



Ured za demokratske institucije i ljudska prava

## REPUBLIKA HRVATSKA

### PRIJEVREMENI PARLAMENTARNI IZBORI 17. TRAVNJA 2024.

Misija UDILJP-a za procjenu izbora  
Konačno izvješće



Varšava  
25. studenoga 2024.

## SADRŽAJ

I.	SAŽETAK U NAJVAŽNIJIM TOČKAMA .....	1
II.	UVOD I ZAHVALE .....	3
III.	POZADINA I POLITIČKI KONTEKST.....	3
IV.	IZBORNI SUSTAV I ZAKONODAVNI OKVIR.....	5
V.	IZBORNA ADMINISTRACIJA .....	7
VI.	REGISTRACIJA BIRAČA.....	9
VII.	REGISTRACIJA KANDIDATA.....	10
VIII.	IZBORNA KAMPANJA.....	12
IX.	FINANCIRANJE IZBORNE PROMIDŽBE .....	14
	A. PRIHODI I TROŠKOVI IZBORNE KAMPANJE.....	15
	B. IZVJEŠTAVANJE I NADZOR .....	16
X.	MEDIJI.....	17
	A. MEDIJSKO OZRAČJE.....	17
	B. ZAKONODAVNI OKVIR.....	18
	C. MEDIJSKO IZVJEŠTAVANJE O IZBORNOJ KAMPANJI .....	19
XI.	RJEŠAVANJE IZBORNIH SPOROVA .....	19
XII.	SUDJELOVANJE NACIONALNIH MANJINA .....	21
XIII.	PROMATRANJE IZBORA.....	22
XIV.	DAN IZBORA .....	23
	A. GLASANJE I PREBROJAVANJE GLASOVA.....	23
	B. TABELIRANJE I OBJAVA REZULTATA .....	23
XV.	SITUACIJA NAKON IZBORA .....	24
XVI.	PREPORUKE .....	24
	A. PRIORITETNE PREPORUKE .....	25
	B. OSTALE PREPORUKE .....	25
	DODATAK: KONAČNI REZULTATI IZBORA .....	28
	O UDILJP-U.....	29

**REPUBLIKA HRVATSKA**  
**PRIJEVREMENI PARLAMENTARNI IZBORI**  
**17. travnja 2024.**

**Izješće Misije UDILJP-a o procjeni izbora<sup>1</sup>**

**I. SAŽETAK U NAJVAŽNIJIM TOČKAMA**

Na poziv državnih tijela Republike Hrvatske te na osnovu nalaza i zaključaka Misije za procjenu potrebe promatranja izbora, OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (UDILJP) rasporedio je Misiju za procjenu izbora (MPI) za prijevremene parlamentarne izbore održane 17. travnja. MPI UDILJP-a ocijenio je usklađenost izbornog procesa s opredjeljenjima OESS-a i drugim međunarodnim obvezama i standardima demokratskih izbora, kao i s hrvatskim zakonodavstvom.

Izbori su bili natjecateljski te je biračima pružena široka paleta odabira preko cijelog političkog spektra. Izborna administracija uživa puno povjerenje dionika u pogledu njenog integriteta u provođenju svih faza izbornog procesa. Izbori su se odvijali u ozračju rastućih polarizacija te su im prethodile izmjene u sastavu vlade, protuvladini prosvjedi, te raspuštanje sabora. Predsjednik je najavio svoju namjeru da će se natjecati kao kandidat opozicije što je izazvalo Ustavni sud da reagira upozorenjem stvarajući pravnu nesigurnost.

Zakonodavni okvir općenito daje čvrst temelj za provođenje demokratskih izbora. Nije se značajno mijenjao od prošlih izbora s čime je većina UDILJP-ovih preporuka ostala neodgovorena, uključujući i one koje se odnose na točnost podataka u registru birača, reguliranje i nadzor izbornih kampanja, mjere poticanja za ostvarenje spolne kvote na izbornim listama, dekriminalizaciju klevete, pravila o kvalificiranosti kandidata, te transparentnost financiranja izborne kampanje. Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor iz 2023. godine je izmijenio granice izbornih jedinica postižući time njihovo izjednačavanje u pogledu registriranih birača. No promjene su usvojene bez smislenog javnog savjetovanja i bez postizanja šireg konsenzusa, te je tim zakonom izmijenjen temeljni element izbornog sustava samo šest mjeseci prije izbora što odstupa od međunarodnih dobrih praksi.

Izborna administracija je učinkovito vodila izborni proces te uživala povjerenje šire javnosti. Državno izorno povjerenstvo (DIP) je dalo potrebne upute i omogućilo online *webinare* za biračke odbore, birače i kandidate. Sjednice DIP-a su provođene u kolegijalnom duhu te su obično najavljivane unaprijed, iako su zapisnici sa sjednica i drugi dokumenti vezani uz izbore, uključujući i prigovore/žalbe odluke po tim žalbama, često objavljivani prekasno ili nikada, s čime se gubi na transparentnosti. Zakon ne propisuje kriterije ili transparentni postupak za nominaciju i imenovanje sudaca i pravnika kao članova izbornog povjerenstva, s čime se tijelima za nominaciju daje veliko diskreciono pravo koje ne štiti od potencijalnog sukoba interesa.

Registracija birača je pasivna za birače sa stalnim prebivalištem. Policija može ukinuti status prebivališta građana, ali zakon ne predviđa jasne i objektivne kriterije ili transparentnu proceduru za ukidanje statusa te posljedično uklanjanje iz registra birača, što može dovesti do nekonzistentnih odluka te može podrivati biračko pravo. Izborni dionici, osim saborskih zastupnika, nemaju pristup pregledavanju registra birača, s čime se ograničava mogućnost nadzora javnosti, što nije u skladu s međunarodnim dobrim praksama. Ukupan broj registriranih birača bio je 3.733.283, uključujući 222.197 birača bez registriranog stalnog prebivališta.

Građani s aktivnim biračkim pravima mogu se kandidirati na izborima, osim u slučaju da su pravomoćno osuđeni na kaznu zatvora od najmanje šest mjeseci, a da nisu već pravno rehabilitirani za

---

<sup>1</sup> Engleska inačica ovog izvješća jedini je službeni dokument. Neslužbeni prijevod dostupan je na hrvatskom jeziku.

počinjena određena kaznena djela. Usprkos ranijim preporukama UDILJP-a, pojedinci kao nezavisni kandidati mogu se natjecati samo u izbornoj jedinici za nacionalne manjine. Izborni zakon dopušta određenim dužnosnicima da budu kandidati bez odstupanja sa svojih javnih dužnosti, što u kombinaciji s nedostatkom reguliranja izborne kampanje dužnosnika, ne štiti od zlouporabe javnog položaja ili dužnosti. Kroz jedan inkluzivni postupak DIP je registrirao 165 kandidacijskih listi s ukupno 2.302 kandidata (163 njih imenovala su političke stranke i koalicije, a 2 grupe građana), od čega su 42% činile žene. Preko 30 kandidacijskih listi nije uspjelo ispoštovati zakonski preduvjet o minimalnoj zastupljenosti spolova od 40%, za što je predviđena novčana kazna, ali ih to ne sprječava da se registriraju.

Izbori su bili natjecateljski pri čemu su se kandidati slobodno mogli obraćati biračkom tijelu i prenositi svoje poruke. Kampanja je bila obilježena grubom retorikom, posebice između Predsjednika i Premijera, uz uzajamno okrivljavanje za kršenje Ustava. Žene su sveukupno imale ograničenu vidljivost, uključujući i u medijskim debatama i televizijskim sučeljavanjima.

Žene su i dalje nedostavno zastupljene u Saboru i na drugim pozicijama na kojima se donose odluke, pri čemu imaju oko 33% saborskih mjesta. Žene drže tri od 18 ministarskih pozicija i nemaju ni jednu višu poziciju u Vladi, poput predsjednice Vlade ili zamjenice predsjednika Vlade. Preko 30 kandidacijskih listi nije uspjelo ispoštovati zakonski preduvjet o minimalnoj zastupljenosti spolova od 40%, za što je predviđena novčana kazna, ali ih to ne sprječava da se registriraju.

Izborne kampanje mogu se financirati iz javnih i privatnih sredstava, uključujući kredite. DIP nadzire financiranje kampanja, a Državni ured za reviziju provodi godišnje revizije. Zakon postavlja ograničenja na iznos donacija i troškova i zahtijeva njihovu objavu. Suprotno međunarodnim standardima i dobroj praksi, ne postoje propisi u svezi donacija tvrtki koje imaju javne ugovore, o kampanjama treće strane ili o zajmovima. Strogi rokovi izvještavanja i provjera ograničavaju DIP-ove sposobnosti provođenja smislenog nadzora. Državno odvjetništvo odlučuje hoće li goniti kršenja financiranja kampanja, no ne objavljuje javno detalje financijskih sankcija.

Iako je medijsko ozračje raznovrsno, postoji određena zabrinutost vezano uz koncentraciju vlasništva nad medijima. Neki dionici su izvijestili ODILJP-ovu Misiju za procjenu potrebe promatranja izbora da političke veze i dalje postoje među mnogim medijskim kućama, uključujući i javnu radioteleviziju, te je primijećen veliki broj tužbi protiv novinara. I dalje nije odgovoreno na ranije ODILJP-ove preporuke vezano uz dekriminalizaciju klevete i naknade šteta. Agencija za nadzor elektroničkih medija prati rad elektroničkih medija, ali joj nedostaje eksplicitna nadležnost za nadzor medijskog praćenja izborne kampanje i za objavu s tim povezanih informacija.

Ustavom se prepoznaju 22 nacionalne manjine i predviđaju privremene mjere za podržavanje njihovog političkog sudjelovanja i zastupljenosti. Etnička pripadnost svih birača bilježi se na popisima birača, što nije u skladu s međunarodnim dobrim praksama. Birači registrirani kao pripadnici nacionalnih manjina mogu birati hoće li glasati u svojoj izbornoj jedinici po mjestu prebivališta ili u izbornoj jedinici za manjine. Glasački listići za manjinske kandidate izdvojeni su od glasačkih listića za sve druge liste te su drukčije boje, čime se kompromitira tajnost glasanja. Suprotno zakonu i međunarodnim dobrim praksama, općine u kojima Srbi čine trećinu stanovnika nemaju glasačke listiće i informacije za birače pisane na ćiriličnom pismu.

Sustav za rješavanje izbornih sporova općenito omogućuje učinkovito i ubrzano rješavanje izbornih prigovora. Kandidati i birači mogu podnijeti žalbu protiv odluka izbornih komisija i izbornih kršenja, te mogu dovesti u pitanje rezultate izbora. Iako DIP nadzire kampanju i razmatra prigovore vezano uz kampanju, nedostaju mu ovlasti za izricanje sankcija. No usprkos tome DIP uživa značajnu razinu povjerenja među dionicima.

U skladu s metodologijom UDILJP-a, MPI nije provodio sustavno ili sveobuhvatno promatranje izbornog dana, ali je posjetio ograničeni broj biračkih mjesta. Na posjećenim biračkim mjestima proces glasanja je bio transparentan i dobro organiziran, te se poštivala tajnost glasanja. Istovremeno se nisu uvijek dosljedno provodile proceduralne zaštite uključujući i propisane postupke za prebrojavanje glasova. Izviješteno je da je odaziv birača bio 62,3%, a DIP je pravovremeno objavio detaljne rezultate glasanja na svojoj internetskoj stranici, uključujući i rezultate po biračkim mjestima, što sve zajedno doprinosi transparentnosti procesa.

Ovo izvješće nudi cijeli niz preporuka kako bi se podržala nastojanja da se izbori u Hrvatskoj približe OESS-ovim načelima i drugim međunarodnim obvezama i standardima demokratskih izbora. Prioritetne preporuke usmjerene su na pojašnjenje izbornih jedinica, registraciju birača, reguliranje kreditiranja kampanja, nezavisnost javne radiotelevizije i sudjelovanje nacionalnih manjina. UDILJP je spreman pomoći hrvatskim vlastima još više unaprijediti izborni proces i adresirati preporuke sadržane u ovom i u ranijim izvješćima.

## II. UVOD I ZAHVALE

Slijedom poziva vlasti Republike Hrvatske upućenom OESS-ovom Uredu za demokratske institucije i ljudska prava (UDILJP) da promatra prijevremene parlamentarne izbore 17. travnja 2024., te u skladu sa svojim mandatom. ODIHR je rasporedio svoju Misiju za procjenu izbora (MPI) od 4. do 22. travnja.<sup>2</sup> MPI UDILJP-a je vodila veleposlanica Urszula Gacek (Poljska), a Misija je bila sastavljena od sedam stručnjaka iz sedam država sudionica OESS-a. MPI je imala sjedište u Zagrebu, a posjetila je neka mjesta u okolici glavnog grada

MPI UDILJP-a je proveo procjenu provodi li se izborni postupak u skladu s opredjeljenjima OESS-a, ostalim međunarodnim obvezama i standardima za demokratske izbore te s nacionalnim zakonodavstvom. U skladu s metodologijom UDILJP-a, MPI nije pratio postupke izbornog dana na sustavan ili sveobuhvatan način, ali je posjetio ograničen broj biračkih mjesta.

MPI UDILJP-a želi zahvaliti Ministarstvu vanjskih i europskih poslova (MVEP-u) i Državnom izbornom povjerenstvu (DIP-u) na njihovoj suradnji i pomoći, kao i izraziti zahvalnost predstavnicima drugih državnih i općinskih tijela, pravosuđu, izbornim komisijama niže razine, političkim strankama, medijima, civilnom društvu i drugim sugovornicima na razmjeni njihovih stavova.

## III. POZADINA I POLITIČKI KONTEKST

Nakon parlamentarnih izbora 2020. godine, Hrvatska demokratska zajednica (HDZ) je osvojila 66 saborskih mjesta i vodila koalicijsku vladu s Hrvatskom narodnom strankom – liberalnim demokratima (HNS-LD), Narodnom strankom – Reformistima (NS-R) i svih 8 saborskih zastupnika nacionalnih manjina.<sup>3</sup> Opozicijska Restart koalicija, vođena Socijaldemokratskom partijom Hrvatske (SDP) – osvojila je 41 zastupničko mjesto.<sup>4</sup> Domovinski pokret, stranka osnovana neposredno prije

<sup>2</sup> Vidjeti prethodna [izvješća UDILJP-a o izborima u Hrvatskoj](#).

<sup>3</sup> Saborske zastupnike nacionalnih manjina nominirali su Samostalna demokratska srpska stranka (SDSS), Demokratska zajednica Mađara Hrvatske (DZMH), Savez Roma u Republici Hrvatskoj „Kali Sara”, Unija Albanaca u Republici Hrvatskoj (UARH), dok su saborski zastupnici Talijana i Čeha sami sebe nominirali.

<sup>4</sup> Predizborna koalicija vođena HDZ-om uključivala je: HDZ, Hrvatsku socijalno-liberalnu stranku (HSLs), Hrvatsku demokrišćansku stranku (HDS) te Hrvatski demokratski savez Slavonije i Baranje (HDSSB). Koalicija vođena SDP-om uključivala je Hrvatsku seljačku stranku (HSS), stranku GLAS, Istarski demokratski sabor (IDS), Hrvatsku stranku umirovljenika (HSU), Stranku narodnog i građanskog aktivizma (SNAGA), Primorsko goranski savez (PGS).

izbora 2020. godine, vodila je koaliciju 6 drugih stranaka te je osvojila 16 saborskih mjesta.<sup>5</sup> HDZ je na vlasti 24 od ukupno 32 godine hrvatske neovisnosti od 1991. godine.<sup>6</sup>

Nakon izbora 2020. godine došlo je do značajnih izmjena u sastavu Vlade, pri čemu je gotovo pola Vlade zamijenjeno zbog restrukturiranja, nuđenja ostavki ili razrješenja zbog optužbi za korupciju. Početkom 2023. godine različite stručne grupacije su održavale ulične prosvjede i štrajkove, zahtijevajući bolje radne i gospodarske uvjete, te jačanje mjera za suzbijanje korupcije. Jedanaest stranki oporbe s lijevog i liberalnog spektra zajednički su organizirale 17. veljače veliki ulični prosvjed u Zagrebu pod sloganom „Dosta je! Idemo na izbore!“, usmjerenog protiv imenovanja bivšeg sudca za glavnog državnog odvjetnika zbog navodnih veza s vladajućom strankom i bivšim dužnosnicima optuženim za korupciju.<sup>7</sup>

SDP je 28. veljače pokušao raspustiti Sabor, ali nije uspio osigurati potrebnu većinu.<sup>8</sup> Sabor je 14. ožujka uspješno izglasao raspuštanje, ovog puta na prijedlog vladajuće koalicije vođene HDZ-om. Sljedećeg dana je predsjednik Zoran Milanović odredio datum izbora za 17. travnja.<sup>9</sup>

Izbori su se odvijali u ozračju sve veće polarizacije između dvije vodeće stranke, HDZ-a i SDP-a. U dva navrata, 15. i 17. ožujka je predsjednik Milanović javno izjavio svoju nakanu da se natječe na izborima te postane premijerom ukoliko SDP pobijedi na izborima.<sup>10</sup> Ustavni sud je izdao upozorenje 18. ožujka opominjući da Predsjednik prvo mora dati ostavku kako bi se mogao kandidirati na parlamentarnim izborima ili se pojavljivati u javnosti kao budući kandidat za premijera.<sup>11</sup> Sud je također upozorio Predsjednika i SDP da „odmah prestanu s aktivnostima koje su suprotne Ustavu” uz opasku da bi takve aktivnosti mogle rezultirati poništavanjem izbornih radnji i odluka, uključujući kandidacijski postupak i rezultate izbora.<sup>12</sup> SDP i Centar su čvrsto odbacili upozorenje Suda kao politički motivirano, dok su Most, Možemo i DP rekli da su očekivali takvu odluku, a Možemo je kritizirao nedostatak jasnoće u svezi toga što se smatra aktivnostima kampanje i Predsjednikovim sudjelovanjem u kampanji.

<sup>5</sup> Koalicija vođena Domovinskim pokretom je uključivala Hrvatske suvereniste (HS), Hrvatsku konzervativnu stranku (HKS), HRASST - Pokret za uspješnu Hrvatsku (HRASST), Blok za Hrvatsku (BzH), Zelenu listu (ZL) i Stranku umirovljenika (SU).

<sup>6</sup> HDZ je vladao od 1991. do 1999., od 2003. do 2011., te od 2016. SDP je bio na vlasti od 2000. do 2003. te od 2011. do 2015.

<sup>7</sup> Prosvjed su organizirali Možemo!, SDP, Radnička fronta (RF), Centar, Dalija Orešković i ljudi s imenom i prezimenom, Građansko-liberalni savez (GLAS), Hrvatska seljačka stranka (HSS), Istarski demokratski sabor (IDS), Fokus, Socijaldemokrati (SD), Narodna stranka - Reformisti (NS-R), a priključile su im se i Hrvatska radnička stranka i Primorsko goranski savez (PGS) koji nisu zastupljeni u Saboru.

<sup>8</sup> Ukupno je 78 saborskih zastupnika HDZ-a i njihovih vladajućih koalicijskih partnera [glasalo](#) protiv, a 59 saborskih zastupnika SDP-a, Hrvatskih suverenista (HS), Fokusa, Mosta, Možemo za SDP-ov prijedlog.

<sup>9</sup> Prijedlog su dali 14. ožujka klubovi zastupnika Hrvatske demokratske zajednice (HDZ), Hrvatske narodne stranke – liberalni demokrati i nezavisni zastupnici (HNS-LD), Hrvatska socijalno-liberalna stranka (HSLS), te zastupnici nacionalnih manjina, uključujući i Samostalnu demokratsku srpsku stranku (SDSS). Svih 143 saborskih zastupnika prisutnih na sjednici Sabora [glasalo](#) je za raspuštanje Sabora.

<sup>10</sup> Predsjednik je 15. ožujka najavio da će on biti nestranački kandidat na listi SDP-a bez da odstupi s predsjedničke pozicije te je izrazio svoju spremnost da postane premijerom ukoliko SDP pobijedi na izborima; Predsjednik je ponovio 17. ožujka na svojoj Facebook stranici svoju namjeru da postane premijerom bez kandidature; 24. ožujka je potvrdio da neće odstupiti s mjesta predsjednika prije izbora.

<sup>11</sup> Vidjeti [Upozorenje \(U-VII-1263/2024\) Ustavnog suda RH](#). Članak 89. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske propisuje da: „Kad se utvrdi da sudionici u izborima postupaju protivno Ustavu ili zakonu, Ustavni sud će o tome obavijestiti javnost putem sredstava javnog priopćavanja, po potrebi upozoriti nadležna tijela, a u slučaju povrede koja je utjecala ili je mogla biti od utjecaja na rezultat izbora, poništiti će sve ili pojedine izborne radnje i odluke, koje su prethodile takvoj povredi.”. Tri ustavna sudca su u svojem [izdvojenom mišljenju](#) izjavili da bi Upozorenje moglo utjecati na SDP-ovu slobodu političkog djelovanja i slobodu izražavanja te da je spominjanje mogućeg poništavanja izbora nerazumno.

<sup>12</sup> Članak 96. Ustava navodi: „Predsjednik Republike ne može obavljati nijednu drugu javnu ili profesionalnu dužnost. Nakon izbora Predsjednik Republike podnosi ostavku na članstvo u političkoj stranci, o čemu obavještava Zastupnički dom Hrvatskoga sabora.”. Gospodin Milanović je okončao svoj mandat kao predsjednik SDP-a 2016. godine.

Državno izborno povjerenstvo (DIP) je 20. ožujka pozvalo Predsjednika da se suzdrži od sudjelovanja u predizbornoj kampanji i podržavanja bilo kojeg sudionika izbora te je upozorilo sve sudionike izbora da poštuju upozorenja Suda.<sup>13</sup>

Žene su i dalje nedostatno zastupljene u Saboru te na drugim pozicijama na kojima se donose odluke, pri čemu drže 51 zastupničko mjesto u Saboru od njih 151 (337%). Žene drže tri od 18 ministarskih pozicija i nemaju ni jednu višu poziciju u Vladi, poput predsjednice Vlade ili zamjenice predsjednika Vlade.<sup>14</sup> Tri od 13 sudaca Ustavnog suda i 11 sudaca od ukupno 33 sudca Vrhovnog suda su žene.

#### IV. IZBORNI SUSTAV I ZAKONODAVNI OKVIR

Sto pedeset i jedan zastupnik u jednodomnom Saboru (parlamentu) se bira izravno na četverogodišnji mandat u 12 izbornih jedinica. Država je podijeljena na 10 teritorijalnih izbornih jedinica, pri čemu birači u svakoj izbornoj jedinici biraju 14 zastupnika s poluotvorenih lista, s jednim preferencijalnim glasom.<sup>15</sup> Zastupnička mjesta u izbornoj jedinici se dodjeljuju na osnovu proporcionalnog sustava listama koje osvoje barem 5% glasova u toj izbornoj jedinici. Povrh toga, hrvatski državljani bez stalnog prebivališta u zemlji biraju tri zastupnika u zasebnoj izbornoj jedinici uz primjenu istog sustava proporcionalnosti. Još jedna izborna jedinica, koja pokriva cijelu zemlju, rezervirana je za pripadnike nacionalnih manjina koji se biraju većinom glasova birača koji su pripadnici nacionalnih manjina u šest skupina. Tri zastupnička mjesta rezervirana su za predstavnike srpske manjine, a preostalih pet zastupničkih mjesta dijeli 21 nacionalna manjina prepoznata Ustavom.<sup>16</sup>

Parlamentarni izbori su primarno regulirani Ustavom iz 1990. godine (posljednje izmjene i dopune su iz 2014. godine), Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor iz 1999. godine (u daljnjem tekstu: Izborni zakon, s posljednjim izmjenama i dopunama iz 2019.) te Zakonom o izbornim jedinicama iz 2023. godine.<sup>17</sup> Pravni okvir je nadopunjen uputama DIP-a za ove izbore. Hrvatska je članica velikih međunarodnih i regionalnih instrumenata koji se odnose na održavanje demokratskih izbora.

Zakonodavni okvir daje čvrst temelj za provođenje demokratskih izbora. Zakonodavni okvir je pretežito ostao nepromijenjen od posljednjih izbora te tako još uvijek nije provedena većina UDILJP-ovih preporuka, uključujući unaprjeđenje točnosti popisa birača, reguliranje izborne kampanje i određivanje učinkovitog nadzornog tijela i mehanizma sankcioniranja, provođenje učinkovitijih mehanizama za provedbu uvjeta ravnopravnije spolne zastupljenosti na kandidacijskim listama, dekriminalizaciju

<sup>13</sup> Vidjeti DIP-ovo [Priopćenje od 20. ožujka 2024. godine](#)

<sup>14</sup> Izvor: internetske stranice [Sabora](#) i [Vlade](#). Hrvatska je na 20. mjestu po [EU Indeksu rodne ravnopravnosti iz 2023.](#) Odbor UN-a za uklanjanje svih oblika diskriminacije žena u svojim [Zaključnim zapažanjima iz 2015. godine na četvrto i peto periodično izvješće Republike Hrvatske](#) preporuča promicanje jednakog sudjelovanja žena u političkom i javnom životu, pogotovo na višim razinama i razinama gdje se donose odluke, te sugerira usvajanje privremenih posebnih mjera poput sustava rodne ravnopravnosti za imenovanje i ubrzan zapošljavanje žena na višim pozicijama.

<sup>15</sup> Preferencijalni glas se uzima u obzir samo ako kandidat ima barem 10% glasova na listi; u protivnom saborska mjesta se raspoređuju na osnovu poretka kandidata na glasačkom listiću.

<sup>16</sup> Članak 19.4 [Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina](#) kaže da: „Pripadnici nacionalnih manjina koji u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% stanovnika imaju pravo izabrati najmanje četiri zastupnika pripadnika nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor. Pripadnici nacionalnih manjina biraju najmanje pet, a najviše osam svojih zastupnika“. Mađarska i talijanska manjina biraju po jednog zastupnika; Češka i slovačka manjina zajednički biraju jednog; jednog zastupnika zajedno biraju austrijska, bugarska, njemačka, židovska, poljska, romska, rumunjska, rusinska, ruska, turska, ukrajinska i vlaška manjina te jednog zastupnika zajednički biraju albanska, bošnjačka, crnogorska, makedonska i slovenska manjina. Posljednji popis stanovništva proveden je 2021. godine, a [rezultati](#) su objavljeni tijekom 2022.

<sup>17</sup> Primjenjive odredbe nalaze se u Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina iz 2002. godine, Zakonu o političkim strankama iz 1993. godine, Zakonu o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma iz 2019. godine, Zakonu o Državnom izbornom povjerenstvu iz 2006. godine, Zakonu o registru birača iz 2012. godine, te Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu iz 2002. godine.



klevete, pojašnjavanje uvjeta pod kojima se kandidati ne mogu natjecati, te poticanje transparentnosti financiranja kampanja.

Jedina novija promjena u zakonodavnom okviru jest usvajanje Zakona o izbornim jedinicama iz 2023. godine, nastavno na odluku Ustavnog suda da su ranije granice izbornih jedinica činile povrede **ustavnog** jamstva **jednakosti** biračkog prava.<sup>18</sup> Novim zakonom se zadržao isti broj zastupničkih mjesta po izbornoj jedinici, ali su se preoblikovale granice deset izbornih jedinica te je nekih 22% glasača dodijeljeno novoj izbornoj jedinici, čime se postigla ravnomjernija raspoređenost birača između 10 izbornih jedinica.<sup>19</sup> Iako je Sud proglasio taj zakon ustavnim, on je svejedno donesen bez smislenog javnog savjetovanja s relevantnim dionicima i bez postizanja šireg konsenzusa, što je suprotno OEES-ovim načelima.<sup>20</sup> Zakon je također izmijenio temeljni element izbornog sustava samo šest mjeseci prije izbora što odstupa od međunarodnih dobrih praksi.<sup>21</sup> Nadalje, nisu uzeti u obzir ni administrativni, ni povijesni, ni zemljopisni kriteriji, te su neke administrativne jedinice podijeljene između nekoliko izbornih jedinica što je suprotno međunarodnim dobrim praksama i zahtjevima Izbornog zakona.<sup>22</sup> Nekoliko sugovornika MPI UDILJP-a je također primijetilo da bi broj građana bio precizniji kriterij od broja registriranih birača, ukazujući na ogromna odstupanja između ta dva broja u nekim izbornim jedinicama.

<sup>18</sup> Ustavni sud je u svojoj odluci od [7. veljače 2023.](#) zaključio da se razgraničenje izbornih jedinica treba temeljiti na unaprijed utvrđenim kriterijima i pravilima o rokovima, kompetencijama za praćenje i predlaganje delimitacije, nadzornim tijelima i njihovim ovlastima te na sudjelovanju javnosti u procesu delimitacije. Povrh toga, Sud je naglasio potrebu da se izbjegne fragmentacija već uspostavljenih administrativnih, prirodnih i zemljopisnih granica.

<sup>19</sup> Na osnovu ovih novih granica, sve izborne jedinice imaju maksimalno odstupanje od 5% od nacionalnog prosjeka, kao što je propisano zakonom. Izborni zakon propisuje da broj birača u izbornim jedinicama se ne smije razlikovati više od +/- 5%, dok Zakon o izbornim jedinicama govori o 5% odstupanju od nacionalnog prosječnog broja registriranih birača.

<sup>20</sup> Ministarstvo pravosuđa i uprave izradilo je nacrt zakona bez savjetovanja s izbornim dionicima. Nacrt zakona objavljen je na službenoj online platformi [e-savjetovanja](#), ali Ministarstvo nije uzelo u obzir niti jedan od 36 objavljenih komentara. Zakon je kritizirala i Pučka pravobraniteljica te jedanaest profesora ustavnog prava u [otvorenom pismu](#). Gradska skupština Grada Zagreba zatražila je da Grad Zagreb bude u jednoj jedinici. Organizacija civilnog društva GONG predložila je [model od šest izbornih jedinica](#). Sabor je odbio amandmane koje je dala opozicija, uključujući i prijedloge da se Zagreb zadrži u jednoj izbornoj jedinici, da se izbjegne cjepljanje administrativnih cjelina između izbornih jedinica, da se smanji broj zastupničkih mjesta rezerviranih za pripadnike manjina, te da se dijaspore omogući glasanje poštom i elektroničkim putem. Članak 5.8 OEES-ovog dokumenta iz Kopenhagena poziva države da usvoje zakone na kraju javne procedure. Članak 19. [Izvješća o delimitaciji i raspodjeli zastupničkih mjesta](#) Venecijanske komisije iz 2017. godine navodi da „Kao i svi ključni elementi izbornog prava, delimitacija izbornih jedinica mora se usvojiti tek nakon opsežnog javnog savjetovanja sa svim relevantnim dionicima. To će delimitaciji dati legitimitet i među dionicima i među biračima.“

<sup>21</sup> [Zakon o izbornim jedinicama](#) je usvojen 28. rujna 2023., nekih sedam mjeseci prije izbora. Stavak 5.8 OEES-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine navodi da „zakonodavstvo treba biti usvojeno na kraju javnog postupka, s objavljenim propisima, što je preduvjet za njihovu primjenjivost“. [Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima iz 2002.](#) Venecijanske komisije Vijeća Europe u stavku I, 2.2.v, kaže: "Da bi se zajamčila jednakost snage glasa svakog birača, raspodjela mjesta mora se revidirati najmanje svakih deset godina, po mogućnosti izvan razdoblja u kojem se održavaju izbori."

<sup>22</sup> Odjeljak I.2.2. [Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima iz 2002.](#) Venecijanske komisije Vijeća Europe kaže „iii) zemljopisni i administrativni kriteriji, ako je moguće čak i povijesni, trebaju biti uzeti u obzir za određivanje granica, vi.) Za višечlane izborne jedinice, zastupnička mjesta bi po mogućnosti trebala preraspodijeliti bez redefiniranja granica izbornih jedinica, koje bi se pak, gdje god je to moguće, trebale poklapati s administrativnim granicama“. Stavak 23. [Izvješća o delimitaciji i raspodjeli zastupničkih mjesta](#) Venecijanske komisije iz 2017. preporuča: „Način na koji se može spriječiti zlouporaba u području delimitacije izbornih jedinica, jest da gdje god je to moguće se granice izbornih jedinica podudaraju s administrativnim granicama, dok se zemljopisni i povijesni kriteriji također mogu uzeti u obzir. Nadalje, izborne jedinice trebaju biti susjedne.“ Članak 39.2 Izbornog zakona zahtijeva poštivanje administrativnih granica administrativno teritorijalnih jedinica (županija, gradova i općina) koliko god je to moguće tijekom procesa delimitacije. Zagreb je podijeljen između tri izborne jedinice; Koprivničko-križevačka županija - između IV. i II. izborne jedinice, Sisačko-moslavačka županija - između VII. i V. izborne jedinice, Primorsko-goranska županija - između VIII. i XI. izborne jedinice; Zadarska županija - između X. i VIII. izborne jedinice; VII. izborna jedinica dijeli nekoliko županija s V., VIII. i IX. izbornom jedinicom; općina Matulji je dio Primorsko-goranske županije, a geografski pripada Istarskoj VIII. izbornoj jedinici, ali premještena je u VII. izbornu jedinicu.



Novi zakon daje nadležnost Ministarstvu pravosuđa i uprave da prati promjene u broju registriranih birača u svakoj izbornoj jedinici. Ukoliko dođe do odstupanja koja prelaze 5%, Ministarstvo mora o tome obavijestiti Vladu kako bi se poduzele mjere i osigurala kvaliteta biračkog tijela. Vlada će dva puta godišnje izvijestiti Sabor o broju registriranih birača i broju birača po izbornoj jedinici. Novi zakon, suprotno međunarodnim dobrim praksama, ne predviđa nezavisno i nepristrano nadležno tijelo koje bi bilo odgovorno za buduću delimitaciju granica.<sup>23</sup>

*U skladu s međunarodnim dobrim praksama, višečlane izborne jedinice trebale bi se po mogućnosti preklapati s administrativnim, zemljopisnim i povijesnim granicama te bi se zastupnička mjesta trebala proporcionalno raspodijeliti među izbornim jedinicama. Kako bi se odgovorilo na demografske promjene, trebalo bi svakih deset godina razmotriti raspodjelu zastupničkih mjesta bez da se svakih deset godina mijenjaju granice, te bi to trebalo po mogućnosti napraviti izvan izbornog razdoblja. Svaka buduća delimitacija izbornih jedinica trebala bi se zasnivati na prijedlogu nezavisnog tijela i provoditi na transparentan, nepristran i konzultativan način.*

## V. IZBORNA ADMINISTRACIJA

Izbore provodi DIP, 12 izbornih povjerenstava izbornih jedinica (IPIJ), 24.558 općinskih izbornih povjerenstava (OIP) gradskih izbornih povjerenstava (GIP) te 6.987 biračkih odbora (BO).<sup>25</sup> DIP je stalno i neovisno tijelo koje imenuje Sabor na razdoblje od osam godina. Predsjednik Vrhovnog suda predsjedava DIP-om zajedno s još dva sudca kao potpredsjednicima. Sabor osim toga imenuje dva potpredsjednika i četiri člana s jednakom zastupljenošću vladajućih i opozicije. Četiri člana DIP-a su žene, uključujući i dvije potpredsjednice. Općenito gledano, većina sugovornika MPI UDILJP-a je izrazilo povjerenje u pogledu stručnosti i nepristranosti izborne administracije.

Sva izborna povjerenstva niže razine se imenuju za svake izbore. IPIJ-i se sastoje od predsjednika, dva člana, njihovih zamjenika, te ih imenuje DIP među sudcima i cijenjenim odvjetnicima. Dodatna četiri člana nominiraju parlamentarne političke stranke nakon postupka registracije kandidata: dva iz vladajuće stranke ili koalicije koja sastavlja Vladu, te dvije iz opozicije.<sup>26</sup> Pravila o imenovanju u OIP-ove, GIP-ove i BO-ove su slična kao i za IPIJ-e.<sup>27</sup> Zakon ne propisuje kriterije ili transparentan postupak za predlaganje i imenovanje sudaca i odvjetnika u izborna povjerenstva, s čime se DIP-u i IPIJ-u daju velika diskreciona prava kao tijelima koja predlažu imenovanje, što ne štiti od potencijalnog sukoba interesa.<sup>28</sup> Građanske inicijative koje nominiraju kandidacijske liste nemaju pravo imati članove izbornih povjerenstava, ali mogu delegirati promatrače izbora.

*Pravni okvir bi trebao sadržavati jasne i objektivne kriterije i transparentne procedure za nominiranje i imenovanje svih članova izbornih povjerenstava.*

<sup>23</sup> Stavak 20. [Izvješća o delimitaciji i raspodjeli zastupničkih mjesta](#) Venecijanske komisije iz 2017. preporuča: „od nacionalnih pravnih okvira za delimitaciju granica se očekuje da su osobe ili institucije odgovorne za crtanje izbornih granica nezavisne i nepristrane [...]“.

<sup>24</sup> Svaki IPIJ provodi izbore u jednoj izbornoj jedinici.

<sup>25</sup> Uključujući biračke odbore (BO) u 20 zatvorskih ustanova, 91 u ustanovama socijalne skrbi, 15 na brodovima, dvije u vojnim jedinicama, te 110 u diplomatskim predstavništvima RH u 41 zemlji. Prema DIP-u, ukupan broj članova biračkih odbora (BO) u teritorijalnim izbornim jedinicama bio je 67.712.

<sup>26</sup> HDZ je imao 28 članova IPIJ-a, SDP-11, Socijaldemokrati -10, HSLS-5, DP i Most - 4 svaki, Možemo! i SDSS - 3 svaki, HDS, HNS, Suverenisti, PH, HSS - 2 svaki, Reformisti, Fokus, Centar, Hrvatsko Bilo, IDS – po jedan svaki.

<sup>27</sup> Stranački nominirani članovi se imenuju izvlačenjem, ukoliko se nije moguće postići dogovor između stranaka.

<sup>28</sup> Zakon samo predviđa da članovi izbornih povjerenstava moraju biti izabrani „iz redova sudaca i cijenjenih odvjetnika“. Članak 7.4 [Konvencije UN-a protiv korupcije iz 2004.](#) kaže da je: „Svaka država stranka dužna, u skladu s temeljnim načelima svoga domaćeg prava, nastojati donijeti, održavati i jačati sustave koji promiču transparentnost i sprječavaju sukobe interesa.“.

Ono što je pozitivno te u skladu s preporukama OESS-a, DIP prikuplja podatke o rodnom sastavu izbornih povjerenstava niže razine.<sup>29</sup> Prema DIP-u, žene su činile 58.15% IPIJ-a, 58% OIP-ova i GIP-ova te 67.1% BO-ova.

Usprkos vremenskim ograničenjima i preklapanju s pripremama za lipanjske izbore za Europski parlament, DIP je učinkovito vodio pripreme za parlamentarne izbore. Sjednice DIP-a bile su kolegijalne te su se odluke donosile konsenzusom, ali bez službenog postupka glasanja. Sjednice su se obično najavljivale unaprijed na DIP-ovoj internetskoj stranici, ali nisu imale prijenos uživo. Iako zakon to dopušta, nije bilo ni promatrača građana ni predstavnika medija na sjednicama koje je promatrao MPI UDILJP-a. Zapisnici sa sjednica i drugi dokumenti vezani uz izbore, uključujući i primjerke pritužbi i odluka, često nisu objavljeni, ili su pak objavljeni sa zakašnjenjem, što ne doprinosi transparentnosti.<sup>30</sup>

*Kako bi se unaprijedila transparentnost, DIP bi trebao objaviti sve svoje odluke i druge dokumente vezane uz izbore na pravovremen način te bi također mogao razmotriti mogućnost prijenosa sjednica uživo online.*

DIP je održao 25. ožujka edukaciju za predsjednike IPIJ-a i njihove zamjenike, a zbog vremenskog ograničenja delegirao je edukaciju BO-ova IPIJ-ima i OIP-ovima/GIP-ovima. Također je napravio i objavio online *webinare* i priručnike za sve tipove BO-ova, koji su bili dobro koncipirani i uključivali su kratke filmove koji se odnose na razne elemente izbornog procesa. DIP je obavijestio IPIJ-e da su svi ovi materijali dostupni online, ali nije edukaciju učinio obaveznom, što je suprotno međunarodnim dobrim praksama.<sup>31</sup>

*DIP bi mogao razmotriti uvođenje standardizirane obavezne obuke svih članova izbornih povjerenstava.*

Zakon i upute DIP-a traže od lokalnih vlasti da izaberu za biračka mjesta prostorije koje su lako pristupačne biračima ograničene pokretljivosti, ali niti jedno nadležno tijelo ne izdaje smjernice ili kriterije za odabir mjesta. BO-ovi s nepristupačnim biračkim mjestima moraju pomoći biračima da glasaju izvan biračkog mjesta, ili u iznimnim slučajevima, u domovima birača.<sup>32</sup> DIP nije prikupio podatke o broju biračkih mjesta koji zadovoljavaju taj pravni uvjet pristupačnosti. Organizacije osoba s invaliditetom su izvijestile MPI UDILJP-a da se prema njihovom dojmu broj pristupačnih glasačkih mjesta povećao na ovim izborima, te da su na dan izbora ove organizacije pomagale glasati biračima s intelektualnim ili psihosocijalnim poteškoćama na biračkim mjestima.

DIP je proveo edukaciju birača, iako ograničenu opsegom, koja se usmjerila na mobilizaciju birača i podizanje svijesti o biračkim procedurama. Pretežno se sastojala od kratkih motivacijskih poruka na radiju i televiziji nedugo prije dana izbora, kao i od *webinara* koje je provodio i objavio DIP na svojoj internetskoj stranici, primarno za birače koji po prvi puta izlaze na izbore. Iako su neki informativni

<sup>29</sup> Stavak 40.13 [OESS-ovog moskovskog dokumenta iz 1991. godine](#) traži od sudjelujućih država da „se pobrinu da prikupljanje i analiza podataka adekvatno procijene, prate i unaprijede položaj žena“

<sup>30</sup> Stavak 68. [Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima iz 2002.](#) Venecijanske komisije Vijeća Europe kaže da će: „samo transparentnost, nepristranost i nezavisnost od politički motiviranih manipulacija osigurati odgovarajuću provedbu izbornog procesa, od razdoblja prije izbora pa do samog kraja obrade rezultata“.

<sup>31</sup> [Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima iz 2002.](#) Venecijanske komisije Vijeća Europe kaže da: „članovi izbornih povjerenstava moraju dobiti standardiziranu obuku na svim razinama izborne administracije“.

<sup>32</sup> DIP je 9. travnja odbio zahtjeve pet kandidata da se presele tri biračka mjesta s ograničenim pristupom, pravdajući to ograničenim vremenom do dana izbora uz uvjeravanje dotičnog izbornog povjerenstva da će unaprijediti pristupačnost tih biračkih mjesta.

video filmovi prevedeni na znakovni jezik, nisu bili dostupni alati potpomognute komunikacije poput glasačkih listića na Brailleovom pismu ili taktilnih vodiča.<sup>33</sup>

## VI. REGISTRACIJA BIRAČA

Pravo glasa imaju svi državljani koji na izborni dan imaju navršenih 18 godina. Pozitivno je što nema ograničenja u pogledu prava glasa na osnovu intelektualnih ili psihosocijalnih poteškoća. Registracija birača je pasivna za sve birače sa stalnim prebivalištem ili u Hrvatskoj ili u inozemstvu, no oni bez stalnog prebivališta moraju se aktivno registrirati.<sup>34</sup> Ministarstvo pravosuđa i uprave (MPU) vodi trajan i centraliziran elektronski registar birača.<sup>35</sup> Iako registar nije objavljen, saborski zastupnici mogu pristupiti podacima birača u registru unutar njihovih izbornih jedinica.<sup>36</sup> Drugi izborni dionici poput građana promatrača, nemaju pravo pristupa registru birača što pak ne omogućava nadzor javnosti.

*Kako bi se povećala transparentnost i osigurao smisleni javni nadzor, dionicima bi se mogao dati pristup registru birača uz adekvatnu zaštitu osobnih podataka.*

Registracija birača temelji se na evidenciji stalnog prebivališta birača. Građani su dužni prijaviti policiji svaku promjenu prebivališta unutar zemlje te odjaviti svoje prebivalište kada napuštaju zemlju, no u praksi se ovo potonje rijetko kad događa. Prema zakonu policija može odjaviti prebivalište osobe ukoliko utvrdi da osoba trajno živi u inozemstvu.<sup>37</sup> No zakon ne nudi objektivne kriterije ili transparentni postupak kojim bi se ukinulo stalno prebivalište, što pak omogućava neujednačene odluke koje mogu utjecati na biračka prava građana.<sup>38</sup> U praksi, prema Ministarstvu unutarnjih poslova, policija posjećuje prijavljene adrese građana i ispituje susjede kako bi provjerila žive li građani na prijavljenim adresama, pri čemu se zanemaruju drugi tipovi dokaza kao što su računi za režije ili porezni dokumenti.<sup>39</sup> Ministarstvo je obavijestilo UDILJP da su osobe kojima se odjavi prebivalište obaviještene o tome samo ako imaju račun na portalu e-građani. Ovakva procedura ne sprječava arbitrarne i selektivne odluke koje dovode do ispisa iz registra birača.

*Kako bi se zajamčilo univerzalno biračko pravo, zakon treba propisati jasne, objektivne i razumne kriterije te transparentan postupak odjave i spriječiti neprimjereno objavljivanje birača s pravom glasa. Nadležna tijela bi trebala osigurati da su birači obaviješteni o tome kada se njihovi podaci ili zapisi u registru mijenjaju ili uklanjaju.*

<sup>33</sup> U Hrvatskoj ima otprilike 580.000 birača s invaliditetom.

<sup>34</sup> Birači sa stalnim prebivalištem koji žele glasati u inozemstvu te birači sa stalnim prebivalištem koji žele glasati u drugoj izbornoj jedinici u Hrvatskoj, također trebaju aktivno zatražiti registraciju istog.

<sup>35</sup> Registar sadrži podatke o građanima starijim od 18 godina s detaljima kao što su stalno prebivalište, nacionalnost/etnicitet, promjene prebivališta, status državljanstva i osobni identifikacijski i porezni broj.

<sup>36</sup> MPU pruža te podatke u elektronskom obliku.

<sup>37</sup> Članak 12. Zakona o prebivalištu predviđa da će policija prije izdavanje rješenja o odjavi prebivališta osobe uspostaviti činjenice i okolnosti iz kojih se može nedvojbeno zaključiti živi li osoba na prijavljenoj adresi. Ukoliko se terenskom provjerom utvrdi da osoba ne živi na prijavljenoj adresi ili ukoliko o tome bude obaviještena od strane javnih tijela ili drugih pravnih i fizičkih osoba, policijska uprava će po službenoj dužnosti donijeti rješenje o odjavi prebivališta osobe.

<sup>38</sup> Stavak 11. [Općeg komentara br. 25](#) UN-ovog Odbora za ljudska prava iz 1996. o članku 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima traži od država da: [...] poduzmu učinkovite mjere kako bi se osiguralo da sve osobe s pravom glasa mogu ostvariti to pravo. Kada se zahtijeva registracija birača, ona se treba olakšati i ukloniti sve prepreke takvom registriranju. Ukoliko se preduvjeti prebivališta primjenjuju na registraciju birača, ti preduvjeti moraju biti razumni i ne smiju se nametati na takav način da se pravo glasa uskrati beskućnicima.“. Vidjeti također stavke 4. i 14.

<sup>39</sup> MUP nije objavio ili ustupio MPI UDILJP-u podatke o broju građana koji su objavljeni na osnovu policijskih provjera.

Birači mogu provjeriti i ažurirati svoje podatke u registru birača osobno i online tijekom cijele godine sve do deset dana prije dana izbora, kada se zatvaraju popisi birača. Birači mogu također predati zahtjev pri relevantnom općinskom nadležnom tijelu da biraju na mjestu gdje se privremeno nalaze, na jednom od 90 biračkih mjesta određenih za to, u izbornoj jedinici u kojoj nemaju stalno prebivalište. Iako se građani koji nemaju prijavljenu adresu povezanu sa svojim identifikacijskim dokumentom isključuju s popisa birača, oni se mogu registrirati na dan izbora kako bi glasali na biračkom mjestu svojeg prebivališta, nakon što dobiju potvrdu nadležnog općinskog tijela ili konzularnog ureda.<sup>40</sup> Nekoliko sugovornika MPI UDILJP-a, uključujući i izborna povjerenstva, primijetilo je da iako zakon omogućava ovim građanima da budu uključeni u registar birača i da glasaju, mnogi građani nisu svjesni ovih opcija zbog nedostatnih informacija za birače.<sup>41</sup>

*Vlasti bi mogle unaprijediti informiranje birača, uključujući informiranje u pristupačnim formatima, s posebnim naglaskom na načine registriranja birača.*

Registar birača zatvoren je sa 6. travnjem; ukupan broj birača bio je 3.733.283, uključujući 222.197 birača bez prijavljenog stalnog prebivališta. To je smanjenje od otprilike 125.000 birača u odnosu na parlamentarne izbore 2020. godine s 3.859.487 registriranih birača.

## VII. REGISTRACIJA KANDIDATA

Birači s pravom glasa mogu se natjecati na izborima, osim u slučaju da su pravomoćno osuđeni na kaznu zatvora od najmanje šest mjeseci, a da nisu već pravno rehabilitirani za počinjena određena ozbiljna kaznena djela.<sup>42</sup> Ne mogu se kandidirati određene kategorije javnih dužnosnika, uključujući sudce, vojne djelatne osobe i državne odvjetnike. Gradonačelnicima je dopušteno kandidirati se i istovremeno zadržati svoje mjesto gradonačelnika, što potencijalno dovodi do sukoba interesa.<sup>43</sup>

Kandidati se mogu natjecati u bilo kojoj izbornoj jedinici, bez obzira na svoje mjesto prebivališta. Registrirane političke stranke kao i koalicije stranaka i građanske inicijative mogu nominirati svoje liste u samo nekim ili svim izbornim jedinicama. Kandidati u izbornoj jedinici za manjine mogu također biti nominirani od strane svojih nacionalnih manjinskih organizacije. Građanske inicijative moraju prikupiti 500 potpisa podrške, dok potencijalni kandidati nacionalnih manjina moraju prikupiti 100 potpisa. Svaki birač može potpisati u ime podrške kandidatima, u skladu s međunarodnim standardima. Svaka kandidacijska lista, uključujući i one koje nominiraju građanske inicijative, mora imati 14 kandidata i 6 zamjena, što malim strankama može predstavljati veliki teret. Kandidat se može pojaviti na samo jednoj listi. Za tri saborska mjesta u izbornoj jedinici za birače u inozemstvu, kandidacijska lista mora sadržavati između 6 i 14 imena. Suprotno opredjeljenju OESS-a i ranijim preporukama UDILJP-a, pojedinačni nezavisni kandidati mogu se natjecati samo u izbornoj jedinici za nacionalne manjine.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> Za ove izbore 33.377 birača se registriralo za glasanje na mjestu privremene adrese u Hrvatskoj i 11.081 u inozemstvu.

<sup>41</sup> Sugovornici MPI UDILJP-a iz izborne administracije obavijestili su o značajnom broju pritužbi od strane birača s privremenom adresom koji su propustili rok za aktivnu registraciju birača.

<sup>42</sup> Prema [Zakonu o pravnim posljedicama osude, kaznenoj evidenciji i rehabilitaciji](#), zakonski propisano razdoblje rehabilitacije se kreće od 3 do 40 godina od kad je izrečena kazna, ovisno o dužini kazne i težini počinjenog kaznenog djela, uz uvjet da nije počinjeno novo kazneno djelo.

<sup>43</sup> Članak 16. [Općeg komentara 25](#) po članku 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima glasi: „Ukoliko postoje razumne osnove da se neke izborne funkcije smatraju neuskладive s obnašanjem određenih dužnosti (npr. u pravosuđu, vojno djelatne osobe na visokim pozicijama, u javnim službama), mjere za izbjegavanje takvog sukoba interesa ne bi trebale neopravdano ograničavati prava zaštićena stavkom (b).“ Gradonačelnik Zagreba može biti kandidat za saborskog zastupnika, ali ne može istovremeno obnašati obje dužnosti.

<sup>44</sup> Stavak 7.5 [OESS-ovog dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine](#) traži da se građanima dozvoli „da se bez diskriminacije natječu za političku ili javnu dužnost, pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija“.

*Treba izmijeniti zakonodavstvo na način da omogućava sudjelovanje pojedinačnih kandidata na izborima te da olakša sudjelovanje manjih stranaka, na primjer kroz izmjenu zakonskog uvjeta o broju kandidata na listama.*

Kroz jedan inkluzivan postupak DIP je registrirao 165 kandidacijskih lista, uključujući 71 koju su nominirale stranke, 92 koalicije i 2 građanske inicijative. Jednoj novoj stranci je uskraćeno registriranje kandidacijske liste jer stranka nije bila registrirana na dan objave izbora, kao što zahtjeva zakon.<sup>45</sup> Uvjet registriranja prije nego se sazovu izbori može predstavljati prepreku novim strankama u slučaju prijevremenih izbora. Pritužbe vezano uz registraciju kandidata treba predati DIP-u unutar 48 sati od kraja dana kada se dogodilo navodno kršenje, no usprkos UDILJP-ovim preporukama, i dalje ostaje nejasno da li se rok treba računati od trenutka predaje ili objave kandidature.

Liste trebaju imati barem 40% kandidata svakog spola bez ikakvog uvjeta u svezi pozicije koju moraju imati. Od ukupno 165 registriranih kandidacijskih lista, 32 nije uspjelo ostvariti spolnu kvotu.<sup>46</sup> Ukupno je bilo 2.302 kandidata, od čega su žene predstavljale 42,09%. Iako je došlo do laganog povećanja u broju kandidatkinja u odnosu na ranije godine, većina njih je stavljena na poziciju na listi s koje nisu mogle pobijediti. Za neispunjavanje zakonskog preduvjeta minimalne zastupljenosti spolova je predviđena novčana kazna od otprilike 6.500€ po izbornoj jedinici, ali ne rezultira odbijanjem registracije liste.<sup>47</sup> Mnogi sugovornici MPI UDILJP-a su mišljenja da su ove odredbe nedostatne za promicanje jednakog sudjelovanja žena i muškaraca s ciljem ostvarivanja spolno uravnotežene zastupljenosti u izabranoj javnoj vlasti, što je pak suprotno OEES-ovim opredjeljenjima i međunarodnom dobrom praksom.<sup>48</sup> Političke stranke su imale različite pristupe u svojim internim politikama, pri čemu su neke imale ozbiljne pokušaje da pređu zakonski minimum, poput stavljanja žena u sustav „zatvarača“, dok druge stranke nisu poštivale zakonske preduvjete i tvrdile su da je preduvjet o minimalnoj zastupljenosti spolova diskriminatoran spram žena.

*Moraju se osnažiti sankcije u slučaju nepoštivanja preduvjeta minimalne zastupljenosti spolova kako bi se unaprijedila njegova učinkovitost, poput postavljanja uvjeta da se ne može registrirati lista ukoliko ovaj preduvjet nije ispunjen. Političke stranke mogle bi poduzeti daljnje interne mjere za integriranje žena na kandidacijskim listama kako bi se pomoglo promicati sudjelovanje i zastupljenost žena i muškaraca u zakonodavnim tijelima, poput uvođenja naizmjeničnog pozicioniranja spolova na kandidacijskim listama.*

<sup>45</sup> DIP je odbio registraciju svih kandidacijskih lista koje je predložila Kršćanska demokratska stranka (devet samostalnih kandidacijskih lista i jedna u koaliciji s Nezavisnom listom Višnjan), navodeći da stranka nije bila registrirana s datumom objavljivanja izbora, kao što je definirano zakonom. Hrvatska demokršćanska stranka prijavila se za registraciju stranke 7. ožujka, a Ministarstvo uprave ju je registriralo 19. ožujka što je unutar zakonskog roka od 30 dana.

<sup>46</sup> Koalicija vođena HDZ-om nije ispunila zakonski preduvjet minimalne zastupljenosti spolova niti u jednoj od 10 izbornih jedinica, Autohtona – Hrvatska stranka prava (HSP) – u sedam od 11, a Fokus Republika u šest od 11.

<sup>47</sup> Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova je 26. ožujka [pozvala](#) predlagatelje kandidacijskih lista da poštuju preduvjet o minimalnoj zastupljenosti spolova na svojim kandidacijskim listama.

<sup>48</sup> Stavak 23. [OEES-ovog Dokumenta iz Istanbula iz 1999. godine](#) traži od država članica da „učine jednakost između muškaraca i žena sastavnim dijelom [svojih] politika“. Vidjeti također stavak 3. [Odluke OEES-ovog Vijeća ministara 7/09](#), koji poziva države članice da „potaknu sve političke aktere kako bi promicali jednaku participaciju žena i muškaraca u političkim strankama, s ciljem uravnotežene spolne zastupljenosti u izabranoj javnoj vlasti na svim razinama donošenja odluka.“ Stavak 160. [Smjernica UDILJP-a i Venecijanske komisije o reguliranju rada političkih stranaka](#) navodi da su „države članice eksplicitno uvele mogućnost ili čak obavezu uvođenja specijalnih mjera kojima će se osigurati jednake prilike za žene i muškarce da sudjeluju u stranačkim procesima. Ove specijalne mjere neće se smatrati diskriminatornima.“



## VIII. IZBORNA KAMPANJA

Službena kampanja počela je 30. ožujka s objavom kandidacijskih listi, te je završila 15. travnja s 24-satnom predizbornom šutnjom prije dana izbora. DIP je 16. travnja podsjetio sve kandidate i medije da poštuju predizbornu šutnju; primijećeni su izolirani slučajevi kršenja, uključujući i na javnoj televiziji.<sup>49</sup>

Izbori su bili natjecateljski. Birači su mogli birati između političkih alternativa, a kandidati su se mogli slobodno obraćati biračima i prenositi svoje poruke. Na izborima su se natjecale četiri glavne koalicije: koalicija vođena HDZ-om, SDP-ove Rijeke pravde, koalicija Možemo!, te Domovinski pokret (DP).<sup>50</sup>

Zakon ne sadrži propise o izbornoj kampanji, ali daje ovlasti Etičkom povjerenstvu da nadzire izborne kampanje.<sup>51</sup> Ovlasti povjerenstva su neodređene te se preklapaju s mandatom DIP-a. Nadalje, ni jedno od ovih tijela nema ovlasti za sankcioniranje u slučaju kršenja, što dovodi u pitanje njihovu učinkovitost u nadzoru kampanje.<sup>52</sup> Povjerenstvo je razmotrilo samo jedan slučaj te izdalo objavu koja je u skladu s DIP-ovom odlukom po istom pitanju.

*Treba izmijeniti zakonodavni okvir kako bi uključivao sveobuhvatne propise kojima se reguliraju izborne kampanje uz prateće sankcije i učinkovit mehanizam nadzora da bi se osigurala jednake prilike u kampanji. Treba razmotriti jasno davanje ovlasti jednom tijelu koje bi nadziralo kampanju, ili Etičkom povjerenstvu ili DIP-u.*

Predsjednik, izabran kao kandidat SDP-a 2020. godine, preuzeo je aktivnu ulogu u kampanji protiv vladajuće HDZ-ove koalicije kao podršku SDP-u u opoziciji. Usprkos upozorenju Ustavnog suda, on je javno izrazio svoju nakanu da će postati premijerom ukoliko pobijedi SDP, putovao je diljem zemlje i davao izjave medijima vezano uz izbore. Mnogi izabrani i imenovani javni dužnosnici su se natjecali kao kandidati, uključujući gradonačelnike, zamjenike gradonačelnika, župane, zamjenike župana i saborske zastupnike.<sup>53</sup> Činjenica da se javni dužnosnici mogu kandidirati bez da odstupe od obnašanja svojih javnih dužnosti ne štiti od zlouporabe javnog položaja ili dužnosti. Nekoliko javnih dužnosnika je aktivno provodilo kampanju, promičući postignuća Vlade te su ponekad najavlјivali nove projekte ili socijalna prava, s čime su potencijalno utjecali na izbornu kampanju.<sup>54</sup> Uključenost javnih dužnosnika

<sup>49</sup> DIP [je pozvao](#) sve dionike da se suzdrže od spominjanja izbornih programa, objave novih izbornih materijala, kontaktiranja birača putem SMS-ova, emaila ili poziva, te od objava na društvenim mrežama uključujući Facebook i X. HRT4 je 16. travnja [reprizirao](#) političku emisiju od dana ranije.

<sup>50</sup> Koaliciju vođenu HDZ-om činili su: HDZ, HSLS, HDS, HNS, i HSU. Koalicija Rijeke pravde je uključivala: SDP, Centar, HSS, Dalija Orešković i ljudi s imenom i prezimenom (DO i SIP), NS-R, GLAS. Možemo! je izlazio na izbore zajedno s Hoćemo pravedno! u 5 izbornih jedinica, te sa Srđ je grad! u X. izbornoj jedinici. Koalicija Domovinskog pokreta (DP) je uključivala: DP, Pravo i pravdu (PiP), Blok za Hrvatsku u I. izbornoj jedinici, Agrameri – nezavisna lista u I., II., VI. izbornoj jedinici; Nezavisni –u IV. izbornoj jedinici; Zelena lista u II., III., IV., VI., VII. izbornoj jedinici, i Demokratski HSS (DHSS) u II., III., IV., VI., VII. izbornoj jedinici

<sup>51</sup> Etičko povjerenstvo nominira Sabor, a imenuje prije svakih izbora Ustavni sud među istaknutim nepolitičkim javnim osobama. Postojeće Povjerenstvo osnovano je 24. ožujka 2024. Objavio je Etički kodeks koji sadrži minimalna pravila u svezi ponašanja sudionika tijekom izborne kampanje.

<sup>52</sup> Prema članku 103. Izbornog zakona, Povjerenstvo procjenjuje ponašanje sudionika tijekom izborne kampanje, te provodi izvanupravni nadzor kampanje. Prema članku 3. [Etičkog kodeksa](#), Povjerenstvo će pozvati stranke i pojedince koji su se ponašali suprotno Etičkom kodeksu da se javno ispričaju.

<sup>53</sup> To uključuje gradonačelnike Zagreba (Možemo!), Splita (Centar), Sinja (Most), Koprivnice (SDP), Svete Nedelje (Fokus-Republika), Poreča (IDS), i Vukovara (predsjednik Domovinskog pokreta). Od 59 gradonačelnika koji su se natjecali za reizbor, 25 je nominirao HDZ, a 23 su ponovno izabrana. Od 13 župana koji su se natjecali za reizbor, 9 je nominirao HDZ a 11 je ponovno izabrano.

<sup>54</sup> Na primjer, 7. travnja je Premijer [najavio](#) povećanje prosječne plaće, [8.](#) i [11.](#) travnja je najavio povećanje ulaganja u sport i sportsku infrastrukturu, a 10. travnja je [predstavio](#) program za umirovljenike. Ministar mora, prometa i infrastrukture je 8. travnja [najavio](#) novi infrastrukturni projekt, a 9. travnja su ministri kulture i regionalnog razvoja i EU fondova [prisustvovali](#) službenom otvaranju obrazovnog centra u Zadru.

u kampanju je ponekad brisala granicu između javne funkcije i aktivnosti kampanje, što je suprotno opredjeljenju OESS-a i međunarodnim dobrim praksama.<sup>55</sup>

Iako je mali naglasak stavljan na konkretne politike, glavne teme koje su se spominjale u kampanji bile su korupcija, migracije, razvoj infrastrukture, EU fondovi, mirovine, socijalna prava, zakon o abortusu, uloga i ponašanje sudstva, te imenovanje Glavnog državnog odvjetnika. LGBTI teme su bile uključene u samo neke izborne programe uključujući programe Možemo!, SDP-a i SD-a. Kampanju je obilježavao svadljiv vokabular, brojni verbalni napadi, kampanje blaćenja te gruba retorika, te je sveukupno bila zasjenjena čestom zajedljivom komunikacijom između Premijera na odlasku i Predsjednika, pri čemu su jedan drugoga optuživali za kršenje Ustava.<sup>56</sup> Predsjednik i Premijer su se uzajamno napadali, pri čemu je Predsjednik bio kritiziran zbog svojeg uključivanja u kampanju, a Premijer za odugovlačenje s imenovanjem dužnosnika za koje je potrebno dobiti suglasnost Predsjednika.<sup>57</sup> Neki državni dužnosnici, uključujući i Premijera i neke ministre, objavljivali su na društvenim mrežama o HDZ-ovim aktivnostima u kampanji i promovirali rezultate Vlade, dok je nekoliko stranaka optužilo vladajuću stranku za korupciju.<sup>58</sup>

Tradicionalne aktivnosti provođenja kampanje uživo su bile općenito smanjene. HDZ je održao neke skupove, dok su SDP i drugi kandidati pretežno održavali manje sastanke s biračima. Kandidati su postavili predizborne jumbo i obične plakate, dijelili letke, koristili besplatno vrijeme emitiranja na javnim servisima, kao i plaćeno oglašavanje. Predsjednici stranaka i glavni kandidati bili su isticani u kampanji. Na dan upozorenja Ustavnog suda, SDP je objavio sliku s obrisom čovjeka uz rečenicu „onaj čije se ime ne smije izgovoriti“. Kasnije je Predsjednik objavio svoju sliku sa sloganom „Za sve hrvatske građane“. DIP je 15. travnja naredio Domovinskom pokretu da skine svoje jumbo plakate navodeći da su „protivni moralu i etičkim načelima izborne prakse“.<sup>59</sup> Iako je odluka DIP-a išla u smjeru ograničavanja svađalačke retorike, može biti da je nepotrebno ograničila slobodu izražavanja u kampanji.

Provođenje kampanje i plaćeno političko oglašavanje na društvenim mrežama i online portalima i dalje ostaju neregulirani. Online provođenje kampanje je jedino regulirano EU-ovim Aktom o digitalnim uslugama (DSA), koji je stupio na snagu u veljači 2024. Političke stranke i kandidati su bili aktivni na društvenim mrežama, pretežno na Facebooku i X-u, te nešto manje na Instagramu, s time da je većina kandidata pokrenula račune na TikToku nedugo nakon objave izbora. Neki sugovornici MPI UDILJP-a su navodili primjere dezinformacija na društvenim mrežama koje su služile ocunjivanju političkih

<sup>55</sup> Stavak 5.4 [OESS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990.](#) godine traži „jasno razdvajanje između Države i političkih stranaka“. UDILJP i [Zajedničke smjernice za sprječavanje i odgovaranje na zlouporabu administrativnih resursa tijekom izbornog procesa](#) Venecijanske Komisije zahtijevaju da pravni okvir „pruži jasno razdvajanje između provođenja politički osjetljivih javnih funkcija, posebice funkcija na visokoj razini, i kandidature“.

<sup>56</sup> G. Milanović je 14. travnja [optužio](#) HDZ i Premijera da su imenovali kriminalca za Glavnog državnog odvjetnika; SDP je 10. travnja [optužio](#) HDZ da su „zarobili državu koju šaljivo možemo nazvati 'Ali Baba i 30 smijenjenih ministara'“; SDP je 11. travnja [spomenuo](#) HDZ „kao pravomoćno osuđenu zločinačku organizaciju“. HDZ je 13. travnja nazvao Predsjednika pogrdnim imenom na [Facebooku](#) i [X-u](#), a 15. travnja su ga [optužili](#) za laž. Tijekom cijele kampanje su se događali uzajamni verbalni napadi između [Predsjednika](#) i Olega [Butkovića](#), potpredsjednika Vlade i Ministra mora, prometa i infrastrukture.

<sup>57</sup> Premijer je nazvao Predsjednika „silovateljem Ustava“ [6. srpnja 2023.](#) i [24. ožujka 2024.](#), kao što je učinio i HDZ [2. 9. 15. travnja](#). Neslaganje između Predsjednika i Premijera odnosilo se i na imenovanje ravnatelja Sigurnosno-obavještajne agencije (SOA) i ravnatelja Vojne sigurnosno-obavještajne agencije, za što je potrebno supotpisivanje obojice na osnovu članka 103. Ustava.

<sup>58</sup> RF je 12. travnja [optužio](#) HDZ za nepotizam i eksploataciju, a 13. travnja Sandra Benčić, sukoordinatorka i kandidatkinja za premijerku Možemo!, je [prokomentirala](#) HDZ-ove „korumpirane“ bivše ministre.

<sup>59</sup> DIP smatra ove jumbo plakate „neprikladnima i neprihvatljivima te protivnima moralu i etičkim načelima izborne prakse“. DP-ovi [jumbo plakati](#) su prikazivali dužnosnike HDZ-a i SDSS-a uz rečenicu „nekima je Vukovar oslobođen (HDZ i SDSS), a nekima je pao (DP)“.



protivnika, ali ne postoje službene politike za sprječavanje ili protudjelovanje u slučaju takvih taktika.<sup>60</sup> Video filmovi su također dijeljeni na društvenim mrežama kako bi se potaknuli mladi na glasanje, posebno na TikToku, a Možemo! je umjetnom inteligencijom stvorio „političarku“ Nitkolinu s računom na Instagramu i TikToku.

*Zakonodavac bi trebao razmotriti, zajedno s regulatorom medija i drugim dionicima, korake za reguliranje aktivnosti kampanje i političkog oglašavanja na online medijima i platformama društvenih mreža, te njihovo financiranje.*

Žene su općenito bile zastupljene tijekom medijskih sučeljavanja i panela, ali u manjem broju nego muškarci. Žene su imale ograničenu vidljivost kao predsjednice ili kandidatkinje političkih stranaka uz neke iznimke kao što je kandidatkinja za premijerku iz stranke Možemo! Sandra Benčić.<sup>61</sup> Nekoliko sugovornika MPI UDILJP-a iz političkih stranaka vidi sudjelovanje žena samo kao ispunjavanje spolne kvote, dok drugi u potpunosti odbacuju spolnu kvotu kao diskriminaciju spram žena te tvrde da bi u tom slučaju žene bile nominirane kao kandidatkinje isključivo zbog svog spola.

*Političke stranke trebale bi identificirati i ukloniti sve barijere na osnovu spola za kandidatkinje, uključujući revidiranje postojećih unutarstranačkih praksi koje sprječavaju djelotvorniju zastupljenost žena unutar stranačkih struktura te kao kandidatkinja.*

Neki sugovornici MPI UDILJP-a primijetili su da postoji niska stopa sudjelovanja osoba s invaliditetom na ovim izborima, zbog ograničenog broja kandidata s invaliditetom i zbog toga što ni jedan kandidat nije posebno naglasio tu temu u svojim izbornim porukama.

*Potrebno je poduzeti mjere kojima bi se olakšalo sudjelovanje osoba s invaliditetom u izbornom procesu, uključujući pristupačne lokacije za provođenje kampanje, kao i informacije za birače i kampanje u formatima koji su dostupni osobama s invaliditetom, uz tumačenje na znakovni jezik i lako čitljive materijale.*

## IX. FINANCIRANJE IZBORNE PROMIDŽBE

Financiranje izborne promidžbe regulirano je Zakonom o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumu. Regulatorni okvir nije mijenjan od prošlih parlamentarnih izbora. DIP nadzire ukupno financiranje političkih stranaka, kao i financiranje političkih stranaka i nezavisnih kandidata u kampanji, dok Državni ured za reviziju provodi godišnje financijske revizije.

<sup>60</sup> EU-ov Akt o digitalnim uslugama (DSA) za online platforme stupio je na snagu 17. veljače. Velike online platforme kao što su Google, Meta, Microsoft i TikTok, su potpisali Kodeks ponašanja o dezinformiranju te su provele konzultacije o smjernicama kako bi se ublažio rizik od utjecaja na izbore. U veljači 2024. uklonjeni su oglasi i objave o socijalnim temama, izborima i politici (SIEP) zbog dezinformiranja, te lažni računi registrirani u Hrvatskoj. TikTok je uklonio više od 150.000 računa registriranih u Hrvatskoj s ukupno dva milijuna pratitelja. Preko 13.000 SIEP oglasa na Facebooku i Instagramu zajedno je uklonjeno, ili zato što nisu bili u skladu s politikama o SIEP oglasima ili zato što nisu stavili „Plaćeni oglas“ i tko je platio. Vidjeti također [izvještaje](#) Google-a, Meta-e, Microsofta, TikToka o provedbi Kodeksa ponašanja u prvoj polovici 2023. godine. Nevladina organizacija GONG je 25. ožujka [razotkrila](#) HDZ-ovo širenje dezinformacija koje su lažno navodile da je Predsjednik namjeravao oteti djecu.

<sup>61</sup> Najvidljivije političarke bile su Nina Obuljen Koržinek (HDZ), Mirela Ahmetović (SDP), Sandra Benčić i Ivana Kekin (Možemo!), Katarina Peović (Radnička fronta, RF), Marija Selak Raspudić (Most). Stavak 3. [Odluke OEES-ovog Vijeća ministara 7/09 iz 2009.](#) poziva države članice da „potaknu sve političke aktere kako bi promicali jednaku participaciju žena i muškaraca u političkim strankama, s ciljem uravnotežene spolne zastupljenosti u izabranoj javnoj vlasti na svim razinama donošenja odluka.“

## A. PRIHODI I TROŠKOVI IZBORNE KAMPANJE

Izborne kampanje mogu se financirati iz javnih i privatnih sredstava, uključujući kredite. Političke stranke i nezavisni saborski zastupnici su u 2023. godini dobili 53.445 eura po zastupničkom mjestu kao izravno javno financiranje, što se također moglo koristiti za financiranje predizbornih kampanja.<sup>62</sup> Političke stranke također mogu financirati svoje kampanje kroz članarine i prihode od imovine. Kao neizravno javno financiranje, svaki kandidat dobiva pet minuta prijenosa na javnoj televiziji i radiju kako bi besplatno predstavili svoje političke programe tijekom razdoblja kampanje.<sup>63</sup>

Kandidacijske liste koje dobiju barem 5% važećih glasova u izbornoj jedinici i izabrani kandidati iz izborne jedinice za manjine imaju pravo na proporcionalnu naknadu troškova kampanje iz javnih sredstava. Kandidati iz izborne jedinice za manjine koji dobiju preko 15% glasova, ali nisu izabrani, imaju pravo na naknadu u iznosu od 15% naknade izabranog kandidata. Povrh toga, političke stranke dobivaju dodatna sredstva za svakog izabranog kandidata iz redova manje zastupljenog spola, što je ekvivalent od 10% od alociranog iznosa za svakog izabranog saborskog zastupnika.

Dopuštene su donacije i pojedinaca i pravnih subjekata. Pojedinci mogu donirati do 30.000 kn (otprilike 3.981 euro) u jednoj kalendarskoj godini, jednom ili više kandidata, dok donacije pravnih subjekata imaju ograničenje od 200.000 kn (otprilike 26.544 eura) po pojedinoj političkoj stranci.<sup>64</sup> Za donacije veće od 5.000 kn (otprilike 663 eura) mora postojati pisani sporazum. Dopušteno je uplatiti i u gotovini, a za to treba imati posebnu evidenciju. Svi donatori moraju biti poznati i moraju biti objavljeni iznosi njihovih donacija. Nadalje, za svaku primljenu donaciju treba izdati potvrdu o primitku iznosa.

Kandidati mogu doprinijeti svojoj kampanji svojim vlastitim financijskim sredstvima sve do maksimalnog iznosa predviđenog za troškove kampanje od 1.500.000 kn (otprilike 200.000 eura). Kandidati mogu primiti i davanja u naravi o kojima se mora izvijestiti kao donacijama i kao troškovima. U tom slučaju potrebna je potvrda u kojoj donator mora navesti vremenski okvir i tržišnu vrijednost davanja u naravi.

Nisu dopuštene donacije anonimnih posrednika i iz stranih izvora, vjerskih i neprofitnih udruga, sindikata, nadležnih tijela, kroz posrednike, državnih tvrtki i tvrtki u kojima država ima više od 5% udjela ili dionica. Tvrtkama koje su dobile ugovore na javnoj nabavi je dopušteno doprinositi političkim kampanjama i aktivnostima, što je suprotno međunarodnim standardima.<sup>65</sup> Ovaj propust u propisima mogao bi potencijalno rezultirati neželjenim utjecajem i sukobom interesa, gdje bi tvrtke očekivale povlašteni tretman za svoje donacije.<sup>66</sup> Nadalje, regulatorni okvir koji je još uvijek bio na snazi tijekom ovih izbora, zanemaruje potencijalni utjecaj lobiranja na političko financiranje.<sup>67</sup>

<sup>62</sup> Članak 5.1 [Zakona o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma iz 2019.](#) kaže da se „Sredstva za redovito godišnje financiranje političkih stranaka i nezavisnih zastupnika osiguravaju u državnom proračunu Republike Hrvatske, u iznosu od 0.075% ostvarenih poreznih prihoda.”

<sup>63</sup> Članak 3 b) [Pravila o postupanju elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj tijekom izborne promidžbe iz 2014.](#)

<sup>64</sup> 1 euro odgovara otprilike iznosu od 7.45 kn (hrvatskih kuna).

<sup>65</sup> Članak 5 b) [Preporuke Odbora ministara Vijeća Europe Rec\(2003\)4 o zajedničkim pravilima protiv korupcije pri financiranju političkih stranaka i izbornih kampanja](#) kaže da „Države moraju poduzeti mjere s ciljem ograničavanja, zabranjivanja i na druge načine strogog reguliranja donacija pravnih subjekata koji pružaju robu ili usluge bilo kojem tijelu javne uprave“.

<sup>66</sup> Stavak 8(a)v(a) [Preporuka br. 1516 Parlamentarne skupštine Vijeća Europe iz 2001. o financiranju političkih stranaka](#) kaže: „Kako privatno financiranje, posebice donacije stvaraju prilike za utjecaj i korupciju, trebalo bi primjenjivati sljedeća pravila: a. zabranu donacija državnih poduzeća, tvrtki pod kontrolom države, ili tvrtki koje pružaju robu ili usluge sektoru javne uprave.“

<sup>67</sup> [Zakon o lobiranju](#) donesen je 14. ožujka 2024. kako bi se reguliralo lobiranje u Hrvatskoj u skladu s preporukama [izvještaja](#) Skupine država protiv korupcije (GRECO) Vijeća Europe iz 2019. godine o sprječavanju korupcije i promicanju integriteta središnje vlasti i tijela za provođenje zakona.

*Treba razmotriti ograničavanje, zabranjivanje ili strogo reguliranje donacija pravnih subjekata koji pružaju robu ili usluge javnoj upravi.*

Usprkos ranijim preporukama UDILJP-a, kandidati mogu dobiti zajmove od pojedinaca i banaka bez ograničenja u pogledu njihove vrijednosti i trajanja, što potencijalno omogućava zaobilazanje pravila o najvišem dopuštenom iznosu donacije. Nadalje, kao što su primijetili sugovornici MPI UDILJP-a, ne postoje obaveze objavljivanja detalja zajma, što pak podriva transparentnost i ograničava mogućnost birača da budu uistinu informirani o kandidatima.<sup>68</sup>

*Treba razmotriti uvođenje detaljnih pravila kojima bi se regulirali zajmovi, zajedno s odredbama o njihovoj objavi i njihovom izvještavanju.*

Izborna promidžba treće strane nije regulirana čime se podriva učinkovitost propisa o izbornoj promidžbi jer se potencijalno omogućava trećoj strani da prikrije financijske transakcije i zaobiđu pravila o najvišem dopuštenom iznosu troškova i donacija, s čime se dovodi u pitanje integritet i pravičnost izbornog procesa.<sup>69</sup>

*Izborna promidžba treće strane treba biti dozvoljena i regulirana. Najviši dopušteni iznosi donacija i troškova, kao i zahtjevi izvještavanja, trebaju se proširiti kako bi uključili i treće strane koje provode aktivnosti kampanje.*

## **B. IZVJEŠTAVANJE I NADZOR**

Razdoblje financijskog izvještavanja o kampanji počinje s otvaranjem bankovnog računa za tu svrhu, najranije šest mjeseci prije izbora, ili najkasnije do dana kada se kandidacijska lista predaje DIP-u. Ove vremenske varijacije rezultiraju različitim periodima izvještavanja pojedinih kandidata. Svaki kandidat ili predstavnik nezavisne liste koju je nominirala grupa birača, mora imati zasebni bankovni račun za sve transakcije vezane uz financiranje izborne kampanje, dok političke stranke imaju zasebne račune za svoje redovne aktivnosti.

Političke stranke, osobe ovlaštene zastupati nezavisnu listu koju je nominirala grupa birača ili vodeći kandidati na listi koju je predložila grupa birača i kandidati moraju predati DIP-u predizborno izvješće s detaljno prikazanim donacijama, rashodima, troškovima oglašavanja u medijima, i dobivenih popusta, putem svojeg elektroničkog sustava sedam dana prije izbora. Nakon izbora, također se moraju predati financijska izvješća DIP-u unutar 30 dana. Sva izvješća objavljuju se na internetskoj stranici DIP-a. Dostupni su i *webinari* i upute koje mogu pomoći s obavezom izvještavanja, a DIP i državno odvjetništvo nude savjete na zahtjev. I DIP i državno odvjetništvo imaju ovlasti zatražiti informacije za potrebe pregleda financijskih izvješća, kao i informacije iz središnjeg registra državne imovine. DIP je provodio izvide na terenu u prostorijama kandidata u skladu sa svojim mandatom, kako bi se potvrdilo da su poštivani svi propisi o financiranju kampanje. DIP određuje hoće li kandidati dobiti ukupnu ili djelomičnu naknadu ili će im se naknada obustaviti. S obzirom da se od kandidata očekuje da predaju svoje završno izvješće unutar 30 dana od izbora, DIP ustvari ima manje od 30 dana za provođenje provjera i objavu sažetka izvještaja. Ovu ključnu zadaću obavlja tim od šest članova što značajno

<sup>68</sup> Stavak 260. [Zajedničkih smjernica o reguliranju političkih stranaka](#) kaže da se u Izvješću o financiranju političke stranke „moraju sveobuhvatno prikazati prihodi stranke, rashodi, imovina i dugovanja. Zajmove treba eksplicitno navesti.“

<sup>69</sup> Stavak 256. [Zajedničkih smjernica o reguliranju političkih stranaka](#) navodi da se aktivnosti treće strane ne bi trebale bezuvjetno zabraniti, a stavak 220. dodaje da „kako bi se izbjeglo stvaranje rupa kroz koje može proći neograničeno financiranje, a financijske transakcije se mogu prikriti, zakon treba uspostaviti proporcionalna i razumna ograničenja iznosa koje treće strane mogu potrošiti na promicanje kandidata ili stranke, u idealnom slučaju primjenjujući i na ove aktere već postojeće najviše iznose za donacije političkim strankama“.

ograničava njihovu sposobnost provođenja detaljnog financijskog nadzora ili kompleksnu provjeru troškova na društvenim mrežama.<sup>70</sup>

*Treba razmotriti produljenje vremenskog roka koji DIP ima za smisleni nadzor financijskih izvještaja kampanje.*

Žalbe na odluke DIP-a o naknadi troškova mogu se predati unutar 15 dana Upravnom sudu. Nepoštivanje uvjeta izvještavanja može rezultirati novčanim kaznama i za političku stranku i za predstavnika kandidata.<sup>71</sup> DIP i državno odvjetništvo informiraju ured državnog odvjetnika o svim kršenjima financiranja izborne promidžbe. Ured državnog odvjetnika onda odlučuje hoće li goniti slučaj ili će ga odbaciti. Ured državnog odvjetnika objavljuje samo sumarne podatke o ukupnom broju prekršajnih predmeta u svojem godišnjem izvješću objavljenom na njihovoj stranici.<sup>72</sup> Ne objavljuju se javno konkretni detalji o kršenju financiranja izborne promidžbe, poput toga koja je stranka uključena u to, o kojoj vrsti kršenja se radi, iznosu kazne, učestalosti kršenja, osim na zahtjev.<sup>73</sup>

*Kako bi se povećala transparentnost, potrebno je razmotriti objavljivanje svih izrečenih financijskih sankcija kandidatima koji nisu poštivali propise o financiranju kampanje.*

## X. MEDIJI

### A. MEDIJSKO OZRAČJE

Medijski krajolik je pluralistički.<sup>74</sup> Velike nacionalne medijske kuće su u stranom vlasništvu, a podaci o vlasnicima su lako dostupni na internetskoj stranici regulatora elektroničkih medija. Televizija je još uvijek glavni izvor političkih informacija, ali raste važnost online platformi, uz penetraciju interneta od 93%, a kritičko novinarstvo se često objavljuje online.<sup>75</sup>

Javni servis Hrvatska radiotelevizija (HRT) sastoji se od televizije (Hrvatska televizija) i radija (Hrvatski radio).<sup>76</sup> HRT-ova financijska nezavisnost je osigurana putem televizijske pristojbe. No zbog načina imenovanja Glavnog ravnatelja i nadzornih tijela, HRT ostaje podložan utjecaju Vlade.<sup>77</sup> Mnogi sugovornici MPI UDILJP-a smatraju da se HRT-ova pristranost vladajućima može vidjeti u načinu političkog izvještavanja, i u pogledu sadržaja i u pogledu odabira gostiju.

<sup>70</sup> Stavak 271. [Zajedničkih smjernica o reguliranju političkih stranaka](#) navodi da „svaki rok koji se nameće nadležnom tijelu mora biti definiran na takav način da ovom nadležnom tijelu omogući dovoljno vremena da stigne sadržajno nadzirati i analizirati izvješća koja su predala političke stranke“

<sup>71</sup> Novčane kazne kreću se u rasponu od 2.000 kn (265 eura) do 20.000 kn (2.655 eura) za pojedince, te do 100.000 kn (13.275 eura) za političke stranke.

<sup>72</sup> [Izvješće o radu državnih odvjetništava u 2022. godini](#) navodi da u slučajevima vezanim uz Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumu je doneseno 413 odluka o gonjenju, 245 je rezultiralo sudskom odlukom, a 228 sankcija je potvrđeno.

<sup>73</sup> Stavak 275. [Zajedničkih smjernica o reguliranju političkih stranaka](#) navodi da: „Kada se nameću sankcije, javnost mora biti informirana o činjenicama koje su dovele do kršenja propisa i o konkretnoj sankciji izrečenoj političkoj stranci.“

<sup>74</sup> Od 24 registrirane TV postaje, osam ih ima nacionalnu pokrivenost; od 129 radio stanica, pet ih ima nacionalnu pokrivenost; postoji 535 online medijskih portala te značajan, ali opadajući sektor tiskanih medija, i nacionalnih i lokalnih.

<sup>75</sup> Vidjeti [Reutersovo izvješće o digitalnim vijestima iz 2023.](#)

<sup>76</sup> HRT ima četiri nacionalna TV kanala (HTV1, HTV2, HTV3, HTV4) i tri nacionalne radio stanice (HR 1, HR 2, HR 3). HRT ima i regionalna studija u Dubrovniku, Osijeku, Kninu, Puli, Rijeci, Sljemenu, Splitu, Zadru i Glas Hrvatske.

<sup>77</sup> Glavni direktor HRT-a, vijeća za nadzor i regulator elektroničkih medija (Vijeće za elektroničke medije) biraju se jednostavnim saborskom većinom među kandidatima koje je nominirao nadležan saborski odbor nakon predselekcije s otvorenim natječajem. Mandat traje pet godina i može se produljiti bez ikakvih ograničenja.

*Kako bi se zajamčila urednička neovisnost, vodstvo javnog servisa i njegova nadzorna tijela treba imenovati na način koji osigurava njihovu nezavisnost, nepristranost i profesionalnost.*

Veliko oslanjanje medija na oglašavanje koje se sve više seli na velike tehnološke platforme, čini medije osjetljivim spram vanjskih utjecaja. Rupu u proračunu popunjavaju država i lokalno oglašavanje, kao i namjenska sredstva za objavu projekata financiranih iz sredstava EU-a. Brojni sugovornici MPI UDILJP-a naglašavaju da plasiranju takvog oglašavanja nedostaje transparentnost, jer nije temeljeno na objektivnim kriterijima već se često time trguje za povoljno izvještavanje o dužnosnicima, posebice u regionalnim i lokalnim medijima, kao i u smanjujućem sektoru tiskanih medija. Pozitivno je da država daje financijsku podršku nezavisnim elektronskim medijima, zatim razvoj sposobnosti provjere činjenica, medijska pismenost i rad slobodnih novinara. No vrlo je ograničena podrška istražnim i neprofitnim medijskim kućama.<sup>78</sup>

## B. ZAKONODAVNI OKVIR

Sloboda govora zajamčena je Ustavom, ali neki podzakonski akti i prakse predstavljaju razlog za brigu koliko je ova sloboda uistinu zaštićena. Pravo na pristup informacijama zajamčeno je zakonom i kroz posebnog povjerenika za informiranje koji pregledava žalbe i ima upravne ovlasti zatražiti od državnih institucija da poštuju zakon. Suprotno međunarodnim standardima i ranijim preporukama UDILJP-a, kleveta i dalje ostaje kazneno djelo.<sup>79</sup> Niz građanskih tužbi protiv medija i pojedinih novinara, trajanje sudskog postupka i zatražene naknade štete su disproporcionalne, za što je više sugovornika MPI UDILJP-a izjavilo da odbija novinare od istražnog novinarstva, s obzirom da su pravni, financijski i osobni troškovi previsoki.<sup>80</sup> Povrh toga je više sugovornika kritiziralo nedavne izmjene i dopune Kaznenog zakona, kojima se kriminalizira neovlašteno otkrivanje sadržaja izvidne ili dokazne radnje.<sup>81</sup> Iako odredbe štite obranu javnog interesa i isključuju novinare kao počinitelje obuhvaćene ovim zakonom, i dalje ostaje zabrinutost da će to obeshrabriti zviždače, ograničiti pristup informacijama i ugroziti zaštitu izvora.

*Kako bi se unaprijedila sloboda izražavanja, kleveta se mora dekriminalizirati. Kazne za štetu zbog povrede ugleda u parničnim postupcima moraju biti proporcionalne djelu, a predmeti se trebaju brzo rješavati.*

U posljednjih nekoliko godina došlo je do značajnog povećanja sudskih tužbi protiv novinara, pri čemu su tužitelji političari i ljudi iz pravosuđa.<sup>82</sup> S obzirom da je međunarodni pravni okvir kojim se definiraju minimalni standardi u slučaju strateških sporova protiv sudjelovanja javnosti (eng. *strategic lawsuits*

<sup>78</sup> Agencija za elektroničke medije (AEM) upravlja Fondom za pluralizam, koji se financira s 3% HRT-ovih pristojbi. U 2023. godini manje od 10% ukupnog financiranja od 4 milijuna eura je podijeljeno među neprofitnim medijskim kućama. Ministarstvo kulture ima shemu potpora za 100 *freelance* novinara godišnje. AEM je također zadužen za eksperimentalni program koji je podržao 21 inicijativu za razvoj sposobnosti provjere informacija, što je financirala EU.

<sup>79</sup> Prema stavku 47. [Općeg komentara br. 34](#) UN-ovog Odbora za ljudska prava iz 2011. o članku 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima traži se da „Države članice razmotre dekriminalizaciju klevete, te da se u svakom slučaju primjena kaznenog prava može smatrati prihvatljivom samo u najtežim slučajevima, a zatvorska kazna nikada nije prikladna kazna za to.“

<sup>80</sup> Hrvatsko novinarsko društvo (HND) izvijestilo je MPI UDILJP-a da je u 2023. bilo barem 945 neriješenih predmeta protiv predstavnika medija ili organizacija, od čega su barem 35% kazneni predmeti. Ukupno zatražena naknada štete u građanskim postupcima se procjenjuje na oko 10 milijuna eura, iako sudovi imaju tendenciju dodijeliti značajno niže iznose.

<sup>81</sup> Novi članak 307.a Kaznenog zakona usvojen je na zadnjem zasjedanju prije raspuštanja Sabora te je stupio na snagu 2. travnja 2024. [Europska federacija novinara](#) kao i [18 medijskih organizacija i HND](#) tražili su ukidanje tog članka.

<sup>82</sup> Udruženje nevladinih organizacija prikuplja informacije o SLAPP-ovima (strateškim sporovima protiv sudjelovanja javnosti), [CASE](#), izvještaji da je broj predmeta u Hrvatskoj četvrti najveći u Europi.



against public participation, SLAPPs) donesen tek nedavno, Hrvatska još uvijek nije izmijenila svoje zakone kako bi uvela relevantne zaštite.<sup>83</sup>

*Kako bi se osigurala sloboda medija, zakon mora propisivati odvraćajuće kazne da bi se spriječilo neprikladno tuženje novinara i mjere za smanjivanje štetnih učinaka tužbi, uključujući ograničavanje pravnih troškova, brzo odbacivanje neutemeljenih tužbi i naknada štete za žrtve u takvim slučajevima.*

Praćenje kampanje regulirano je Izbornim zakonom i nadopunjeno propisima koje donosi Sabor nakon objave izbora i samoregulatornih smjernica samih medija. Javni servisi su dužni ponuditi barem pet besplatnih minuta televizijskog prijenosa svakom kandidatu, a javne i privatne televizije imaju pravo organizirati po jedno sučeljavanje svaka tijekom kampanje. Nije dopušteno plaćeno političko oglašavanje. Vijeće za elektroničke medije prati poštuju li elektronički mediji opći pravni okvir, ali ne u pogledu kampanje. DIP nema ni kompetencije ni kapacitete pratiti izvještavanje kampanje. Ni jedna od ove dvije organizacije nema ovlasti sankcioniranja počinitelja u slučaju ozbiljnog kršenja. Žalbe vezane uz medijsku pokrivenost predaju se DIP-u te se rješavaju *ad hoc*.

*Vijeće za elektroničke medije moglo bi dobiti ovlasti za praćenje elektroničkih medija u pogledu omogućavanja pravedne i uravnotežene medijske pokrivenosti svih kandidata na izborima te bi pravovremeno objavljivalo svoje nalaze.*

### C. MEDIJSKO IZVJEŠTAVANJE O IZBORNOJ KAMPANJI

Mediji su dovoljno izvještavali o izbornoj kampanji da bi birači mogli donijeti informiranu odluku te da bi kandidati mogli predstaviti svoje stavove javnosti. Većina medijskog izvještavanja kojeg je pratio MPI UDILJP-a bio je nesadržajan, s obzirom da se uglavnom bavilo sukobom između Premijera i Predsjednika, te različitim optužbama za korupciju. Mediji s kojima se sastao MPI UDILJP-a su se mučili s planiranjem izvještavanja Predsjednikove kampanje, jer ih je od toga odvrćalo upozorenje Ustavnog suda. Tu odluku Ustavnog suda je iskoristio Premijer kao izgovor da ne prisustvuje izravnom sučeljavanju s Predsjednikom. Premijer je sudjelovao u jedan-dva intervjua s prijateljski naklonjenim medijskim kućama, što mu je omogućilo da predstavi svoje stavove bez da se suoči s preispitivanjem novinara.

HRT je organizirao debate za 10 stranaka koje su prema anketama imale šansu preći prag od četiri posto u barem jednoj izbornoj jedinici.<sup>84</sup> Ovo je bilo najveće događanje te vrste gdje se raspravljalo sadržajno o političkim programima stranaka. Sukladno zakonu, HRT je omogućio svim kandidacijskim listama i manjinskim kandidatima po pet minuta besplatnog emitiranja i na HTV4 i na HRT1. Privatna TV kuća RTL također je snimila pet minutne prezentacije kandidacijskih lista koje su onda stavljene na njihovu internetsku stranicu. Također su organizirali sučeljavanja s predstavnicima najpopularnijih stranaka.

## XI. RJEŠAVANJE IZBORNIH SPOROVA

Općenito gledano je sustav za rješavanje izbornih sporova bio djelotvoran jer je mali broj pristiglih žalbi bio riješen u zakonskim rokovima te općenito u skladu s pravnim odredbama. DIP sveukupno uživa dostatnu razinu povjerenja među dionicima u pogledu kapaciteta i nepristranosti, uključujući i rješavanje izbornih sporova.

<sup>83</sup> Europski parlament usvojio je 27. veljače 2024. [Direktivu](#) o zaštiti novinara i boraca za ljudska prava od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka, a Vijeće Europe je usvojilo svoje [preporuke](#) 5. travnja 2024. Oba dokumenta sadrže listu mjera koje države moraju usvojiti kao minimalni standard

<sup>84</sup> Agencije koje provode predizborne ankete biraju se na javnom natječaju prije izbora. Kandidati koji na predizbornim anketama imaju preko 4% podrške, pozivaju se na sučeljavanja.

Političke stranke i kandidati, ali ne oni s manje od 100 glasova ili manje od 5% glasača u izbornoj jedinici, mogu podnijeti izborni prigovor ili dovesti u pitanje rezultate izbora u skladu s međunarodnim dobrim praksama.<sup>85</sup> DIP tumači pravne odredbe u pogledu pravnog statusa političkih stranaka na način da dopušta podnošenje prigovora samo političkim strankama koje su imale svoje kandidate.<sup>86</sup>

DIP je prvostupanjsko tijelo za sve žalbe vezane uz izbore. Zainteresirane strane mogu podnijeti prigovor unutar 48 sati od kad se dogodila navodna nepravilnost ili odluka ili čin, a DIP ima 48 sati za donijeti odluku. Prigovori se razmatraju tijekom sjednica koje su javne, ali bez prisutnosti stranki uključenih u prigovor, a onda DIP objavljuje samo odluke. Pritužbe na izborne rezultate mogu se podnijeti unutar 48 sati od objave privremenih rezultata izbora. Na odluku DIP-a se može unutar 48 sati uložiti žalba Ustavnom sudu, a onda Sud mora donijeti odluku unutar 48 sati.

DIP-u je uloženo šest pritužbi do dana izbora. Dvije su se odnosile na odbijanje registracije kandidata kao neutemeljenih.<sup>87</sup> Od te dvije jedna je podnesena i Ustavnom sudu koji je podržao odluku DIP-a. U jednom predmetu vezano uz sadržaj određenih jumbo plakata, DIP je prihvatio prigovor usprkos nedostatku pravnih odredbi kojima bi se regulirala izborna promidžba. DIP je zaključio da je sadržaj jumbo plakata „granično protuzakonit i neprikladan“ te je tražio stranku koja ih je postavila da ih ukloni.<sup>88</sup>

Ustavni sud također ima opću nadležnost nad zakonitošću i ustavnošću cijelog izbornog procesa.<sup>89</sup> Pritužbe u pogledu kršenja Ustava ili zakona, mogu se podnijeti Ustavnom sudu unutar 30 dana od dana objave konačnih rezultata izbora.<sup>90</sup> Sud može proglasiti nevažećim sve ili samo neke izborne aktivnosti i rezultate ukoliko su nepravilnosti utjecale ili mogle utjecati na rezultate. Sud također može djelovati po službenoj dužnosti u ovakvim predmetima. Predsjednik i neki sugovornici MPI UDILJP-a doveli su u pitanje potpunu nezavisnost Ustavnog suda.<sup>91</sup>

Nakon izbora, DIP je zaprimio devet pritužbi na izborne rezultate.<sup>92</sup> Sve pritužbe su odbijene; pet kao neutemeljene, jedna bez pravne osnove, a tri zbog toga što su propustili predati pritužbu unutar zakonskog roka od 48 sati.<sup>93</sup> Od toga je pet pritužbi tražilo ponovno brojanje glasova i sve su odbijene zbog nedostatka dokaza. Tri žalbe su predane Ustavnom sudu koji je potvrdio odluke DIP-a. U pritužbama se može tražiti ponovno brojanje glasova, iako zakon ne navodi točno osnove za ponovno brojanje, no na osnovu sudske prakse Ustavnog suda, ponovno brojanje glasova može se provesti samo

<sup>85</sup> Stavak 99. [Venecijanske komisije iz 2002. o reguliranju rada političkih stranaka](#) glasi: „Utemeljenost u takvim žalbama mora se dopuštati na što širim mogućim osnovama. Ulaganje žalbe mora biti dostupno svakom biraču u izbornoj jedinici i svakom kandidatu koji se tamo natječe na izborima.“

<sup>86</sup> Druge političke stranke nisu podnosile pritužbe na ovim izborima.

<sup>87</sup> Kandidacijske liste Demokršćana bile su odbijene jer stranka nije bila registrirana na dan objave izbora, kao što propisuje zakon. Ustavni sud je odbio njihovu žalbu.

<sup>88</sup> Tri druge pritužbe koje su se odnosile na predloženi sastav općinskih izbornih povjerenstava, smještaj biračkih mjesta i nedostatnih uvjeta za osobe s invaliditetom, su odbačene ili zbog isteka zakonskog roka ili kao neutemeljene.

<sup>89</sup> Kada se donese odluka po svim izbornim žalbama, onda Ustavni sud potvrdi konačne rezultate izbora koji se objavljuju u Narodnim novinama i na internetskoj stranici DIP-a.

<sup>90</sup> U ovom slučaju odluke se donose na zatvorenim sjednicama, većinskom voljom sudaca, za razliku od odluke po drugim izbornim žalbama o kojima jednoglasno odlučuje vijeće od tri sudca unutar 48 sati.

<sup>91</sup> Sudci se imenuju dvotrećinskom većinom saborskih zastupnika na osmogodišnje razdoblje, iz redova cijenjenih pravnika, posebice sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika i sveučilišnih profesora prava. U postojećem sastavu od 13 sudaca, dvojica su bivši ministri u ranijim HDZ-ovim vladama, jedan je bivši saborski zastupnik HDZ-a, a četiri su bivši saborski zastupnici SDP-a.

<sup>92</sup> Navodne nepravilnosti u razvrstavanju nevažećih listića, pri zbrajanju rezultata ili vezano uz preferencijalne glasove, te nepravilnosti na specijalnom biračkom mjestu u domu za starije.

<sup>93</sup> Ponovno brojanje glasova su zatražili kandidati Mosta, Odlučno i Pravedno (OIP), SDP. Na primjer, jedan SDP-ov kandidat je zatražio ponovno brojanje glasova jer su mu ljudi rekli da su mu dali preferencijalne glasove, ali niti jedan nije bio nađen u glasačkoj kutiji; jedan Mostov kandidat je prijavio navodno poništavanje listića na jednom izbornom mjestu u V. izbornoj jedinici bez da je dao dokaze za to; kandidat OIP-a je doveo u pitanje pouzdanost softvera za unos podataka bez davanja dokaza.



u iznimnim okolnostima, s objektivnim opravdanjem, te zasnovano na dostatnim i relevantnim razlozima koji se moraju jasno objasniti.<sup>94</sup>

## XII. SUDJELOVANJE NACIONALNIH MANJINA

Ustav prepoznaje 22 nacionalne manjine te predviđa privremene afirmativne mjere kako bi se osigurala njihova politička participacija i zastupljenost, uključujući i zajamčena zastupnička mjesta u Saboru.<sup>95</sup> Srpsku nacionalnu manjinu predstavljaju dvije političke stranke, dok druge manjine, uključujući i Rome, imaju udruženja.<sup>96</sup> Povrh toga, postoji i Vijeće za nacionalne manjine kao krovno tijelo nacionalnih manjina, uspostavljeno u skladu s Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina iz 2002.

Kandidati nacionalne manjine se mogu ili natjecati u izbornoj jedinici za nacionalne manjine ili u bilo kojoj drugoj od preostalih 10 izbornih jedinica. Nakon parlamentarnih izbora 2020. srpska nacionalna manjina je osvojila tri zastupnička mjesta, dok su etnički albanski, bošnjački češki, mađarski i talijanski kandidat osvojili po jedno zastupničko mjesto. Srpska nacionalna manjina igrala je ulogu u stvaranju vladajuće koalicije, te je bila zastupljena u Vladi u ulozi zamjenika predsjednika Vlade.

Liste birača uključuju i etničko opredjeljenje svih birača koje se ne mijenja sve dok građanin ne zatraži izmjenu. Birači registrirani kao pripadnici nacionalnih manjina mogu birati hoće li glasati za kandidate u svojoj izbornoj jedinici ili mogu zatražiti glasačke listiće za nacionalnu manjinu kojoj pripadaju.<sup>97</sup> Za ove izbore je bilo registrirano 275.517 birača pripadnika nacionalne manjine, od čega ih se 173.861 izjašnjavalo kao Srbi (4,49% ukupnog stanovništva). Ukupno je 34.779 glasova dano za predstavnike nacionalnih manjina.<sup>98</sup> Zakonski preduvjet da bi se birači registrirali kao pripadnici nacionalnih manjina je u suprotnosti s međunarodnim dobrim praksama.<sup>99</sup>

*U skladu s međunarodnim dobrim praksama, od birača se ne bi trebalo tražiti da se registriraju kao pripadnici nacionalnih manjina.*

Na ovim izborima se 17 kandidata registriralo da predstavljaju 8 manjinskih zajednica te su se natjecali za 8 zastupničkih mjesta. Od 17 kandidata, pet su bili Srbi, tri Romi, dva Bošnjaka, dva Albanca i dva Talijana, jedan Mađar, jedan Slovak i jedan Čeh. Zajamčeno mjesto za Mađare nije imalo protukandidata. Ne postoje informacije o tome imaju li ove druge stranke pripadnike nacionalnih manjina na svojim kandidacijskim listama. Sugovornici MPI UDILJP-a doveli su u pitanje nužnost

<sup>94</sup> Stavak 10.1 [Odluke Ustavnog suda br.: U-VIIA-3278/2013](#) kaže da „razlozi zbog kojih se ta radnja može dopustiti uvijek moraju biti objektivno opravdani, dostatni i relevantni te posebno i jasno obrazloženi.“

<sup>95</sup> Članak 19.3 Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina iz 2002. predviđa da se „pripadnicima nacionalnih manjina koji u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5% stanovnika jamči najmanje jedno, a najviše tri zastupnička mjesta pripadnika te nacionalne manjine“, a članak 17. Zakona o parlamentarnim izborima kaže da se po jedno zastupničko mjesto dodjeljuje svakoj od pet drugih skupina nacionalnih manjina.

<sup>96</sup> Političke stranke srpske nacionalne manjine su Samostalna demokratska srpska stranka (SDSS) i Demokratski savez Srba (DSS). Udruženja drugih nacionalnih manjina uključuju Sabor bošnjačkih asocijacija Hrvatske (SABAH), Bošnjaci zajedno! Nacionalna koordinacija Bošnjaka u Republici Hrvatskoj, Demokratska zajednica Mađara Hrvatske (DZMH) i Savez Roma. Unione Italiaa je službena organizacija koja predstavlja talijansku zajednicu u Hrvatskoj i Sloveniji, a njene aktivnosti su službeno prepoznate Sporazumom između Hrvatske i Italije iz 1996.

<sup>97</sup> Prema Zakonu o registru birača, građanin se može sam opredijeliti kao pripadnih nacionalne manjine u policijskoj upravi.

<sup>98</sup> Ukupno je 15.901 od 173.864 registriranih birača glasalo za srpske kandidate; 2.877 od 10.565 za Mađare; 1.951 od 16.221 za Talijane; 1.908 od 10.075 za Čeha i Slovake; 4.931 od 21.478 za austrijsku, bugarsku, njemačku, poljsku, romsku, rumunjsku, rusinsku, rusku, tursku, ukrajinsku i vlašku manjinu te 7.211 od 43.318 za albansku, bošnjačku, crnogorsku, makedonsku i slovensku manjinu.

<sup>99</sup> Odjeljak 2.4 [“Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima iz 2002.](#) Venecijanske komisije Vijeća Europe glasi: „Ne smije se tražiti od kandidata ni od birača da naznače svoju pripadnost bilo kojoj nacionalnoj manjini“.

zajamčenih zastupničkih mjesta za nacionalne manjine i izrazili svoju zabrinutost o klijentelističkom odnosu između manjinskih saborskih zastupnika i vladajućih, kako bi imali bolji pristup financijskim sredstvima od kojih bi imale koristi i udruženja nacionalnih manjina i političke stranke.

*Može se razmotriti mogućnost održavanja javnog i inkluzivnog savjetovanja kako bi se vidjelo nude li postojeće privremene afirmativne mjere učinkovitu i proporcionalnu zastupljenost nacionalnih manjina.*

Kandidati nacionalnih manjina koje ne nominiraju političke stranke, nemaju pravo nominirati članove izbornih komisija u XII. Izornoj jedinici. DIP je izvijestio MPI UDILJP-a da usprkos zakonskom uvjetu, nije bilo glasačkih listića ili informacija za glasače pisanih na ćirilici u općinama gdje Srbi čine barem trećinu stanovništva.<sup>100</sup> Glasački listići za kandidate nacionalnih manjina bili su odvojeni od jedinstvenog glasačkog listića za sve druge kandidate, te su se razlikovali po boji i veličini. Ovakva praksa nije propisana zakonom i ne štiti pravo na tajnost glasanja. Predstavnici nacionalnih manjina su primijetili da je vidljivo drukčiji izgled glasačkih listića nešto što odvrća neke pripadnike nacionalnih manjina s pravom glasa da ih uopće zatraže.<sup>101</sup>

*Kako bi se osigurala tajnost glasanja, treba se razmotriti ukidanje prakse tiskanja lista za kandidate nacionalnih manjina na zasebnim glasačkim listićima.*

Sugovornici MPI UDILJP-a, uključujući i Vijeće za nacionalne manjine, izvijestili su MPI UDILJP-a o izoliranim incidentima tijekom izbornog razdoblja, usmjerenih na srpsku nacionalnu manjinu.<sup>102</sup> UN-ov Odbor za eliminaciju rasne diskriminacije je u 2023. godini izrazio zabrinutost zbog rastućeg rasističkog govora mržnje, uključujući i političare i utjecajne javne osobe, te zbog širenja negativnih stereotipa u medijima, na internetu i društvenim mrežama, protiv pripadnika romske i srpske nacionalne manjine i onih koji nisu državljani.<sup>103</sup>

### XIII. PROMATRANJE IZBORA

Zakon omogućava promatranje izbora građanima i međunarodnim promatračima. Promatračima je dopušteno gledati rad izbornih povjerenstava, kao i procese glasanja, prebrojavanja i izrade tabela, te imaju pravo na pristup izbornim materijalima, osim glasačkom listiću. Političke stranke i inicijative građana koje su nominirale kandidacijske liste, također imaju pravo biti promatrači na terenu.

Kandidati, primarno političke stranke i nevladine organizacije dobili su akreditacije za 5.333 promatrača, uključujući 87 za biračka mjesta u inozemstvu.<sup>104</sup> Ovi promatrači pretežno promatraju procedure tijekom izbornog dana. Organizacije civilnog društva su se usmjerile na izmjene izbornih jedinica, sudjelovanje žena i osoba s invaliditetom na izborima, ali nisu promatrali rad izbornih povjerenstava ili druge aspekte izbornog procesa.

<sup>100</sup> Članak 12.3 Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina poziva se na članak 9. [Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj](#) koji kaže da se jezik ili pismo nacionalnih manjina treba koristiti kad se tiskaju „obraci koji se koriste u službene svrhe“ u općinama, gradovima i županijama

<sup>101</sup> Vijeće za nacionalne manjine predlaže uvođenje obostranog glasačkog listića s redovitim kandidatima s jedne strane listića i kandidatima nacionalnih manjina s druge.

<sup>102</sup> Na primjer, SDSS-ovi jumbo plakati sa sloganom „Hrvatska treba Srbe“ bili su oštećeni na nekoliko lokacija uključujući [Karlovac](#), [Osijek](#), [Šibenik](#), Zadar i [Zagreb](#). DP-ovi [jumbo plakati](#) prikazivali su HDZ-ove i SDSS-ove dužnosnike uz poruku „Za neke je Vukovar oslobođen (HDZ i SDSS), a za neke je pao (DP)“.

<sup>103</sup> Vidjeti [Zaključna razmatranja o objedinjenom devetom do četrnaestom periodičnom izvješću Hrvatske](#) UN-ovog Odbora za eliminaciju rasne diskriminacije iz 2023., stavke 13 i 14.

<sup>104</sup> HDZ je imao 4.020 akreditiranih promatrača, SDP - 397, DP - 288, HNS - 62 i Most - 59.

## XIV. DAN IZBORA

### A. GLASANJE I PREBROJAVANJE GLASOVA

U skladu s metodologijom UDILJP-a, MPI UDILJP-a nije promatrao postupke izbornog dana na sustavan ili sveobuhvatan način. Međutim, članovi misije posjetili su ograničeni broj biračkih mjesta u Zagrebu u 3 izborne jedinice. Iako je proces glasanja bio dobro proveden na većini posjećenih biračkih mjesta, neke procedure nisu provedene na sustavan način, poput organizacije rada unutar biračkog mjesta, upravljanja glasanjem izvan nepristupačnih biračkih mjesta, osiguravanja tajnosti glasanja, omogućavanje biračima s glasačkim pravom da izaberu hoće li sudjelovati glasanjem u svojoj teritorijalnoj izornoj jedinici ili izornoj jedinici za nacionalne manjine, te u pogledu razumijevanja prava i obaveza promatrača.

Glavni izazov koji je opazio MPI UDILJP-a i o tome izvijestio izborne dionike, bile su situacije u kojima birača nije bilo na listovima glasača, a imali su valjane ili istekle identifikacijske dokumente, što postavlja pitanje imaju li ta isključivanja s popisa veze s postojećim pravilima o uklanjanju birača iz registra. DIP je izdao priopćenje pripisujući ovu situaciju MUP-u i MPU-u, te je zatražio od oba ministarstva da izvijeste o ovoj problematici.<sup>105</sup> Također je poticao birače da se prijave za „plave potvrde“ koje im omogućavaju glasanje, te je objavio na svojoj internetskoj stranici popis ureda lokalne uprave gdje su se izdavale te plave potvrde na dan izbora. Iako je 7.642 birača zatražilo „plave potvrde“, MPI UDILJP-a i razni dionici primijetili su da se nisu svi isključeni birači prijavili za plavu potvrdu za što su navodili razloge poput neimanja vremena ili udaljenosti upravnih ureda.<sup>106</sup> Gužve i redovi na biračkim mjestima bile su pretežno vezane uz relativno visok odaziv od 62,31% te ponekad zbog neadekvatnog odabira prostora za biračko mjesto.<sup>107</sup> U nekoliko slučajeva kojima je prisustvovao MPI UDILJP-a, birački odbori nisu se strogo pridržavali procedure brojanja glasova, što je rezultiralo dodatnim vremenom potrebnim za usklađivanje brojeva u izvještajima o rezultatima.

### B. TABELIRANJE I OBJAVA REZULTATA

Birački odbori su isporučili biračke materijale i zapisnike za rezultate OIP-ovima i GIP-ovima, koji su tabelirali rezultate teritorijalnih izbornih jedinica i manjinske izborne jedinice, dok je DIP tabelirao rezultate za izbornu jedinicu u inozemstvu. MPI UDILJP-a je promatrao tabeliranje koje je vodio zagrebački GIP. Preuzimanje materijala i unos rezultata u sustav bio je vrlo učinkovito organiziran. Istovremeno je MPI UDILJP-a primijetio nekoliko situacija u kojima su zapisnici za rezultate imali ispravljene brojke ili kada je birački odbor korigirao brojke tijekom unosa. U jednom slučaju je birački odbor otvorio kovertu s glasačkim listićima i ponovno ih prebrojao na stolu za tabeliranje.

DIP je počeo objavljivati preliminarne rezultate po izornoj jedinici raščlanjene po izbornim mjestima počevši u 21h na dan izbora, s redovitim ažuriranjem svakih 15minuta. Do jutra 18. travnja više od 99% zapisnika je obrađeno i rezultati su unijeti u sustav. Glasanje je poništeno na dva biračka mjesta što je utjecalo na dvije izborne jedinice, jer je broj glasačkih listića bio veći nego broj glasača koji su preuzeli glasački listić.<sup>108</sup> Po zakonu, usprkos preporukama UDILJP-a, DIP može poništiti rezultate glasanja čak i u slučaju manjih razlika koje ne bi utjecale na rezultate, poput toga da je pronađen jedan listić viška u glasačkoj kutiji. DIP je organizirao ponovljeno glasanje na dva biračka mjesta u nedjelju 21. travnja i objavio konačne rezultate u nedjelju 29. travnja.

<sup>105</sup> Vidjeti [priopćenje DIP-a](#) za više detalja.

<sup>106</sup> Od 7.642 birača koji su zatražili „plave potvrde“ oko jedne trećine ih je imalo valjane osobne iskaznice, dok je osobna iskaznica istekla za 4.000 birača.

<sup>107</sup> Na primjer, škola u centru Zagreba bila je domaćinom 13 biračkih mjesta za 16.000 aktivno registriranih birača.

<sup>108</sup> U oba slučaja su se greške odnosile na glasanje za manjinsku izbornu jedinicu. U jednom slučaju, birači su dobili svaki po dva glasačka listića – jedan za izbornu jedinicu za nacionalne manjine i jedan za teritorijalnu izbornu jedinicu.

*Zakon treba propisati pravo na traženje ponovnog prebrojavanja u slučaju značajnih odstupanja u zapisnicima biračkog odbora te na poništavanje rezultata na nekom biračkom mjestu za nepravilnosti koje mogu imati utjecaj na izborni rezultat. Zakon treba jasno navesti takva odstupanja i nepravilnosti.*

Iako su procedure na dan izbora, prebrojavanje i tabeliranje izbornih rezultata sveukupno bile vrlo djelotvorne i bez nepotrebnih kašnjenja, uočene nepravilnosti ukazuju na potrebu za boljom obukom i naglašavaju važnost slijedenja procedura kako bi se osigurala točnost dokumentacije izbornog dana.

## XV. SITUACIJA NAKON IZBORA

Izborni rezultati nisu dali jasnu većinu. HDZ je dobio većinu saborskih mjesta i proglasio pobjedu. Domovinski pokret je sebe predstavio kao ključnog partnera za formiranje nove Vlade uz uvjet da bude isključena srpska manjina. SDP, Možemo i Most su bili otvoreni spram opcije da budu dijelom koalicijske Vlade, pri čemu je svaka stranka isključila barem jednu političku stranku kao koalicijsku opciju.

Predsjednik je 18. travnja izjavio da će dati mandat svakome tko mu može dokazati saborsku većinu.<sup>109</sup> Iako je Predsjednik bio spominjan kao potencijalni premijer, Ustavni sud mu je izdao drugo upozorenje da „ne može biti ni mandatar za sastavljanje buduće Vlade ni premijer“. Kao odgovor na to, Predsjednik je tvrdio da je upozorenje suda ustavni udar i da je puno birača implicitno glasalo za njega, ali je onda objavio da neće biti premijerom.<sup>110</sup> SDP, Možemo, Centar i Dalija Orešković i ljudi s imenom i prezimenom su snažno osudili upozorenje Suda kao uplitanje u političke procese formiranja Vlade.

Premijer na odlasku, g. Plenković je 10. svibnja sastavio saborsku većinu od 78 saborskih zastupnika, od čega su 61 iz HDZ-a, 12 od 14 DP-ovih zastupnika, četiri zastupnika nacionalnih manjina (mađarske, češke i slovačke, romske i bošnjačke) te jedan zastupnik koji je bio izabran s Mostom. Andrej Plenković je ponovno imenovan premijerom 17. svibnja za svoj treći mandat.

## XVI. PREPORUKE

Ove preporuke, kako su sadržane u cijelom tekstu, pružaju se u cilju daljnjeg unapređenja provođenja izbora u Republici Hrvatskoj te kao potpora naporima da se izbori u potpunosti usklade s opredjeljenjima OESS-a i ostalim međunarodnim obvezama i standardima za demokratske izbore. Ove preporuke treba čitati zajedno s prošlim preporukama UDILJP-a koje još uvijek nisu provedene. UDILJP je spreman pomoći državnim tijelima Republike Hrvatske u daljnjem poboljšanju izbornog postupka i razmatranju preporuka sadržanih kako u ovom, tako i u prethodnim izvješćima.<sup>111</sup>

<sup>109</sup> Predsjednik je [objavio](#) na Facebooku „Hrvatski Ustav jasan je: mandat za sastavljanje nove Vlade može dobiti samo osoba koja dokaže da uživa potporu 76 zastupnika izabranih u Hrvatski sabor.“ dodajući još „Kao i do sada, ja ću se i u ovoj situaciji do kraja držati slova i duha hrvatskog Ustava.“

<sup>110</sup> Predsjednik je 19. travnja [objavio](#) na Facebooku fotografiju predsjednika Ustavnog suda s HDZ-ovim ministrima. Nakon toga je održao tiskovnu konferenciju gdje je pričao o novom upozorenju Suda i pokazao istu fotografiju. Također je napisao [objavu](#) o tiskovnoj konferenciji na svojoj Facebook stranici.

<sup>111</sup> U stavku 25. OESS-ovog Dokumenta iz Istanbula iz 1999. godine, države članice OESS-a obvezuju se da će „neodložno slijediti UDILJP-ove izborne procjene i preporuke“. MPI UDILJP-a je ponovno ocijenio ranije preporuke kako slijedi: preporuka 12 iz konačnog izvješća za parlamentarne izbore 2015. je u potpunosti provedena. Preporuke 1, 5, 11, 17 iz konačnog izvješća za parlamentarne izbore 2015. i preporuke 1, 6, 7, 8, 10, 12 i 15 iz konačnog izvješća za parlamentarne izbore 2020. su djelomično provedene. Preporuke 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 16 i 18 iz konačnog izvješća za parlamentarne izbore 2015. i preporuke 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14 i 16 iz konačnog izvješća za parlamentarne izbore 2020. nisu provedene.

## A. PRIORITETNE PREPORUKE

1. U skladu s međunarodnim dobrim praksama, višečlane izborne jedinice trebale bi se po mogućnosti preklapati s administrativnim, zemljopisnim i povijesnim granicama te bi se zastupnička mjesta trebala proporcionalno raspodijeliti među izbornim jedinicama. Kako bi se odgovorilo na demografske promjene, trebalo bi svakih deset godina razmotriti raspodjelu zastupničkih mjesta bez da se svakih deset godina mijenjaju granice, te bi to trebalo po mogućnosti napraviti izvan izbornog razdoblja. Svaka buduća delimitacija izbornih jedinica trebala bi se zasnivati na prijedlogu nezavisnog tijela i provoditi na transparentan, nepristran i konzultativan način.
2. Kako bi se zajamčilo univerzalno biračko pravo, zakon treba propisati jasne, objektivne i razumne kriterije te transparentan postupak odjave i spriječiti neprimjereno odjavljivanje birača s pravom glasa. Nadležna tijela bi trebala osigurati da su birači obaviješteni o tome kada se njihovi podaci ili zapisi u registru mijenjaju ili uklanjaju.
3. Treba razmotriti uvođenje detaljnih pravila kojima bi se regulirali zajmovi, zajedno s odredbama o njihovoj objavi i njihovom izvještavanju.
4. Kako bi se zajamčila urednička neovisnost, vodstvo javnog servisa i njegova nadzorna tijela treba imenovati na način koji osigurava njihovu nezavisnost, nepristranost i profesionalnost.
5. U skladu s međunarodnim dobrim praksama, od birača se ne bi trebalo tražiti da se registriraju kao pripadnici nacionalnih manjina.

## B. OSTALE PREPORUKE

### Izborna administracija

6. Pravni okvir bi trebao sadržavati jasne i objektivne kriterije i transparentne procedure za nominiranje i imenovanje svih članova izbornih povjerenstava.
7. Kako bi se unaprijedila transparentnost, DIP bi trebao objaviti sve svoje odluke i druge dokumente vezane uz izbore na pravovremen način te bi također mogao razmotriti mogućnost prijenosa sjednica uživo online.
8. DIP bi mogao razmotriti uvođenje standardizirane obavezne obuke svih članova izbornih povjerenstava.

### Registracija birača

9. Kako bi se povećala transparentnost i osigurao smisleni javni nadzor, dionicima bi se mogao dati pristup registru birača uz adekvatnu zaštitu osobnih podataka.
10. Vlasti bi mogle unaprijediti informiranje birača, uključujući informiranje u pristupačnim formatima, s posebnim naglaskom na načine registriranja birača.

### Registracija kandidata

11. Treba izmijeniti zakonodavstvo na način da omogućava sudjelovanje pojedinačnih kandidata na izborima te da olakša sudjelovanje manjih stranaka, na primjer kroz izmjenu zakonskog uvjeta o broju kandidata na listama.

12. Moraju se osnažiti sankcije u slučaju nepoštivanja preduvjeta minimalne zastupljenosti spolova kako bi se unaprijedila njegova učinkovitost, poput postavljanja uvjeta da se ne može registrirati lista ukoliko ovaj preduvjet nije ispunjen. Političke stranke mogle bi poduzeti daljnje interne mjere za integriranje žena na kandidacijskim listama kako bi se pomoglo promicati sudjelovanje i zastupljenost žena i muškaraca u zakonodavnim tijelima, poput uvođenja naizmjeničnog pozicioniranja spolova na kandidacijskim listama.

### **Izborna kampanja**

13. Treba izmijeniti zakonodavni okvir kako bi uključivao sveobuhvatne propise kojima se reguliraju izborne kampanje uz prateće sankcije i učinkovit mehanizam nadzora da bi se osigurale jednake prilike u kampanji. Treba razmotriti jasno davanje ovlasti jednom tijelu koje bi nadziralo kampanju, ili Etičkom povjerenstvu ili DIP-u.
14. Zakonodavac bi trebao razmotriti, zajedno s regulatorom medija i drugim dionicima, korake za reguliranje aktivnosti kampanje i političkog oglašavanja na online medijima i platformama društvenih mreža, te njihovo financiranje.
15. Političke stranke trebale bi identificirati i ukloniti sve barijere na osnovu spola za kandidatkinje, uključujući revidiranje postojećih unutarstranačkih praksi koje sprječavaju djelotvorniju zastupljenost žena unutar stranačkih struktura te kao kandidatkinja.
16. Potrebno je poduzeti mjere kojima bi se olakšalo sudjelovanje osoba s invaliditetom u izbornom procesu, uključujući pristupačne lokacije za provođenje kampanje, kao i informacije za birače i kampanje u formatima koji su dostupni osobama s invaliditetom, uz tumačenje na znakovni jezik i lako čitljive materijale.

### **Financiranje kampanje**

17. Treba razmotriti ograničavanje, zabranjivanje ili strogo reguliranje donacija pravnih subjekata koji pružaju robu ili usluge javnoj upravi.
18. Izborna promidžba treće strane treba biti dozvoljena i regulirana. Najviši dopušteni iznosi donacija i troškova, kao i zahtjevi izvještavanja, trebaju se proširiti kako bi uključili i treće strane koje provode aktivnosti kampanje.
19. Treba razmotriti produljenje vremenskog roka koji DIP ima za smisleni nadzor financijskih izvještaja kampanje.
20. Kako bi se povećala transparentnost, potrebno je razmotriti objavljivanje svih izrečenih financijskih sankcija kandidatima koji nisu poštivali propise o financiranju kampanje.

### **Mediji**

21. Kako bi se unaprijedila sloboda izražavanja, kleveta se mora dekriminalizirati. Kazne za štetu zbog povrede ugleda u parničnim postupcima moraju biti proporcionalne djelu, a predmeti se trebaju brzo rješavati.
22. Kako bi se osigurala sloboda medija, zakon mora propisivati odvrćajuće kazne da bi se spriječilo neprikladno tuženje novinara i mjere za smanjivanje štetnih učinaka tužbi, uključujući

ograničavanje pravnih troškova, brzo odbacivanje neutemeljenih tužbi i naknada štete za žrtve u takvim slučajevima.

23. Vijeće za elektroničke medije moglo bi dobiti ovlasti za praćenje elektroničkih medija u pogledu omogućavanja pravedne i uravnotežene medijske pokrivenosti svih kandidata na izborima te bi pravovremeno objavljivalo svoje nalaze.

### **Sudjelovanje nacionalnih manjina**

24. Može se razmotriti mogućnost održavanja javnog i inkluzivnog savjetovanja kako bi se vidjelo nude li postojeće privremene afirmativne mjere učinkovitu i proporcionalnu zastupljenost nacionalnih manjina.
25. Kako bi se osigurala tajnost glasanja, treba se razmotriti ukidanje prakse tiskanja lista za kandidate nacionalnih manjina na zasebnim glasačkim listićima.

### **Dan izbora**

26. Zakon treba propisati pravo na traženje ponovnog prebrojavanja u slučaju značajnih odstupanja, u zapisnicima biračkog odbora te poništavanje rezultata na nekom biračkom mjestu za nepravilnosti koje mogu imati utjecaj na izborni rezultat. Zakon treba jasno navesti takva odstupanja i nepravilnosti.



## DODATAK: KONAČNI REZULTATI IZBORA

Ukupan broj registriranih birača	3.733.398
Broj iskorištenih glasačkih listića	2.216.763 (62,30%)
Broj važećih glasačkih listića	2.154.733
Broj nevažećih glasačkih listića	60.476

	Politička stranka / koalicija / kandidat *	Glasovi	%	Man-dati
	<b>Izborne jedinice I-X</b>			
1	Koalicija Hrvatske demokratske zajednice (HDZ)	697.839	40,40	58
2	Koalicija Rijeke pravde (SDP)	538.745	27,81	42
3	Koalicija Domovinskog pokreta (DP)	202.670	9,27	14
4	Koalicija Mosta	169.966	7,28	11
5	Politička platforma <i>Možemo!</i>	193.007	6,62	10
6	Koalicija Istarskog demokratskog sabora (IDS)	32.727	1,32	2
7	Nezavisna Platforma Sjever (NPS)	25.829	1,32	2
8	Fokus – Republika	47.712	0,66	1
	<b>Izborna jedinica XI</b>			
	Hrvatska demokratska zajednica	32.108		3
	<b>Izborna jedinica XII</b>		5,30**	
	Srpska manjina (SDSS)	32.846		3
	Mađarska manjina (Demokratska zajednica Mađara Hrvatske)	2.804		1
	Talijanska manjina	971		1
	Češka i slovačka manjina	1.764		1
	Austrijska, bugarska, njemačka, poljska, romska, rumunjska, rusinska, ruska, turska, ukrajinska, vlaška i židovska manjina	3.017		1
	Albanska, bošnjačka, crnogorska, makedonska i slovenska manjina	3.357		1
	<b>UKUPNO</b>			<b>151</b>

\*Ova tabela temelji se na rezultatima po izbornim jedinicama objavljenim na [web stranici](#) DIP-a.

\*\* Ukupan postotak glasova svih manjina.

## O UDILJP-U

Ured za demokratske institucije i ljudska prava (UDILJP) je glavno OEES-ovo tijelo koje pomaže državama sudionicama „u osiguranju potpunog poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, vladavine prava i promicanju načela demokracije i (...) izgradnji, jačanju i zaštiti demokratskih institucija, kao i promicanju tolerancije u cijelom društvu“ (Dokument s Helsinškog samita 1992. godine). Ovo je poznatije pod nazivom ljudska dimenzija OEES-a.

UDILJP, sa sjedištem u Varšavi (u Poljskoj), je osnovan kao Ured za slobodne izbore 1990. godine na Pariškom samitu te je započeo s aktivnostima u svibnju 1991. godine. Godinu dana kasnije naziv ureda se promijenio kako bi isti odražavao prošireni mandat koji obuhvaća ljudska prava i demokratizaciju. Danas ured zapošljava više od 150 djelatnika.

UDILJP je vodeća organizacija u Europi koja se bavi **promatranjem izbora**. Svake godine UDILJP koordinira i organizira slanje na tisuće promatrača koji procjenjuju provode li se izbori na teritorijima država sudionica OEES-a u skladu s opredjeljenjima OEES-a, drugim međunarodnim standardima za demokratske izbore i nacionalnim zakonodavstvima. Jedinствена metodologija koju primjenjuje, omogućava mu detaljan uvid u cjelokupan izborni proces. UDILJP pomaže državama sudionicama u unaprjeđivanju njihovih izbornih zakona kroz razne projekte pomoći.

Aktivnosti Ureda vezane uz **demokratizaciju** obuhvaćaju: vladavinu prava, zakonodavnu podršku, demokratsko upravljanje, migraciju i slobodu kretanja te rodnu ravnopravnost. UDILJP svake godine provodi cijeli niz ciljanih programa pomoći za razvijanje demokratskih struktura.

UDILJP također pomaže državama sudionicama u ispunjavanju njihovih obveza u promicanju i zaštiti **ljudskih prava i temeljnih sloboda** u skladu s opredjeljenjima OEES-a o ljudskoj dimenziji. To se ostvaruje kroz rad s nizom različitih partnera kako bi se omogućila suradnja, izgradnja kapaciteta i osigurala stručna pomoć po tematskim područjima, uključujući područje ljudskih prava u borbi protiv terorizma, većoj zaštiti ljudskih prava osoba koje su žrtve trgovine s ljudima, u obrazovanju i osposobljavanju iz područja ljudskih prava, njihovim praćenjem i izvješćivanjem, te ljudskim pravima i sigurnosti žena.

Na području **tolerancije i nediskriminacije** UDILJP pruža podršku državama sudionicama u pružanju snažnije reakcije na zločine počinjene iz mržnje te sukobe temeljene na rasizmu, ksenofobiji, antisemitizmu i drugim oblicima netolerancije. Aktivnosti UDILJP-a vezane uz toleranciju i nediskriminaciju usredotočene su na sljedeća područja: zakone, osposobljavanje za provođenje zakona, monitoring, izvješćivanje i praćenje reakcija na zločine i sukobe motivirane mržnjom, kao i na obrazovne aktivnosti u cilju promicanja tolerancije, poštovanja i uzajamnog razumijevanja.

UDILJP pruža savjete državama sudionicama vezano uz njihove politike postupanja u odnosu na **Rome i Sinte**. Promiče izgradnju kapaciteta i umrežavanje zajednica Roma i Sinta te potiče sudjelovanje predstavnika Roma i Sinta u tijelima koja donose odluke o politikama.

Sve aktivnosti UDILJP-a provode se uz snažnu koordinaciju i suradnju s državama sudionicama OEES-a, institucijama OEES-a i operativnim predstavništvima na terenu, kao i drugim međunarodnim organizacijama.

Više informacija dostupno je na mrežnim stranicama UDILJP-a ([www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)).