja	100.000
3212 Naknade za prijevoz, za rad na terenu i odvojeni život	25.000
3213 Stručno usavršavanje zaposlenika	50.000
3221 Uredski materijal i ostali materijalni rashodi	5.000
3225 Sitni inventar i autogume	10.000
3231 Usluge telefona, pošte i prijevoza	150.000
3232 Usluge tekućeg i investicijskog održavanja	10.000
3233 Usluge promidžbe i informiranja	40.000
3235 Zakupnine i najamnine	10.000
3237 Intelektualne i osobne usluge	100.000
3238 Računalne usluge	20.000
3239 Ostale usluge	20.000
3291 Naknade za rad predstavničkih i izvršnih tijela, povjerenstava i slično	50.000
3293 Reprezentacija	50.000
3294 Članarine	20.000
3431 Bankarske usluge i usluge platnog prometa	5.000

**DRŽAVNI PRORAČUN za 2008. NN 28/2008 str. 11**

<b>01020 Državno izborno povjerenstvo</b>	<b>9.750.550</b>
<b>1784 PROVEDBA IZBORA</b>	<b>9.750.550</b>
<b>A501002 PROVEDBA IZBORA</b>	<b>2.504.000</b>
3221 Uredski materijal i ostali materijalni rashodi	75.000
3231 Usluge telefona, pošte i prijevoza	10.000
3233 Usluge promidžbe i informiranja	100.000
3235 Zakupnine i najamnine	50.000
3237 Intelektualne i osobne usluge	100.000
3238 Računalne usluge	500.000
3239 Ostale usluge	420.000
3291 Naknade za rad predstavničkih i izvršnih tijela, povjerenstava i slično	100.000
3293 Reprezentacija	40.000
3431 Bankarske usluge i usluge platnog prometa	2.000
3631 Tekuće pomoći unutar opće države	500.000
3811 Tekuće donacije u novcu	607.000

**A501024 REDOVNO POSLOVANJE DRŽAVNOG****IZBORNOG POVJERENSTVA****6.001.550**

3111	Plaće za redovan rad	3.205.000
3113	Plaće za prekovremeni rad	250.000
3121	Ostali rashodi za zaposlene	50.000
3132	Doprinosi za zdravstveno osiguranje	536.000
3133	Doprinosi za zapošljavanje	60.000
3211	Službena putovanja	200.000
3212	Naknade za prijevoz, za rad na terenu i odvojeni život	80.000
3213	Stru_no usavršavanje zaposlenika	70.000
3221	Uredski materijal i ostali materijalni rashodi	100.000
3225	Sitni inventar i auto gume	120.000
3231	Usluge telefona, pošte i prijevoza	200.000
3232	Usluge tekućeg i investicijskog održavanja	155.000
3233	Usluge promidžbe i informiranja	40.000
3235	Zakupnine i najamnine	100.000
3236	Zdravstvene i veterinarske usluge	25.000
3237	Intelektualne i osobne usluge	80.000
3238	Računalne usluge	30.000
3239	Ostale usluge	20.000
3291	Naknade za rad predstavničkih i izvršnih tijela, povjerenstava i slično	500.000
3293	Reprezentacija	75.000
3294	Članarine	20.000
3431	Bankarske usluge i usluge platnog prometa	5.000
3433	Zatezne kamate	550
3721	Naknade građanima i kućanstvima u novcu	80.000

**K501030 INFORMATIZACIJA DRŽAVNOG IZBORNOG****POVJERENSTVA REPUBLIKE HRVATSKE****160.000**

4123	Licence	10.000
4221	Uredska oprema i namještaj	150.000

**K501031 OPREMANJE DRŽAVNOG IZBORNOG****POVJERENSTVA REPUBLIKE HRVATSKE****1.085.000**

4221	Uredska oprema i namještaj	700.000
4222	Komunikacijska oprema	310.000
4227	Uređaji, strojevi i oprema za ostale namjene	75.000