

# Izbori u Hrvatskoj: rad biračkih odbora i promatračica/a

---

**Blažanović, Nikolina**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2022**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:223209>

*Rights / Prava:* [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-01-25**



*Repository / Repozitorij:*

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

Nikolina Blažanović

IZBORI U HRVATSKOJ: RAD BIRAČKIH ODBORA I  
PROMATRAČICA/A

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2022.

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

IZBORI U HRVATSKOJ: RAD BIRAČKIH ODBORA I  
PROMATRAČICA/A

DIPLOMSKI RAD

Mentorica: doc. dr. sc. Marjeta Šinko

Studentica: Nikolina Blažanović

Zagreb

srpanj, 2022.

### **Izjava o autorstvu**

Izjavljujem da sam diplomski rad „Izbori u Hrvatskoj: rad biračkih odbora i promatračica/a“, koji sam predala na ocjenu mentorici doc. dr. sc. Marjeti Šinko, napisala samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekao/la ECTS-bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivala etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Nikolina Blažanović

## Sadržaj

<b>1. UVOD</b> .....	1
<b>2. TIJELA ZA PROVEDBU IZBORA</b> .....	3
2.1. Tri modela upravljanja izborima i klasifikacije tijela.....	4
2.2. Zakonodavni okvir, ovlasti i donošenje odluka tijela za provedbu izbora .....	7
2.3. Sastav tijela za provedbu izbora.....	9
2.4. Promatračice i promatrači.....	12
<b>3. TIJELA ZA PROVEDBU IZBORA U REPUBLICI HRVATSKOJ</b> .....	15
3.1. Državno izborno povjerenstvo .....	15
3.2. Županijska izborna povjerenstva i izborna povjerenstva izborne jedinice .....	19
3.3. Gradska i općinska izborna povjerenstva .....	22
3.4. Birački odbori.....	24
3.5. Promatračice i promatrači.....	26
3.6. Dan izbora.....	28
<b>4. PROBLEMI U RADU BIRAČKIH ODBORA I PROMATRAČICA/A</b> .....	30
4.1. Problemi u radu biračkih odbora.....	31
4.2. Problemi u radu promatračica i promatrača.....	37
4.3. Rasprava.....	38
<b>5. ZAKLJUČAK</b> .....	42
<b>6. LITERATURA</b> .....	44

## **Slike**

Slika 1: Izborni ciklus .....	4
Slika 2: Hijerarhija tijela za provedbu izbora u Republici Hrvatskoj .....	15
Slika 3: Prikaz sastava Državnog izbornog povjerenstva .....	18

## **Tablice**

Tablica 1: Sastav Županijskih izbornih povjerenstava i izbornih povjerenstava izborne jedinice na izborima i referendumima .....	21
Tablica 2: Sastav gradskih izbornih povjerenstava i općinskih izbornih povjerenstava na izborima i referendumima .....	24
Tablica 3: Sastav biračkih odbora na izborima i referendumima .....	26

## 1. UVOD

Biračko pravo osnovno je ustavno i političko pravo koje se izražava putem izbora. Na njima biračice/i biraju predstavnice i predstavnike za koje smatraju da će najbolje zastupati njihove interese te im time daju moć i legitimitet. Iako se u znanstvenim radovima i javnom diskursu često govori o izborima, najčešće su to teme izlaska ili neizlaska biračica/a te utjecaja rezultata. U Republici Hrvatskoj, a i šire, vrlo se malo pažnje posvećuje procesu izbora i tijelima koja ih provode. Izborna upravljanje zanemareno je područje pa tako i tijela za provedbu izbora (TPI) koja zapravo imaju veliku odgovornost jer upravo ona provode izbore (Birch, 2020: 3; Deren-Antoljak, 1992: 215-216; Enciklopedija.hr, 2022; Mozaffar i Schedler, 2002: 6; Pal, 2016: 85-86). Pretraživanjem Google znalca i portala Hrčak može se naći tek nekoliko članaka koji spominju TPI, ali niti jedan se njima ne bavi sveobuhvatno u RH. Stoga se ova deskriptivna i eksploratorna studija slučaja želi baviti upravo time te otvoriti prostor za nova istraživanja (Berg, 2001: 230-231).

TPI, kao što im i naziv kaže, provode izbore i referendume. Ona imaju odgovoran posao prije i poslije izbora te na sam izborni dan. No, TPI nisu neutralna, nego se često gledaju kao područje političke borbe (James, 2012: 224). Čak se znaju nazivati i četvrtom granom vlasti (Pal, 2016: 85-86). Ona svojim radom utječu na povjerenje biračica i birača. Ako oni vjeruju da su glasovi nepravilno izbrojani ili da je moglo doći do malverzacija, ishod izbora neće prihvatiti kao legitiman. Nepravilno provedeni izbori mogu stvoriti nemire i nezadovoljstvo te otvoriti prostor raznim manipulacijama. Mogu uzrokovati nasilje, pobune ili pokušaj svrgavanja vlasti te napad na sam izborni proces (Alvarez, 2008: 7; Birch, 2020: 4, 178-179; King, 2020: 26; Mebane Jr., 2008: 178). Zbog svega toga iznimno je bitno tko i kako provodi izbore.

Ovaj rad posebnu će pozornost posvetiti biračkim odborima (BO) i promatračicama/ima jer su oni jedini u izravnom dodiru s biračicama/ima. Zbog toga su pod povećalom pri provedbi izbora i njihove greške najviše se mogu odraziti na cijeli izborni proces i, najbitnije, rezultate. Izborna osoblje na dan izbora mora biti spremno prilagoditi se svim izazovima, a susreće se i s težim radnim uvjetima zbog pada povjerenja ljudi u izborni proces. Njihova kritična uloga je osiguravanje kredibiliteta i legitimiteta izbora (Mozaffar i Schedler, 2002: 6). TPI trebaju biti neovisna, transparentna, učinkovita, profesionalna, nepristrana i uslužna tijela te imati integritet (Catt i dr, 2015: 21-25; Hawkins, 2019: 106; Van Ham i Lindberg, 2015: 459-460). U budućnosti BO možda neće biti ni potrebni zbog digitalizacije, no za sada su još uvijek važan

dio izborne provedbe (King i dr, 2020: 2-3; 7). U društvu se oko izbora može čuti uzrečica da nije važno tko glasa, nego tko broji glasove. Stoga će se ovaj rad dublje posvetiti upravo tom aspektu izbora. Istraživačko pitanje ovoga rada jest kako funkcioniraju TPI u Republici Hrvatskoj, a hipoteza glasi da je njihovo funkcioniranje manjkavo.

U prvom dijelu rada TPI bit će definirana, opisana i klasificirana. Ona se dijele na tri modela izbornog upravljanja i mogu se klasificirati s obzirom na više značajki. Drugi dio bavit će se s TPI u RH. Tijela će biti hijerarhijski određena i opisana za svaku vrstu izbora te referendum. U ovaj dio uključen je i opis promatračica/a te procesi tijekom samog izbornog dana. Idući dio bavit će se radom BO i promatračica/a. Kroz provedene intervju u gradu Županji navest će se najčešći problemi i poteškoće u radu ova dva tijela. Nakon toga slijedi rasprava u kojoj će RH biti smještena u opisane okvire i u kojoj će se ukazati na nedosljednosti koje se prepoznaju kroz opise tijela i intervju te zaključak.



## 2. TIJELA ZA PROVEDBU IZBORA

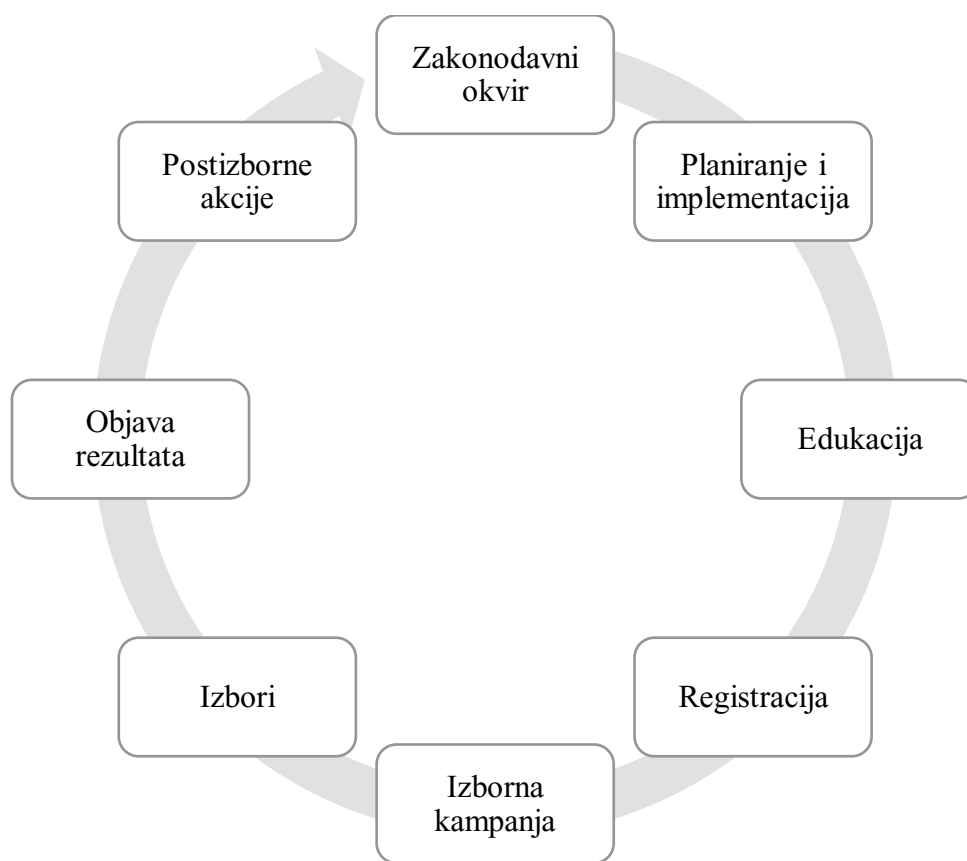
Izbori i referendumi najveće su državne aktivnosti putem kojih građanke i građani izražavaju svoju volju. Njihova provedba je iznimno zahtjevna i propusti u organizaciji u pitanje mogu dovesti rezultate oba procesa. Provedba demokratskih izbora intenzivnije se prati tek od osamdesetih godina prošlog stoljeća kada su oni postali glavni element tranzicije iz autoritarnih režima ili rješavanja konflikata. Od tada se ujedno više i kritiziraju od strane medija, građanki/a i političkih stranaka. Integritet izbora vezan je uz legitimitet i kredibilitet samog izbornog procesa, a za njega su zadužena TPI. Globalna komisija za izbore, demokraciju i sigurnost<sup>1</sup> (GCEDS) 2012. godine upozorila je da su profesionalna, neovisna i sposobna TPI jedan od pet velikih izazova kako bi se osigurao integritet izbora (Al-Musbeh, 2011: 1; Catt i dr, 2014: 1).

TPI u različitim državama imaju različita imena. To su tijela ili organizacije odgovorne za provedbu izbora, referenduma, građanskih inicijativa i drugih instrumenata direktne demokracije. Zaduzena su za neke ili sve aspekte provedbe izbora. Izborni ciklus (v. sliku 1) može se prikazati kao krug sastavljen od nekoliko stadija. Započinje zakonodavnim okvirom koji obuhvaća ustav, zakone, izborni sustav, teritorijalne granice i tijela te kodeks ponašanja. Na njih se nadovezuju planiranje i implementacija tijekom kojih se određuju budžet i financiranje, izborni kalendar, odvija regrutacija te planiraju logistika i sigurnost. Zatim na red dolaze edukacija i registracija biračica/a, promatračica/a, političkih stranaka, kandidatkinja/a te odnosi s medijima. Slijedi izborna kampanja koja obuhvaća stranačko financiranje i koordiniranje kampanje, a nakon toga se održavaju izbori. Poslije glasanja objavljuju se službeni rezultati, zaprimaju primjedbe, vrši provjera i evaluacija. Na koncu dolaze reforme, arhiviranje i istraživanje te ažuriranje biračkog popisa (Al-Musbeh, 2011: 3; Catt i dr, 2014: 5, 16; Elklit i Reynolds, 2000: 10-11; James i dr, 2019: 299-300).

---

<sup>1</sup> Stvorena od strane Međunarodnog instituta za demokraciju i izbornu pomoć te Fondacije Kofi Annan. Tvore ju istaknute individue, a cilj je naglasiti važnost izbornog integriteta za stabilniji i sigurniji svijet (GCEDS, 2012).

Slika 1: Izborni ciklus



Izvor: Autorica prema Catt i dr, 2014: 16.

Osnovni elementi provedbe izbora su određivanje tko može glasati, zaprimanje i odobravanje nominacija, provođenje izbora te brojanje i preračunavanje glasova. Oni su definicijski minimum TPI. Uz ove, TPI mogu imati i druge zadatke koji se tiču provedbe izbora kao što su registracija, edukacija i informiranje glasačica/a, nadziranje medija te rješavanje žalbi. Također, različita TPI mogu se uspostaviti za različite izborne procese u državi, a zadaci i obveze vezani uz izbore mogu se rasporediti na različita tijela i različite razine. Tako mogu postojati nacionalno tijelo, ministarstvo ili vladina nacionalna agencija, a uz njih lokalna tijela, komisije lokalne razine i regionalne grane vladinih odjela (Al-Musbeh, 2011: 3-4; Catt i dr, 2014: 5-6; James i dr, 2019: 299-300; Onishi, 2012: 64). U idućim dijelovima rada će TPI biti razvrstana s obzirom na razne elemente koji će se kroz primjere država moći i praktično uočiti.

## 2.1. Tri modela upravljanja izborima i klasifikacije tijela

Izorno upravljanje je proces implementacije pravila o tome kako će se izbori provoditi. Uključuje organizaciju izbornog procesa, nadzor izbornog ponašanja i certificiranje izbornih

rezultata (James i dr, 2019: 298-299). U državama se mogu razaznati tri modela izbornog upravljanja. To su neovisni model, vladin model i mješoviti model (Catt i dr, 2014: 6). Prema analizi iz 2000. godine, od 148 država 53% imaju nezavisni model, 20% vladin, a 27% mješoviti (Lopez-Pintor, 2000: 25). Ova klasifikacija s obzirom na model upravljanja izborima najčešće je korištena klasifikacija.

Neovisni model izbornog upravljanja znači da je tijelo koje organizira izbore institucionalno neovisno i autonomno od izvršne vlasti. Ono ne odgovara vladinom ministarstvu ili odjelu, no može biti odgovorno zakonodavnoj vlasti, predsjednici/ku ili sudstvu. Uz to, samostalno upravlja vlastitim budžetom. Neovisna TPI mogu razvijati izborni regulatorni okvir, a članice/ovi nisu dio izvršne vlasti dok rade u TPI. Iako ne postoje fiksni termini, mandati su sigurni. Neke od država koje imaju neovisna TPI su Armenija, Poljska, Bosna i Hercegovina (BIH), Kanada i Estonija. Neke države imaju dva neovisna TPI. Jedno je zaduženo za kreiranje izbornih politika, a drugo za implementaciju izbornog procesa. Takvi primjeri su Jamajka i Rumunjska (Catt i dr, 2014: 7, 9; Van Aaken, 2009: 306).

U vladinom modelu izbornog upravljanja izbore organizira izvršna vlast. TPI su pod ili unutar odjela državne vlasti i/ili lokalne vlasti. Njihove ovlasti ograničene su samo na implementaciju, a financiraju se iz budžeta vladinog ministarstva ili lokalnog tijela. U državama u kojima ovakva tijela postoje na nacionalnom nivou, vode ih javne službenice/i ili ministrica/ar. Najčešće nemaju članstvo, ali imaju tajništvo. Njega čine državne službenice/i koji nemaju sigurnost radnog mjesta, a odgovorni su kabinetskoj ministrici/u. Ovakav model imaju Ujedinjeno Kraljevstvo (UK), Sjedinjene Američke Države (SAD), Švicarska, Singapur i Danska. U Švedskoj i Švicarskoj postoji centralno TPI, a u ostalim državama to čine lokalna tijela (Catt i dr, 2014: 7, 9; Van Aaken, 2009: 306).

Posljednji model izbornog upravljanja je mješoviti. On ima dualnu strukturu sastavljenu od dvije komponente. Prva je tijelo neovisno od izvršne vlasti zaduženo za kreiranje izbornih politika, praćenje i nadzor. Ono je identično tijelu neovisnog modela izbornog upravljanja. Sastoji se od članica/ova koji nisu dio izvršne vlasti dok su dio TPI i nemaju fiksne mandate, ali zato postoji sigurnost radnog mjesta. Uz to ima i vlastiti odvojeni budžet. Druga je implementacijsko TPI koje se nalazi u sklopu lokalne vlasti ili odjela državne vlasti i identično je TPI u vladinom modelu. To znači da izbore organizira vladino tijelo uz razinu nadzora neovisnog tijela. Implementacijsko tijelo ima samo ovlasti implementacije, odgovorno je izvršnoj vlasti, a vodi ga ministrica/ar ili javne službenice/i. Ono nema članice/ove, samo

tajništvo i mandati nisu sigurni, a financira se iz proračuna ministarstva ili lokalne vlasti. Ovaj model koriste Japan, Francuska, Španjolska i Zapadna Afrika. Odnos između nezavisnog i implementacijskog tijela različit je u različitim državama, stoga ga je teško odrediti (Catt i dr, 2014: 8-9; Van Aaken, 2009: 306-307).

Sva tri prikazana modela imaju svoje prednosti i nedostatke. Nezavisni model TPI stvara ozračje za razvoj profesionalnosti osoblja i izbornog institucionalnog identiteta. Također omogućava privlačenje ljudi raznih stručnih pozadina jer nema restrikcija oko toga tko može biti uključen u izborni menadžment, a koncentracija na izbore može dovesti do boljeg planiranja i veće kohezije institucionalizacije izbornih zadataka. Nezavisna tijela sama kontroliraju svoj budžet i izborne aktivnosti te ih se više gleda kao nezavisna i izvan političke kontrole. Uz to, izborna administracija je pod ujedinjenom kontrolom. Nedostaci su izoliranost od izbornog i političkog okvira donositelja odluka, manjak političkog utjecaja za financiranje, a promjena članica/ova može dovesti do smanjenja institucionalnog pamćenja i iskustva. Uz to, tijelo možda nema iskustva i sposobnosti nositi se s birokratskim okruženjem, a može biti i skuplje (Catt i dr, 2014: 20).

Pozitivne strane vladinog modela su dostupnost osoblja s birokratskim iskustvom, manji trošak, utjecaj na vladu, dobra pozicija za suradnju s drugim vladinim odjelima, samoobnavljajuća održivost i institucionalna memorija. Negativne strane su kompromitirana kredibilnost jer ih se povezuje s vlašću ili političkim utjecajem koji se može izvršiti na njih. Također je podvrgnuto odlukama vlasti o financijama. Uz to potencijalno nema osoblje s potrebnim izbornim vještinama, sami birokratski stil možda nije dobar za izborne potrebe upravljanja, a izborna administracija može biti podijeljena između puno ogranaka izvršne vlasti koji imaju različite interese (Catt i dr, 2014: 20). Prednosti i nedostaci mješovitog modela TPI jednaki su kao i kod već navedena dva modela (Catt i dr, 2014: 20). Države u obzir uzimaju sve nabrojane prednosti i nedostatke kako bi izabrale najprikladniji model izbornog upravljanja. Iako je uvriježeno kako je najbolji neovisni model, jasno je da i on ima svoje nedostatke te da i ostali mogu biti jednako kvalitetni.

Uz tri modela izbornog upravljanja, može se napraviti i nekoliko dodatnih podjela TPI. Za početak, ona mogu biti stalna i privremena. Stalna tijela potrebna su državama u kojima se često održavaju izbori, stalno vrši registracija i edukacija biračica/a ili je potrebno zagovaranje reformi izbornog sustava. Ona su prisutna u Armeniji, Brazilu, Kanadi, Australiji, Meksiku i drugim državama. Zbog poticaja Udruge izbornih dužnosnika Srednje i Istočne Europe

(ACEEEO) i preporuka Ureda za demokratske institucije i ljudska prava (UDILJP) Organizacije za sigurnost i suradnju (OESS) većina država centralne i istočne Europe ima stalna TPI. Navedene organizacije smatrale su kako stalna tijela osiguravaju institucionalnu memoriju i kontinuitet. Privremena tijela se određuju od jednog do šest mjeseci prije izbornog dana i djeluju samo tijekom izbornog razdoblja jer nisu potrebna između izbora (Catt i dr, 2014: 12, 16-17; Lopez-Pintor, 2000: 66-69).

TPI mogu se podijeliti i na centralizirana i decentralizirana. Ova podjela najčešće je određena izbornim zakonom, a ovisi o političkom sistemu države i vrsti vlade. Centralizacija podrazumijeva jedno nacionalno TPI koje ima sve ovlasti za provedbu izbora. Ono neke od funkcija provedbe izbora može delegirati drugim tijelima i institucijama, ali ona nisu na razini TPI. U nekim državama TPI mogu biti podijeljena na više razina i imati različite odgovornosti na svakoj. No, ona su hijerarhijski odgovorna tijelima iznad sebe i centralnom TPI. Centralizirana TPI imaju Filipini, Slovačka, Indonezija i druge države (Al-Musbeh, 2011: 9-10; Catt i dr, 2014: 17).

Decentralizirani sustavi provedbe izbora oslanjaju se na lokalne autoritete u provedbi izbora i češći su u vladinim i mješovitim modelima. Oni imaju nacionalno TPI čije funkcije su donošenje javnih politika i promatranje, a lokalna tijela provode izbore. Švedska tako ima nacionalno TPI koje vrši koordinaciju javnih politika, a lokalne vlasti upravljaju izborima. Mađarska i Švicarska neke ovlasti prenose na lokalna TPI. No, ako se ovlasti i odgovornosti na lokalnu razinu prenesu bez potrebnog nadzora, to utječe na kvalitetu izbora. Takav primjer je SAD. Naspram centralizacije, decentralizacija može osigurati kontinuitet rada, povećati uključivost i transparentnost, ali se može suočiti i s izazovima u kvaliteti usluge (Al-Musbeh, 2011: 9-10; Catt i dr, 2014: 17; Mozaffar i Schedler, 2002: 14).

## 2.2. Zakonodavni okvir, ovlasti i donošenje odluka tijela za provedbu izbora

Danas je često stvaranje sveobuhvatnog pravnog izbornog okvira. On osigurava integritet i neovisnost samog izbornog procesa, podupire informiranu participaciju svih uključenih te promiče jednakost i konzistentnost izbornog upravljanja. Pravni okvir čini nekoliko dokumenata. To su ustav, zakoni, regulacije nacionalnih ili nižih autoriteta i unutarnji dokumenti. Uz to i regulacije, proklamacije i direktive TPI, administrativne politike, kodeksi ponašanja, običajni zakoni i konvencije te politike koje se bave posebnim pitanjima. Provedba izbora iznimno je komplicirana i zbog toga ju je potrebno specificirati zakonima i regulativama.

Oni joj daju sigurnost i transparentnost te se na njih može pozvati u tužbama (Catt i dr, 2014: 43-44).

TPI imaju i unutarnje regulativu za svoje funkcioniranje. Ti dokumenti bave se financijskim, tehničkim i administrativnim pitanjima, procedurama, članstvom u unutarnjim odborima, logistikom, sigurnošću osoblja, financijskim isplatama i slično (Catt i dr, 2014: 122). Tu si i kodeksi ponašanja za osoblje i članice/ove koji sadrže normativne elemente o tome kako bi se tijela trebala ponašati. Oni mogu uključivati odgovornost i transparentnost utemeljene na zakonu te profesionalnost i točnost (Catt i dr, 2014: 86).

TPI uobičajeno mogu donositi pravila, regulative i odluke obvezne za sve dionice/ke izbornog procesa. Imaju sudske, zakonodavne ili izvršne ovlasti. Neka TPI mogu postavljati datume izbora, izborni raspored, tražiti ponovno glasanje ili prebrojavanje. No, mnoga tijela na to nemaju utjecaja. Pored temeljnih funkcija tijela navedenih ranije u tekstu, one se mogu i proširivati. Tako mogu biti odgovorna za registraciju biračica/a i političkih stranaka te regulirati i nadzirati ih kao i medije. Oni planiraju i provode izbornu logistiku, zapošljavaju osoblje, akreditiraju promatračice/e te rješavaju sporove. Uz to, educiraju javnost, savjetuju vladu i donositelje odluka o izbornim promjenama, sudjeluju u međunarodnim uslugama izborne pomoći te pružaju usluge za izbore privatnih organizacija. Neke od funkcija mogu se prenijeti i na druge institucije (Catt i dr, 2014: 73-78).

Donošenje odluka u TPI razlikuje se s obzirom na modele izbornog upravljanja, zahtjeve izbornog zakona i državnu kulturu donošenja odluka. U vladinom modelu TPI daju prijedloge, a moć određivanja politika i administrativna pitanja prepuštaju se šefici/u tajništva tijela. U nezavisnom modelu i nezavisnom tijelu mješovitog modela sam izborni zakon određuje neke situacije donošenja odluka kao što je na primjer izbor predsjednice/ka. Također određuje ovlasti donošenja odluka predsjednice/ka, članica/ova, potrebnu većinu i ulogu predsjednice/ka u glasanja. Ostatak pitanja određen je administrativnim procedurama koje utvrđuju članice/ovi TPI. Redoviti sastanci članica/ova TPI pomažu reviziji rada tijela, razvoju smjernica politika i smjernica o politikama osoblju tajništva tijela. Kvorum inače čini 50 % članica/ova, a zahtjev je ponekad da obavezno treba biti prisutna predsjednica/k ili zamjenica/k. Za izglasavanje odluke je ponekad potreba većina, nekad trećina, a u nekim slučajevima polovina ili dvije trećine (Catt i dr, 2014: 123-124). Vidljivo je da su TPI vrlo slojevita, ali i da se dosta razlikuju od države do države. Sve više država nastoji imati sveobuhvatni izborni okvir za njihovo djelovanje te ona imaju niz ovlasti i odgovornosti.

### 2.3. Sastav tijela za provedbu izbora

TPI imaju članice/ove tijela ili osoblje tajništva. U vladinom tijelu administrativne i logističke operacije izvršavaju javne službenice/i. Članice/ovi izvršne vlasti mogu imati aktivnu ulogu, ali je za javne politike najčešće zadužena direktorica/or tajništva. Neovisni model sadrži članice/ove i njihova uloga slična je odboru tvrtke jer vode smjer TPI. Oni pod pritiskom moraju zadržati integritet i imati visoku razinu upravljačkih vještina. Članice/ovi TPI trebaju imati različite vještine kao što su pravne, komunikacijske, logističke, upravljačke i tehnološke. Povjerenje u članice/ove TPI postiže se izbornim zakonodavstvom koje sadrži dvije komponentne. Prva su jasno definirane kvalifikacije za neovisno vođenje izbora, a druga transparentni mehanizmi selekcije i imenovanja koji se temelje na zaslugama (Catt i dr, 2014: 107-108).

Bitno je uvidjeti i kakvu ulogu u TPI ima predsjednica/k. To ovisi i o načinu na koji se ta osoba bira. U nekim državama se svo članstvo bira na isti način, a ono zatim između sebe imenuje predsjednicu/ka. Ovako je u Moldaviji, BIH, Rusiji, Sjevernoj Koreji, Ukrajini i na Kostariki. No, u nekim državama se predsjednica/k i ostatak članstva biraju na različite načine. U Litvi, Pakistanu, Gani, Tajlandu i Urugvaju predsjednica/k izabran je od strane predsjednice/ka države ili premijerke/a. Predsjednica/k može biti izabran i iz reda starijih sutkinja/daca, dok ostali dolaze s nižih sudskih razina. Tako imenovana predsjednica/k ima veću moć, a povrh toga i dodatne ovlasti te odgovornosti. U Litvi može zapošljavati i otpuštati osoblje, predstavljati tijelo pred drugim institucijama, čuvati i usmjeravati korištenje pečata tijela. Na Solomonskim otocima predsjednica/k parlamenta postaje predsjednica/k TPI (Catt i dr, 2014: 109).

Ako država koristi neovisni ili mješoviti model izbornog upravljanja, okvir članstva TPI određuje izborni zakonodavstvo. Tako članstvo može biti višestranačko ili stručno. TPI sastavljeno od kandidatkinja/a političkih stranaka pretpostavlja da su odluke političke i da svaka politička stranka može odrediti dio članstva. Model višestranačkih tijela razlikuje se u pojedinim državama. U nekim slučajevima zakon određuje kriterije, a ponekad stranke koriste vlastite kriterije za izbor predstavnica/ka. Na njih se gleda kao na one koji štite interese političke stranke koja ih je nominirala, ali i nadziru jedni druge zbog čega ga se može smatrati nepristranim tijelom. Njihov mandat je najčešće fiksni i ne može ih se raspustiti, osim ako ne povrijede svoje obveze ili ako se povuku (Catt i dr, 2014: 110-111, 118; Lopez-Pintor, 2000: 63-64).

Neki smatraju kako je višestranački model bolji jer potiče konsenzus svih aktera političkog natjecanja i povećava transparentnost. Može čak i više motivirati biračice/e. No, može i ugroziti donošenje odluka, pogotovo kad su u pitanju bitni politički interesi. Može se narušiti i povjerenje u sigurnost glasačkog materijala te razviti nezadovoljstvo kod manjinskih stranaka koje možda nisu uključene u rad tijela. Višestranačka tijela najčešća su pojava u državama koje su imale teške prijelaze iz autoritarnih do višestranačkih sustava. U tim sustavima su javne službenice/i diskreditirani kao kreatorice/i izbornih politika zbog svog rada u prošlom režimu. Uz to, takvo iznimno polarizirano društvo teško pronalazi javne osobe na koje se gleda kao nepristrane i koje bi tijekom tranzicijskih izbora mogle biti dijelom TPI (Catt i dr, 2014: 110-111, 118; Lopez-Pintor, 2000: 63-64).

S druge strane, TPI mogu biti sastavljena i od stručnjakinja/a. Ovaj model pretpostavlja da su odluke pravne ili tehničke i zaposlenice/i imaju stručnosti nositi se s izbornim problemima. Ponekad je članstvo nominirano od strane političke stranke ili civilnog društva, ali to ne znači da će se ponašati sukladno stranačkim željama ili da će ih usmjeravati stranka koja ih je nominirala. Neke od kvalifikacija koje mogu biti su minimalna dob, izborna znanje i profesionalne kvalifikacije. Članice/ovi su često javne ličnosti poznate po političkoj neutralnosti sa stručnošću u političkoj znanosti, medijima, pravu i javnoj administraciji. Iako za vrijeme rada u tijelu ne smiju biti aktivni u političkoj stranci, ponekad se kandidatkinje/i mogu gledati kao skloni nekoj od političkih stranaka. TPI sa stručnim članstvom postoje u Australiji, Kanadi, Indiji, Poljskoj, Ukrajini i još nekim državama (Catt i dr, 2014: 110-112; Lopez-Pintor, 2000: 63-64).

TPI mogu imati i obje vrste članstva. Tako dio članstva može biti nominiran od strane političkih stranaka, a drugi dio politički neovisne članice/ovi kao što su predstavnice/i civilnog društva, sutkinje/ci, akademkinje/ci ili karijerne javne službenice/i. Na Obali Bjelokosti su članice/ovi TPI imenovani od strane vladinih ministarstava, političkih stranaka te pravnih i sudskih društava. Ovakva tijela često imaju više politički imenovanih članica/ova, nego stručnjakinja/a. Time pokušavaju zastupiti širok raspon političkih interesa. Sve tri prikazane vrste članstva u TPI imaju svoje prednosti i nedostatke (Catt i dr, 2014: 112-113).

Još jedno od razlikovanja članstva TPI može biti i na ona čije članstvo radi cijelo vrijeme i ona čije članstvo radi samo dio vremena. To ovisi o administrativnim i izbornim okolnostima. U stalnim tijelima ima puno posla tijekom izbornog ciklusa i zbog toga članstvo mora biti na puno radno vrijeme te dostupno za donošenje odluka i konzultacije. Puno radno vrijeme



potrebno je za stalne aktivnosti kao što su edukacija i registracija biračica/a, reforme izbornog zakona, konstantni izbori i slično. Tamo gdje su fiksni datumi izbora i TPI imaju ograničene odgovornosti između izbora, možda je bolje članstvo na pola radnog vremena. Ovo znači da se osoblje na puno radno vrijeme bavi samo izbornim zadacima, dok se osoblje na pola radnog vremena izborima bavi samo dio vremena uz svoj svakodnevni posao. Osim ova dva modela, moguće su i razne kombinacije. Tako osoblje istog tijela može raditi na razne načine ili između izbora raditi dio vremena, a tijekom izbora na puno radno vrijeme (Catt i dr, 2014: 112-114).

Broj članica/ova u TPI razlikuje se od države do države. Veće članstvo možda ima širu predstavljenost, manje može facilitirati donošenje odluka i raspravu, a neparno osigurava mogućnost donošenja odluka običnom većinom. Veličina tijela može biti od jednog, kao što je na Papua Novoj Gvineji, do čak 31 kao što je u Izraelu. Članstvo najčešće ima vremenski određene mandate. Mandati mogu trajati od tri godine, kao što su na Malti i Ruandi, do deset godina kao u Bocvani. U nekim državama vrijeme mandata ovisi o mandatu vlade, a članice/ovi nekad ostaju do umirovljenja, dok ne navrše određenu dob i slično. Ograničenje mandata dobro je za kontinuirano kolanje novih ideja, ali može podrivati institucionalno iskustvo. Neprekidni mandati pomažu zadržavanju institucionalnog iskustva i osiguravaju nesmetano preuzimanje vodstva. Ako nisu, novo članstvo treba biti izabrano na vrijeme kako bi se moglo uhodati u sve obveze, a opet dopustiti prošlom da završi sve započeto (Catt i dr, 2014: 114-116).

Proces izbora članstva TPI uključuje nominaciju, selekciju i imenovanje. Za članstvo u stručnim tijelima objavljuje se javni poziv. Prijave pregledava neovisno tijelo, a izbrana imena se zatim šalju predsjednici/ku na posljednje imenovanje. Iako se na javni poziv mogu javiti ljudi različitih zanimanja, ne garantira se da će biti najbolji za taj posao. Javni pozivi osiguravaju transparentnost, uključivost, kontrolu cijelog procesa i otvaraju mogućnost svima. No, proces košta, traje, potreban je nadzor, dominantna stranka svejedno može dosta utjecati, ljudi se možda neće htjeti prijaviti jer neizbor vide kao sramotu, a profesionalke/ci možda neće htjeti prolaziti proces procjene (Catt i dr, 2014: 116).

Članstvo TPI može biti imenovano od strane više institucija. U puno država članstvo imenuje predsjednica/k. U nekim to čini zakonodavno tijelo kao što je slučaj u Kanadi, Meksiku i Latviji, a u nekim sudstvo kao na Kostariki. Ako imenovanje vrši samo jedna grana, opasnost je da ih javnost vidi kao pijune onih koji su ih imenovali. Također, ako imenovanje vrši samo izvršna vlast, dolazi do sumnje u pristranost imenovanih. Podjela imenovanja na izvršnu i zakonodavnu omogućava provjeru tijekom imenovanja i poboljšava sam proces. No, čak ako

je imenovanje i podijeljeno između zakonodavne i izvršne vlasti, problem je ako jedna stranka dominira u obje grane ili ako izvršna vlast kontrolira zakonodavnu. Rješenje ovog problema je odlučivanje dvotrećinskom većinom u zakonodavnom tijelu jer manjine mogu imati veto utjecaj. Ovakav način glasanja koriste u Nigeriji, Urugvaju, Meksiku i Jemenu. Pozitivno se gleda i ako imenovanja vrši više tijela na različite načine. Konzultacije tijekom imenovanja su česte i procesu može pomoći uključivanje zakonodavstva ili suprotstavljenih stranaka jer daje višestranačku potporu procesu. Tko god da donosi posljednju odluku, u nekom od stadija procesa koristi se manje formalna grupa individua ili odbor za imenovanje. Ponekad taj odbor odlučuje koga imenovati, a ponekad dostavlja listu imena pa konačnu odluku donosi drugo tijelo (Catt i dr, 2014: 117-118).

#### 2.4. Promatračice i promatrači

Uz TPI bitne su i promatračice i promatrači. Iako nisu obavezni dio izbora, jedan su od mehanizama zaštite njihova kredibiliteta. Promatranje izbora je prikupljanje informacija o izbornom procesu i donošenje odluka na temelju njih, a vrše ga osobe koje ne smiju izravno intervenirati u proces izbora. Povijesno su izbore pratili akademkinje/ci, mediji ili osoblje diplomatskih predstavništava. Od Prvog svjetskog rata postalo je međunarodno institucionalizirano i danas je vrlo važan dio izbornog procesa (Badie, 2011: 722).

Promatranje izbora može otkriti i spriječiti izbornu prijevaru te povećati povjerenje u vjerodostojnost izbora i izborne rezultate. Također doprinosi poboljšavanju usklađenosti provedbe izbora sa zakonima, povećanju transparentnosti i odgovornosti izbornog osoblja. Uspješnost promatranja ovisi upravo o tome može li se spriječiti izborna prijevara i poboljšati izbore. Uz to, promatranje pritisak političkih stranaka okreće prema biračima i biračima, tj. izvan biračkih mjesta. Umjesto pokušaja manipulacije glasačkim listićima, oni raznim načinima u interakciji s građankama i građanima trebaju osigurati glasove za pobjedu (Kelley, 2012: 29, 30, 166; Krawczyk i Davis-Roberts, 2020: 318; Lean, 2007: 296; Sjoberg, 2012: 35). Sve promatračice i promatrači za promatranje moraju imati odobrenje nadležnih tijela, a mogu se podijeliti na nekoliko vrsta (Lean, 2007: 290).

Promatračice/i mogu biti iz države u kojoj se provode izbori pri čemu mogu biti stranački ili nestranački. Stranačke određuju političke stranke i smatra se da oni nemaju namjeru osigurati pravednost, nego poticati stranačku agendu (Green, 2021: 472-473; Krawczyk i Davis-Roberts, 2020: 318-319; Lean, 2007: 290). Nestranačke određuju nevladine organizacije i mogu se

razlikovati dva osnovna modela. Nevladine organizacije se mogu isključivo baviti promatranjem izbora, a mogu se, uz promatranje, baviti i drugim aktivnostima (Lean, 2007: 290). Njihov uspjeh, osim već navedenim mjerilima, može se gledati i kroz još nekoliko dimenzija. Za početak, nestranačko nacionalno promatranje uspješno je ako sudionicama/ima omogućuje usvajanje građanskih vještina i političkih znanja. Takve organizacije inače uspijevaju privući i više interesa volonterki/a. Također, same u svom radu moraju ocrtavati ideale transparentnosti i odgovornosti te biti prihvaćene kao važne akterice od strane političke vlasti i građanki/a. Na temelju toga mogu imati i posredničku ulogu između države i društva, ali i međunarodne zajednice (Lean, 2007: 296). Obje vrste nacionalnih promatračica/a ponekad se vide kao pristrane jer se ne vjeruje političkim strankama, a uz udruge koje se bave izborima se često vežu negativne konotacije rada za neku od stranaka ili općenito zlouporabe novca državnog proračuna. Najviše se vjeruje idućem tipu promatračica/a (Badie, 2011: 723).

Posljednji tip su međunarodne promatračice/i koji su službeno nestranački i objektivni (Hyde, 2011: 9). Oni svojim promatranjem žele informirati domaće i međunarodne aktere o legitimitetu izbora te savjetima pomoći unaprijediti njihovu kvalitetu (Kelley, 2012: 28; Van Aaken, 2009: 319). Praksa nestranačkog promatranja izbora korijene vuče s Filipina kada je 1983. godine Nacionalni građanski pokret za slobodne izbore (NEMFREL) prvi promatrao izbore u državi. Svojim promatranjem odigrao je ključnu ulogu na kasnijim izborima, a nestranačko izborno promatranje se od tada proširilo i na druge države (Lean, 2007: 291).

Najpoznatije organizacije koje šalju svoje promatračice/e su Europska unija (EU) i OESS (Hyde i Kelley, 2011: 1) Ciljevi obje organizacije su identični. Žele podržati demokraciju i ljudska prava, osnažiti demokratske institucije, odvratiti izbornu prijevaru te izgraditi povjerenje javnosti u izborni proces. Također, obje daju savjete za poboljšanje izbora u budućnosti. U posljednjih 20 godina EU je održala oko 160 promatračkih misija u preko 80 država. One su do 2009. godine provedene u suradnji s Programom ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) i Međunarodnom organizacijom za migracija (IOM), a od tada se provode kroz četverogodišnje ugovore koji se potpisuju nakon međunarodnog natječaja kroz koji se biraju četiri konzorcija. Za Republiku Hrvatsku se navodi jedna misija EU, 1997. godine, za općinske izbore (Csce.gov, 2022; Ec.europa.eu, 2022; Europarl.europa.eu, 2020).

S druge strane, OESS je od 1990. godine imala preko 300 promatračkih misija. Njezine promatračke misije imaju otprilike dvanaest članica/ova tima, nekoliko desetaka dugoročnih i nekoliko stotina kratkoročnih promatračica/a. Misija OESS-a je u RH djelovala od 1996. do

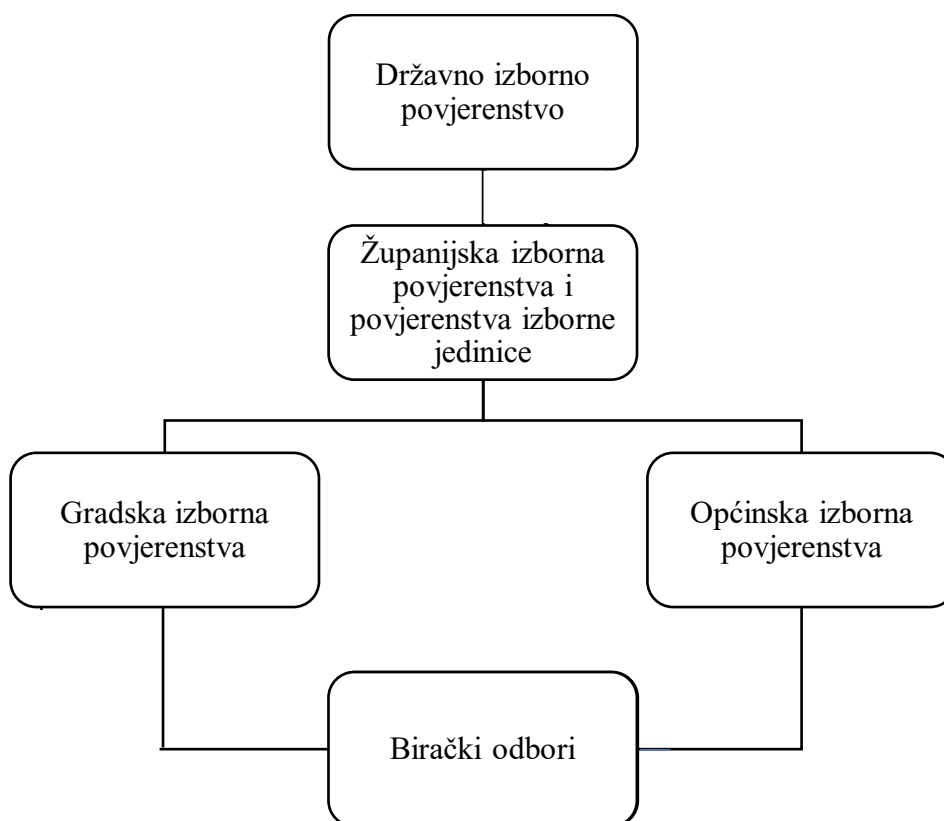
2007. godine. Tijekom tog razdoblja pružali su pomoć i stručnost u području ljudskih prava i prava nacionalnih manjina, pomagali implementaciji zakonodavstva te nadzirali demokratske mehanizme, institucije i procese. Na tome su radili u suradnji s puno drugih organizacija. Zatim su otvorili svoj ured u Zagrebu koji je djelovao sve do 2012. godine. Izvješća o izborima u Hrvatskoj napisali su za izbore 2007., 2009., 2010., 2011. i 2015. godine (Csce.gov, 2022; Izbori.hr, 2022b; Osce.org, 2022).

Postoje dvije vrste promatranja izbora s obzirom na trajanje – kratkoročno i dugoročno. Kratkoročno promatranje obuhvaća samo izborni dan i usmjereno je na otkrivanje nepravilnosti do kojih dolazi na biračkom mjestu. Dugoročno promatranje je sveobuhvatno i odnosi se na cijeli izborni ciklus. Započinje već pri formiranju i postavljanju izbornih tijela te kreiranju izbornih granica, a završava rješavanjem izbornih sporova na kraju izbornog procesa. Takve promatračice/i vrlo su dobro upoznati s izbornim sustavom i procesima države u kojoj promatraju (Krawczyk i Davis-Roberts, 2020: 318-319). Promatračice/i imaju bitnu ulogu osiguravanja ispravnosti izbora, no pretpostavka je da bi to TPI već trebala činiti sama od sebe. Promatranje bi moglo davati smjernice za unaprjeđenje izbora, ali TPI na nikakav način ne bi trebala ugrožavati legitimitet izbornog procesa. Ako to čine, znači da su izgubila smisao.

### 3. TIJELA ZA PROVEDBU IZBORA U REPUBLICI HRVATSKOJ

U Republici Hrvatskoj izbore i referendume organizira Državno izborno povjerenstvo (DIP) koje ima nekoliko podređenih tijela. To su županijska izborna povjerenstva (ŽIP-ovi) i povjerenstva izborne jedinice, gradska izborna povjerenstva (GIP-ovi) i općinska izborna povjerenstva (OIP-ovi) te BO (v. sliku 2). Ona se oformljavaju uoči izbora. Uz njih, na izborima mogu biti prisutne i promatračice/i. U ovom dijelu rada bit će objašnjeni sastav i ovlasti spomenutih tijela za svaku vrstu izbora u RH, a zatim detaljno prikazane aktivnosti izbornog dana.

Slika 2: Hijerarhija tijela za provedbu izbora u Republici Hrvatskoj



Izvor: Autorica prema Hrvatski sabor, 2012.

#### 3.1. Državno izborno povjerenstvo

DIP neovisno je i stalno državno tijelo zaduženo za organiziranje i provedbu svih faza izbora i referenduma u Republici Hrvatskoj. Prvi Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske donesen je u veljači 2007. godine. Tim Zakonom DIP je ustrojen kao stalno i neovisno

tijelo, određen je njegov status i način rada, suradnja s ostalim institucijama te sva druga pitanja (Hrvatski sabor, 2006). Stvoren je po uzoru na Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima koji je prihvatilo Vijeće Europe pri čemu se posebna pozornost daje neovisnim tijelima koja sudjeluju u organiziranju izbora. Ovaj Kodeks je u slučaju Republike Hrvatske djelomično primijenjen. DIP ima stalni karakter, ali sve članice i članovi nisu profesionalke/ci te nisu imenovani od strane Hrvatskog sabora. Također, sva ostala TPI su *ad hoc* tijela (Picula, 2012: 18).

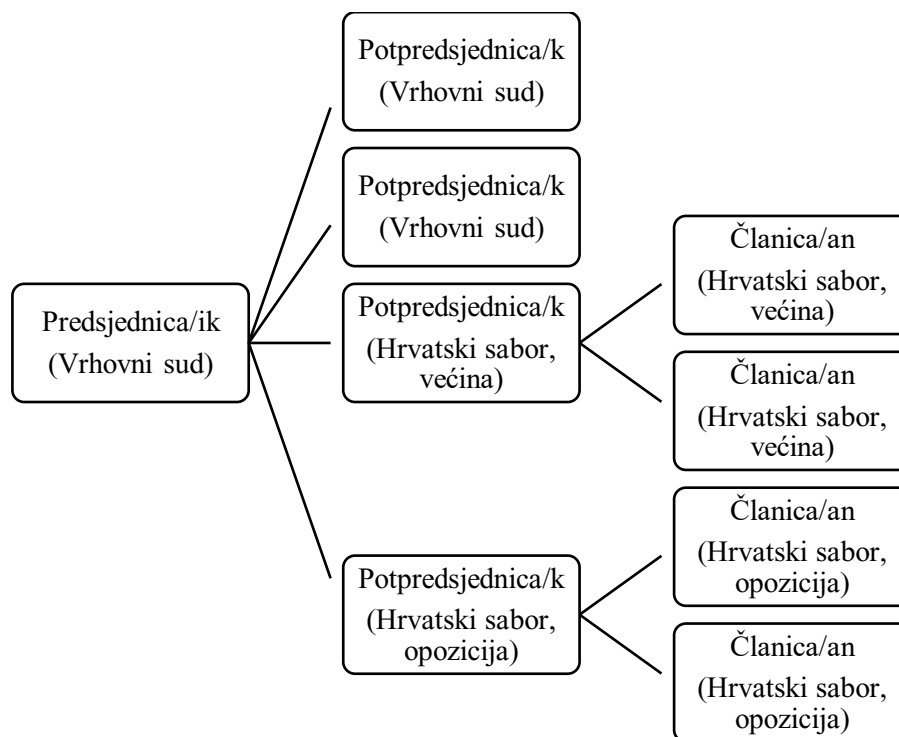
Prije Državnog izbornog povjerenstva, postojalo je slično tijelo drugog imena. Prema Zakonu o izboru predsjednice/ka iz 1992. godine TPI bili su Izborna komisija Republike Hrvatske, općinske izborne komisije i BO. Izborna komisija Republike Hrvatske sastojala se od predsjednice/ka i četiri članice/a te zamjenice/ka za svakoga. Imenovao ih je Ustavni sud RH i to iz reda sutkinja/daca Vrhovnog suda ili drugih „istaknutih“ pravnic/ka (SRH, 1992). Članice/ovi morali su biti diplomirane pravnice/i, a nisu smjeli pripadati niti jednoj političkoj stranci. Zadaće Izborne komisije bile su organizacija i provedba izbora, imenovanje općinskih izbornih komisija i davanje uputa za rad nižih tijela. Ona je također propisivala obrasce za izbore, nadzirala rad općinskih izbornih komisija, sastavljala liste kandidatkinja/a, nadzirala izbornu promidžbu, objavljivala rezultate izbora te vršila druge poslove obuhvaćene zakonom (SRH, 1992). Kasnijim izmjenama i dopunama Zakona, Izborna komisija RH postala je Izorno povjerenstvo RH, a zatim je preimenovana u DIP (ZDSRH, 1997).

Do Zakona o DIP-u, DIP je imao stalni i prošireni sastav. Stalni sastav DIP-a bio je sastavljen od predsjednice/ka, četiri članice/a i zamjenica/ka. Predsjednica/k DIP-a bio je ujedno i predsjednica/k Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Ostale članice/ove DIP-a imenovao je Ustavni sud Republike Hrvatske iz reda sutkinja/daca Vrhovnog suda RH i drugih istaknutih pravnic/ka pri čemu oni nisu smjeli biti članice/ovi političkih stranaka. Prošireni sastav DIP-a činile su tri predstavnice/ka većinske političke stranke ili koalicije i tri predstavnice/ka oporbenih stranaka ili koalicije te njihove zamjenice/i. Ako se oporbene političke stranke nisu mogle dogovoriti oko svoje tri članice/a, oni su se kockom birali pred Ustavnim sudom RH. Nadležnosti DIP-a ticale su se svake faze provedbe izbora i referenduma. To su bile briga o zakonitoj pripremi i provedbi izbora, imenovanje članica/ova izbornih povjerenstava izbornih jedinica, utvrđivanje uputa za rad izbornih povjerenstava i BO te određivanje biračkih mjesta. Također su imenovali BO u diplomatskim i konzularnim predstavništvima RH, propisivali obrasce, nadzirali izbornu promidžbu, objavljivali rezultate izbora, informirali biračice/e,

osiguravali stalne službe čija zadaća je bilo informiranje te sve ostale poslove određene zakonom (Picula, 2012: 13; 15-18).

U razdoblju prije donošenja zakon o DIP-u, TPI su na svim izborima, osim na predsjedničkim, imala stalne i proširene sastave (Picula, 2012: 12). Danas DIP ima samo stalni sastav, a čine ga predsjednica/k, četiri potpredsjednice/ka i četiri članice/a (v. sliku 3). Predsjednica/k Vrhovnog suda RH još uvijek je predsjednica/k DIP-a i dužnost može obavljati najviše osam godina. Ta osoba zastupa, predstavlja i rukovodi DIP-om, određuje mjere i nužne aktivnosti usklađene sa zakonom kako bi tijelo moglo neometano obavljati svoj posao. Od četiri potpredsjednice/ka, dvije bira Opća sjednica Vrhovnog suda RH na prijedlog predsjednice/ka Vrhovnog suda RH iz reda sutkinja/daca suda. Preostale dvije potpredsjednice/ka i članice/ove bira Hrvatski sabor. To čini većinom glasova svih zastupnica/ka. Jednu potpredsjednicu/ka i dvije članice/a predlaže većinska politička stranka ili koalicija. Drugu potpredsjednicu/ka i druge dvije članice/a predlažu oporbene stranke ili koalicija s obzirom na sastav Hrvatskog sabora. Predložene osobe moraju imati pravo glasa, biti diplomirane pravnice/i, imati deset godina radnog iskustva u struci, poznavati izborni i politički sustav RH te ne smiju biti članice/ovi niti jedne političke stranke (Hrvatski sabor, 2007; Izbori.hr, 2022c). Sutkinje/ci DIP-a posao ne obavljaju „profesionalno“ i to im nije jedino zanimanje, a šest članica/ova koje Hrvatski sabor imenuje na osam godina svoju dužnost obavljaju „profesionalno“ (Picula, 2012: 18-19). Trajanje mandata za potpredsjednice/ke koje bira opća sjednica Vrhovnog suda nije propisano (Intervju 15, 2022).

Slika 3: Prikaz sastava Državnog izbornog povjerenstva



Izvor: Autorica prema Izbori.hr, 2022c.

Napomena: U zagradi se navode politička tijela koja biraju članice/ove Državnog izbornog povjerenstva.

DIP provodi razne poslove i oni su vrlo slični onima koje je imao prije. Zakonom su samo prošireni i specificirani. DIP tako daje mišljenja za unaprjeđenje izbornog i referendumskog zakona, imenuje članice/ove ŽIP-ova i Gradskog izbornog povjerenstva Grada Zagreba, educira članice/ova izbornih povjerenstava i povjerenstava za provedbu referenduma. Uz to, informira građanke/e o provedbi izbora i biračkom pravu, utvrđuje način arhiviranja i objave materijala o izborima i referendumima te objavljuje publikacije vezane uz izbore. Također podnosi izvješća „nadležnim tijelima“, kao i Hrvatskom saboru, utvrđuje organizaciju svoje stručne službe, bira tajnicu/ka i zamjenicu/ka, surađuje s raznim organizacijama i ostale poslove propisane odredbama (Hrvatski sabor, 2007). Nakon što je na snagu 2011. godine stupio Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, DIP, u suradnji s izbornim povjerenstvima, nadzire izborne promidžbe, financiranje izbornih promidžbi, donacije i druge aktivnosti koje se tiču financiranja i promidžbe. Također nadzire godišnje financijske transakcije i izvješća političkih stranaka, nezavisnih zastupnica/ka i zastupnica/ka nacionalnih manjina (Picula, 2012: 21). DIP izdaje i službene iskaznice za strane promatračice/e na izborima (Hrvatski sabor, 2012).



Sjednice DIP-a su javne, a saziva ih i njima predsjedava predsjednica/k. Način rada DIP-a uređen je Poslovníkom o radu, a odluke se donose većinom glasova svih članica/ova. DIP ima svoju stručnu službu koja obavlja administrativne i tehničke poslove kako bi DIP mogao nesmetano raditi. Čelnica/k i voditeljica/lj stručne službe DIP-a je tajnica/k DIP-a kojeg se bira većinom glasova svih članica/ova nakon provedenog javnog natječaja. Na isti način bira se i zamjenica/k tajnice/ka. Rad DIP-a financira se iz državnog proračuna, a predsjednica/k odlučuje o raspoređivanju i korištenju tih sredstava (Picula, 2012: 20).

U radu DIP-a mogu se prepoznati razni nedostaci i već niz godina se na njima planira raditi. Tako se dugo govorilo o potrebi profesionalizacije nižih izbornih povjerenstava, ali do nje, kao ni do razrješenja drugih poteškoća, još uvijek nije došlo (Picula, 2012: 20-21). Nevladina organizacija Gong<sup>2</sup> detektirala je još neka područja potencijalnog unaprjeđenja izborne administracije. Za početak smatraju da se izborna administracija treba povećati i da se niža izborna povjerenstva trebaju profesionalizirati. Također smatraju da je potrebno otkloniti neusklađenosti i revidirati izborne propise, jačati nezavisni nadzor, učinkovitije koordinirati rad državnih institucija koje provode izbore te jasno i precizno sankcionirati kršenje izbornih pravila (Picula, 2012: 24; Picula; 2014: 199).

### 3.2. Županijska izborna povjerenstva i izborna povjerenstva izborne jedinice

ŽIP-ovi i izborna povjerenstva izbornih jedinica iduća su u hijerarhiji TPI. Ovih tijela nikad nije bilo, a nema ih niti trenutno pri provedbi predsjedničkih izbora. No, prisutni su na svim drugim izborima i državnim referendumima u različitom sastavu (v. tablicu 1). Prema Zakonu o parlamentarnim izborima iz 2003. godine, izbore za Hrvatski sabor provode izborna povjerenstva izbornih jedinica. Ona imaju stalni i prošireni sastav, a oba sastava imaju jednaka prava i dužnosti. Stalni sastav čine predsjednica/k, dvije članice/a i njihove zamjenice/i. Imenuje ih DIP iz reda sutkinja/daca i drugih istaknutih pravnic/ka. Prošireni sastav čine dvije predstavnice/ka većinske političke stranke ili koalicije, dvije predstavnice/ka oporbenih političkih stranaka i njihove zamjenice/i. Ako se ne uspiju dogovoriti, DIP će odlučiti kockom. Njihova zadaća je briga za zakonitu provedbu izbora, određivanje biračkih mjesta, imenovanje

---

<sup>2</sup> Gong je organizacija civilnog društva čiji cilj je unaprijediti demokratske institucije i procese, demokratsku politiku kulturu te potaknuti odgovorno sudjelovanje građanki/a. Utemeljen je 1997. godine pod nazivom „Građani organizirano nadgledaju glasanje“, a uz promatranje izbora, danas se bave nizom aktivnosti vezanih uz izbore, građanska prava, političku i medijsku pismenost i slično (Gong.hr, 2022).

i raspuštanje OIP-ova i GIP-ova te BO. Također, tehničke pripreme, prikupljanje, zbrajanje i dostavljanje rezultata glasanja te drugi poslovi iz Zakona (OZHS, 2003).

U provedbi lokalnih izbora sudjeluju izborna povjerenstva Grada Zagreba i županija te imaju stalne i proširene sastave. Stalni sastav čine predsjednica/k, potpredsjednica/k i četiri članice/a. Minimalno jedna trećina stalnog sastava mijenja se na svakim izborima. Prošireni sastav sastoji se od tri predstavnice/ka većinske političke stranke ili stranaka i tri predstavnice/ka oporbenih političkih stranaka. Određuju se u roku od 8 dana nakon što na snagu stupi odluka o raspisivanju izbora. Odnos članica/ova proširenog sastava određuje se po omjeru stranaka u županijskoj skupštini, tj. Gradskoj skupštini Grada Zagreba. Ako se istovremenom održavaju izbori za predstavnička tijela lokalne i regionalne samouprave, dvije članice/a proširenog sastava izbornog povjerenstva bit će iz političke grupacije predstavničkog tijela lokalne samouprave, a jedna članica/član regionalne samouprave. Preostale tri članice/a bit će iz oporbene političke grupacije. Ako se ne uspiju dogovoriti, nadležno izborna povjerenstvo odredit će ždrijebom. Sve članice/ovi moraju biti magistrice/i pravne struke, ne smiju biti kandidatkinje/i na izborima koji se provode, a imenuje i nadzire ih DIP. Imenuju se odmah nakon raspisivanja izbora. ŽIP-ovi brinu o pravilnoj pripremi i provedbi izbora te nadziru rad OIP-ova i GIP-ova. Objavljaju kandidacijske liste, nadziru izbornu promidžbu, objavljuju rezultate izbora i utvrđuju zastupljenost predstavnica/ka nacionalnih manjina. Uz to određuju stručni tim za administrativne i tehničke poslove i njihovu naknadu, izdaju službene iskaznice za promatračice/e te primaju prigovore na nepravilnosti. Odgovor na prigovor dužni su donijeti u 48 sati od dostavljanja prigovora (Hrvatski sabor, 2012).

U izborima za Europski parlament također sudjeluju ŽIP-ovi i Gradsko izborna povjerenstvo Grada Zagreba. Sastavljeni su od predsjednice/ka, dvije članice/a i zamjenice/ka za svakoga od njih. Imenuje ih DIP. Predsjednica/k i zamjenica/k imenuju se iz redova sutkinja/daca. ŽIP se brine za pravilnu provedbu izbora na biračkim mjestima svog područja, određuje biračka mjesta uz prijedloge nižih izbornih povjerenstava, imenuje ih i imenuje i raspušta BO. Također vrši tehničke pripreme, prikuplja i zbraja glasove koje zatim dostavlja DIP-u te obavlja sve ostale poslove određene Zakonom. Gradsko izborna povjerenstvo Grada Zagreba čini isto (Hrvatski sabor, 2010).

Prema Zakon o referendumima iz 1996. godine, povjerenstvo za provedbu državnog referenduma u županiji sudjeluje u provedbi referenduma. Pri tome je sastavljeno od predsjednice/ka, četiri članice/a i njihovih zamjenica/ka. Imenuje ih DIP iz reda sutkinja/daca

određene županije. Njihove zadaće su briga za regularnu provedbu državnog referenduma na razini županije, nadzor nižih tijela, tehničke pripreme, prikupljanje, zbrajanje i dostavljanje glasova DIP-u te drugi poslove određeni Zakonom (ZDSRH, 1996). Članice/ovi ŽIP-a i izbornih povjerenstava izborne jedinice za svoj rad dobivaju novčanu naknadu čiju visinu određuje Vlada RH. Mjerilo za određivanje naknadi utvrđuje DIP pazeći na vrstu i složenost posla (Hrvatski sabor, 2012). Prema posljednjoj odluci iz travnja 2021. godine, naknade članica/ova stalnih sastava kreću se od 2000 do 6000 kn po osobi, ovisno o broju biračkih mjesta, a naknade proširenih iznose 50 % naknade stalnih (VRH, 2021b).

Tablica 1: Sastav Županijskih izbornih povjerenstava i izbornih povjerenstava izborne jedinice na izborima i referendumima

<b>Vrsta izbora</b>  <b>Tip sastava</b>	<b>Hrvatski sabor</b>	<b>Lokalni</b>	<b>Europski parlament</b>	<b>Referendumi</b>
<b>Stalni</b>	Predsjednica/k	Predsjednica/k	Predsjednica/k	Predsjednica/k
	2 članice/a	Potpredsjednica/k	2 članice/a	4 članice/a
	3 zamjenice/ka	4 članice/a	3 zamjenice/ka	5 zamjenica/ka
<b>ukupno SS</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>10</b>
<b>Prošireni</b>	2 predstavnice/ka većinske stranke	3 predstavnice/ka većinske stranke	<i>Np</i>	<i>Np</i>
	2 predstavnice/ka oporbenih stranaka	3 predstavnice/ka oporbenih stranaka		
	4 zamjenice/ka			
<b>ukupno PS</b>	<b>8</b>	<b>6</b>		
<b>ukupno</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>10</b>

Izvor: Autorica prema Hrvatski sabor, 2010; Hrvatski sabor, 2012; OZHS, 2003; ZDSRH, 1996.

### 3.3. Gradska i općinska izborna povjerenstva

Prema Zakonu iz 1992. godine, u provedbi predsjedničkih izbora sudjelovale su općinske komisije koje su se sastojale od predsjednice/ka, dvije članice/a i zamjenica/ka. Svi su morali biti diplomirane pravnice/i, nisu smjeli biti pripadnice/i političkih stranaka, a imenovala ih je Izborna komisija RH iz reda sutkinja/daca i drugih pravnic/a/ka. Brinule se za provođenje izbora na svom području u skladu sa zakonom, određivale biračka mjesta i imenovala BO. Uz to, obavljale su sve tehničke pripreme, prikupljale, zbrajale i dostavljale rezultate glasovanja te sve druge poslove iz Zakona (SRH, 1992). Ova tijela kasnije mijenjaju imena u OIP, GIP i Gradsko izborna povjerenstvo Grada Zagreba, ali sastav (v. tablicu 2) i obveze ostali su isti (ZDSRH, 1997).

U provedbi parlamentarnih izbora GIP-ove i OIP-ove imenuje izborna povjerenstvo njihove izborne jedinice. Imaju stalni i prošireni sastav, a prava i dužnosti ta dva sastava su isti. Stalni sastav čine predsjednica/k, dvije članice/a i njihove zamjenice/i. Imenuje ih DIP iz reda sutkinja/daca i drugih istaknutih pravnic/a/ka. Prošireni sastav čine dvije predstavnice/ka većinske političke stranke ili koalicije, dvije predstavnice/ka oporbenih političkih stranaka i njihove zamjenice/i. Ako se ne uspiju dogovoriti, DIP će odlučiti kockom. Zaduženi su za predlaganje biračkih mjesta, imenovanje i raspuštanje BO, prikupljanje i prosljeđivanje podataka o izborima te druge poslove koje izborna povjerenstvo izborne jedinice prenese na njih (OZHS, 2003).

GIP-ovi i OIP-ovi sudjeluju i u provedbi lokalnih izbora. Oba tijela imaju svoje stalne i proširene sastave. Stalni sastavi povjerenstava sastavljeni su od predsjednice/ka, potpredsjednice/ka i četiri članice/a. Na svakim izborima se mijenja bar jedna trećina stalnog sastava, a na prijedlog DIP-a se mogu u istom stalnom sastavu imenovati za provedbu u nekoliko općina i gradova. Prošireni sastavi povjerenstava sastavljeni su od tri predstavnice/ka predložene od strane većinske političke stranke, a tri su predložena od strane oporbenih političkih stranaka. U slučaju istovremenog održavanje izbora za predstavnička tijela regionalne i lokalne samouprave, kao i kod ŽIP-ova, dvije članice/a proširenog sastava predstavljaju političke grupacije predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a jedna članica/član regionalne samouprave. Preostale tri članice/a bit će iz oporbene političke grupacije. Ako se ne uspiju dogovoriti, nadležno izborna povjerenstvo će raspored odrediti ždrijebom. Predsjednica/k i potpredsjednica/k GIP-ova i OPI-ova trebaju biti magistricе/i pravne struke, a nitko u sastavu ne smije se natjecati na izborima koji se u tom trenutku provode

nuti biti članica/član neke od političkih stranaka. Imenovani su od strane ŽIP-a i to odmah po stupanju odluke o raspisivanju izbora na snagu. Rad GIP-ova i OIP-ova nadziru DIP i ŽIP-ovi. GIP-ovi i OIP-ovi brinu o zakonitoj pripremi i provedbi izbora. Oni obavljaju sve tehničke pripreme za izbore, ovjeravaju očitovanje o kandidaturi, objavljuju kandidacijske liste, određuju biračka mjesta i nadziru rad BO. Nadziru pravilnost izborne promidžbe, prikupljanju, zbrajaju i objavljuju rezultate izbora. Uz to utvrđuju zastupljenost predstavnica/ka nacionalnih manjina, sve prikupljene rezultate dostavljaju ŽIP-ovima, određuju članice/ove stručnog tima i sve ostale poslove određene Zakonom. Nepravilnosti u njihovom radu podnose se nadležnom ŽIP-u (Hrvatski sabor, 2012).

Sastav i obveze ovih tijela pri provođenju izbora za Europski parlament identični su parlamentarnim izborima. Imenovani su od strane nadležnog ŽIP-a, a sastoje se od predsjednice/ka, dvije članice/a i zamjenice/ka za svakoga. Predsjednica/k i zamjenica/k moraju biti magistricе/i prava. Izborna povjerenstva ŽIP-u predlažu biračka mjesta, imenovanja i raspuštanja BO, prikupljaju i prosljeđuju mu podatke o izborima te obavljaju druge poslove iz Zakona (Hrvatski sabor, 2012). Na prijedlog DIP-a, ova povjerenstva se mogu biti imenovana u jednakom stalnom sastavu za više općina i gradova (Hrvatski sabor, 2013).

Tijekom provedbe državnog referenduma, ova povjerenstva sastavljena su od predsjednice/ka, dvije članice/a i zamjenica/ka. Imenuje ih povjerenstvo za provedbu državnog referenduma u županiji. Zadužena su za određivanje glasačkih mjesta, imenovanja odbora, briga za zakonitu provedbu referenduma te prikupljanje, zbrajanje i dostavljanje glasova višim tijelima (ZDSRH, 1996). Sve članice/ovi GIP-ova i OIP-ova plaćeni su za svoj rad. Visinu naknade određuje Vlada RH, a mjerilo za određivanje novčanih naknada utvrđuje DIP. Pri tome vodi računa o vrsti i složenosti posla, a dobivaju isti iznos kao i ŽIP-ovi (Hrvatski sabor, 2012; VRH, 2021b).

Tablica 2: Sastav gradskih izbornih povjerenstava i općinskih izbornih povjerenstava na izborima i referendumima

<b>Vrsta izbora</b> <b>Tip sastava</b>	<b>Predsjednički</b>	<b>Hrvatski sabor</b>	<b>Lokalni</b>	<b>Europski parlament</b>	<b>Referendumi</b>
<b>Stalni</b>	Predsjednica/k	Predsjednica/k	Predsjednica/k	Predsjednica/k	Predsjednica/k
	2 članice/a	2 članice/a	Potpredsjednica/k	2 članice/a	2 članice/a
	3 zamjenice/ka	3 zamjenice/ka	4 članice/a	3 zamjenice/ka	3 zamjenice/ka
<b>ukupno SS</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>
<b>Prošireni</b>	<i>Np</i>	2 predstavnice/ka većinske stranke	3 predstavnice/ka većinske stranke	<i>np</i>	<i>Np</i>
		2 predstavnice/ka oporbenih stranaka	3 predstavnice/ka oporbenih stranaka		
		4 zamjenice/ka			
<b>ukupno PS</b>		<b>8</b>	<b>6</b>		
<b>ukupno</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>6</b>

Izvor: Autorica prema Hrvatski sabor, 2012; OZHS, 2003; SRH, 1992; ZDSRH, 1996.

### 3.4. Birački odbori

BO sudjeluju u provođenju svih izbora i referenduma u Republici Hrvatskoj, a zadaće su im izravna provedba izbora na biračkim mjestima u kontaktu s biračicama i biračima. Na posljednjim izborima provedenim 2021. godine postojala su ukupno 6572 BO (Intervju 15,

2022). Njihov sastav razlikuje se s obzirom na vrstu izbora (v. tablicu 3). Pri provedbi predsjedničkih izbora BO sastavljeni su od predsjednice/ka, dvije članice/a i zamjenica/ka. Imenovala ih je općinska izborna komisija minimalno pet dana prije dana izbora (SRH, 1992), a danas to čine GIP-ovi i OIP-ovi. Predsjednički izbori jedini su izbori na kojima je cijeli BO u potpunosti nestranački. GIP-ovi i OIP-ovi objavljuju javni poziv za rad u BO, a između pristiglih prijava biraju osobe s iskustvom i od povjerenja (Intervju 1, 2022).

Na parlamentarnim izborima sastoje se od predsjednice/ka, četiri članice/a i zamjenica/ka. Dvije članice/a i zamjenice/ke određuje većinska politička stranka, a drugo četvero oporbena politička stranka ili koalicija. Političke stranke su imena svojih članica/ova odbora dužne dostaviti osam dana prije samih izbora, a ako to ne učine, izborna povjerenstva članice/ove BO određuje samostalno. Predsjednica/k i njezina zamjenica/k ne smiju biti pripadnici bilo koje od političkih stranaka, a poželjno je da su pravne struke (OZHS, 2003).

Tijekom provedbe lokalnih izbora, BO sastavljeni su od predsjednice/ka, potpredsjednice/ka i osam članica/ova. Četiri određuje većinska politička stranka, a četiri oporbene. Prije se njihov sastav određivao s obzirom na sastav predstavničkog tijela za vrijeme konstituiranja, ali od posljednjih izbora se on određuje s obzirom na sastav predstavničkog tijela za vrijeme sazivanja izbora. Kao i kod prethodnih tijela, ako se istovremeno održavaju izbori za lokalnu i regionalnu samoupravu, dvije članice/a predstavljaju većinsku političku stranku jedinice lokalne samouprave, a dvije regionalne samouprave. Četiri članice/a predstavljaju oporbene političke stranke jedinice lokalne i regionalne samouprave. U slučaju nemogućnosti dogovora, nadležno izborna povjerenstvo odluku donosi ždrijebom. Političke stranke članice/ove BO trebaju odrediti i javiti nadležnim izbornim povjerenstvima bar 12 dana prije dana izbora, a ako to ne učine, izborna povjerenstva mogu samostalno odrediti članice/ove BO. Upravo GIP-ovi i OIP-ovi imenuju i raspuštaju BO, a imenovati ih trebaju najkasnije deset dana prije održavanja izbora. Rad BO nadziru sva više tijela koja sudjeluju u provedbi izbora. BO preuzimaju materijale za provođenje izbora i pripremaju prostorije biračkog mjesta na dan izbora. Njihovi zadaci sežu od pripreme biračkog mjesta preko osiguravanja pravilnih i tajnih izbora do prebrojavanja glasova te primanja primjedbi biračica/a i promatračica/a (Hrvatski sabor, 2012; Intervju 1, 2022).

Na izborima za Europski parlament BO također čine predsjednica/k, četiri članice/a i njihove zamjenice/i. Predsjednica/k i zamjenica/k ne smiju biti pripadnici političke stranke, a prednost je pravna struka. BO imenovani su od strane ŽIP-ova (Hrvatski sabor, 2010). Pri

referendumima sastavljeni su od predsjednice/ka, dvije članice/a i njihovih zamjenica/ka. Imenovani su od strane povjerenstva za provedbu referenduma u Gradu Zagrebu, gradu i općini (ZDSRH, 1996). Sve članice/ovi BO za svoj rad dobivaju novčanu naknadu. Vlada RH određuje visinu naknade, a mjerilo za određivanje naknadi utvrđuje DIP pazeći pritom na vrstu i složenost posla (Hrvatski sabor, 2012). Na posljednjim izborima su predsjednice/i i potpredsjednice/i za svoj rad po osobi dobili 400 kn, a ostali po 350 kn za svaki krug izbora (VRH, 2021a).

Tablica 3: Sastav biračkih odbora na izborima i referendumima

<b>Vrsta izbora</b> <b>Tip sastava</b>	<b>Predsjednički</b>	<b>Hrvatski sabor</b>	<b>Lokalni</b>	<b>Europski parlament</b>	<b>Referendumi</b>
<b>Stalni</b>	Predsjednica/k	Predsjednica/k	Predsjednica/k	Predsjednica/k	Predsjednica/k
	2 članice/a	4 članice/a	Potpredsjednica/k	4 članice/a	2 članice/a
	3 zamjenice/ka	5 zamjenice/ka	4 predstavnice/ka većinske stranke	5 zamjenice/ka	3 zamjenice/ka
			4 predstavnice/ka oporbenih stranaka		
<b>ukupno</b> <b>SS</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>6</b>

Izvor: Autorica prema Hrvatski sabor, 2010; Hrvatski sabor, 2012; OZHS, 2003; SRH, 1992; ZDSRH, 1996.

### 3.5. Promatračice i promatrači

Cijeli proces izbora mogu pratiti promatračice i promatraču. Mogu ih predložiti političke stranke registrirane u RH ili biračica/ač koji je bio predlagatelj kandidacijske liste biračica/a. Osim njih, promatračice/i mogu biti iz nevladinih udruga<sup>3</sup> koje su registrirane u RH i rade u djelokrugu neovisnog promatranja izbora ili unaprjeđenju ljudskih prava te iz međunarodnih

<sup>3</sup> Udruge se za svake izbore iznova prijavljuju za promatranje. Do sada je ono uskraćeno samo udrugama „U ime obitelji“ i „Antikorupcija“ (Intervju 15, 2022).



organizacija koje funkcioniraju unutar RH. Promatračice/i imaju pravo promatrati cijeli izborni postupak što uključuje samo glasovanje, rad tijela i uvid u izborni materijal. Oni ne smiju promatrati izbore na kojima se sami natječu i promatranje im mora biti odobreno do strane nadležnog tijela (Hrvatski sabor, 2012).

Zahtjev za promatranje izbora traži se od nadležnog ŽIP-a i to minimalno pet dana prije izbornog dana. U slučaju predsjedničkih izbora, zahtjev se predaje DIP-u. Promatračica/promatrač udruge ili političke stranke mora dobiti potvrdu o svojstvu promatranja od strane ovlaštene osobe u udruzi ili političkoj stranci. Ako je osoba promatračica/ač ispred kandidacijske liste biračica/a također mora dobiti potvrdu, ali od strane nositelja ili predlagatelja kandidacijske liste biračica/a. Političke stranke zahtjev mogu podnijeti nakon što se objavi zbirna lista kandidacijskih lista ili kandidatura, a nevladine udruge i strane promatračice/i od dana kada na snagu stupi odluka o raspisivanju izbora. Odobrenje za strane promatračice/e mora izdati DIP (Hrvatski sabor, 2012; SRH, 1992).

Promatračice/i dužni su svoju iskaznicu nositi na vidljivom mjestu tijekom cijelog izbornog postupka. Imaju pravo biti nazočni tijekom preuzimanja materijala od strane BO, pripreme biračkog mjesta i za cijelo vrijeme glasanja. Nakon toga imaju pravo biti prisutni tijekom brojanja glasačkih listića, utvrđivanja rezultata i popunjavanja zapisnika o radu samog BO. Tijekom promatranja mogu uložiti primjedbu na rad BO ili je napismeno s razlozima priložiti zapisniku. Smiju odlaziti i dolaziti s biračkog mjesta, sve dok ne ometaju proces glasanja i rad samog BO. Promatračice/i mogu biti prisutni na sjednicama nadležnog izbornog povjerenstva, upozoravati na nepravilnosti, prilagati primjedbe i dobiti prijepis zapisnika (Hrvatski sabor, 2012).

Promatračicama/ma promatranje ne smije biti zabranjeno, ali zbog ograničenja prostora i drugih tehnikalija, njihov broj na određenom biračkom mjestu može biti ograničen. Promatračice/i ne smiju ometati rad izbornog tijela. Oni ne smiju snimati rad tijela, nositi oznake i promidžbeni materijal ili na druge načine utjecati na biračice/e. Također ne smiju odgovarati na upite biračica/a, nego tu osobu trebaju uputiti BO (Hrvatski sabor, 2012).

Iako danas izbore pretežito promatraju političke stranke, nevladina organizacija Gong do prije nekoliko godina bila je najpoznatija nestranačka promatračica izbora u Republici Hrvatskoj. Tijekom devedesetih godina prošlog stoljeća neovisno promatranje nije bilo moguće i uspostavlja se tek na inicijativu Koordinacije 13 organizacija koje su se bavile promocijom i zaštitom ljudskih prava. Uprave one osnivaju GONG i nakon njihove kampanje Ustavni sud

dopušta nestranačko promatranje izbora. Njihova prva akcija održana je 13. travnja 1997. godine kada su promatrali lokalne izbore. Danas se Gong sve manje bavi promatranjem izbora, ali je bitan akter promicanja građanskih i ljudskih prava te osnaživanja građanki i građana na aktivnu društvenu participaciju (Slobodnadalmacija.hr, 2012).

### 3.6. Dan izbora

BO jedina su tijela u izravnom kontaktu s biračicama i biračima na dan izbora. Oni taj dan imaju i najviše obaveza. Njihove obveze dijele se na obveze prije otvaranja biračkog mjesta, nakon otvaranja biračkog mjesta i nakon zatvaranja biračkog mjesta. Prije otvaranja biračkog mjesta članice/ovi BO odlaze po sve materijale potrebne za održavanje izbora na svom biračkom mjestu. Materijale preuzimaju od GIP-ova i OIP-ova oko 6 sati, tj. sat vremena prije otvaranja biračkog mjesta. Za početak na biračkom mjestu uređuju zatečene prostorije. Na vidljivom mjestu ističu broj biračkog mjesta, ulice koje na njemu glasuju te kandidacijske liste i zbirne liste. Sa samog biračkog mjesta i u neposrednoj okolini od 50 metara miču sav promidžbeni materijal. Zatim slažu biračku kutiju ili kutije u koje će se ubacivati listići, pripremaju mjesta za glasanja i na svako postavljaju zaklone. Prostor treba biti uređen tako da se svakoj biračici/u osigura tajno i pravilno glasanje te vidljive glasačke kutije (Hrvatski sabor, 2012).

Na dan izbora glasanje traje od 7 h ujutro do 19 h navečer. Tijekom tog vremena, predsjednica/k ili zamjenica/k te polovina BO moraju stalno biti prisutni na biračkom mjestu. Predsjednica/k i potpredsjednica/k zaduženi su za osiguravanje reda i mira. U slučaju nužde, na biračko mjesto može biti pozvana policija. Sve članice/ovi BO dobivaju svoje zadatke koje izvršavaju tijekom izbornog dana. Prije pristupa glasanju, svakoj biračici/u mora se utvrditi identitet. Sve biračice/i određenog biračkog mjesta nalaze se u izvatku „A“ iz popisa biračica/a i nakon pregledanog identifikacijskog dokumenta, članica/član BO zaokružuje ime te osobe. Ako se osoba ne nalazi na popisu, birači odbor daje upute o daljnjim postupcima mogućnosti glasanja. Takve biračice/i trebaju tzv. plavu ili žutu potvrdu. Potvrde plave boje izdaje nadležni ured za opću upravu i mogu ih dobiti biračice/i koji zadovoljavaju sve zakonske uvjete, ali nisu upisani u popis biračica/a. Iznimno ih mogu izdati i diplomatske misije ili konzularni uredi biračicama/ma koji nemaju prebivalište u RH. Biračice/i koji će na dan izbora biti izvan mjesta prebivališta trebaju se privremeno upisati u birački popis grada ili općine u kojoj će biti, pri čemu će dobiti potvrdu žute boje. Obje skupine biračica/a s ove dvije potvrde nalaze su u izvatku „B“ ili izvatku „C“. Nakon utvrđenog identiteta, biračici/u se daje glasački listić koji je nasumično izvučen iz bunta

glasačkih listića. Nasumičnosti listića onemogućuje uvid u serijski broj listića. Biračici/u daju se upute za popunjavanje glasačkog listića i upućuje se na mjesto za glasanje. Na glasačkom mjestu nalazi se kemijska olovka i zastor koji osigurava tajnost glasanja (Gong, 2009b: 1-3; Hrvatski sabor, 2012).

Ako glasačica/ač izrazi želju glasati za manjinsku kandidatkinju/a za zamjenicu/ka općinske načelnice/ka, gradonačelnice/ka ili županice/a, BO dužan je dati glasački listić za taj izbor. BO dužan je glasanje omogućiti i svima koji mu ne mogu pristupiti. U slučaju da biračko mjesto nije dostupno biračici/u, BO glasanje takvim osobama mora omogućiti ispred glasačkog mjesta. Ako na glasačko mjesto biračica/birač iz opravdanih razloga (tjelesna mana, nepismenost i slično) dovede i pratnju koja će pomoći pri glasanju, ta pratnja mora biti zabilježena od strane biračkog odbora u posebni zapisnik. Biračice/i koji zbog bolesti ne mogu doći na glasačko mjesto moraju o tome i svojoj namjeri glasanja izbornom povjerenstvu obavijestiti tri dana prije izbornog dana ili sam BO na dan izbora do 12 h. U takvo kućno glasanje odlaze minimalno dvije članice/a BO koji sa sobom nose sav potrebni pribor i u takvoj situaciji nastoje osigurati tajnost i pravilnost glasanja. Nakon što je takva biračica/birač glasao, svoj listić presavija i stavlja u omotnicu koja se zatim zatvara, a po povratku na glasačko mjesto predaje predsjednici/ku koji vadi glasački listić iz omotnice i ubacuje u glasačku kutiju. Svaki ovaj izlazak bilježi se u posebne obrasce (Hrvatski sabor, 2012).

Nakon 19 h, tj. završetka glasanja, na biračkom mjestu trebaju biti sve članice/ovi BO i promatračice/i ako to žele te se biračko mjesto zaključava. Otvaraju se biračke kutije i broje glasovi. Najprije je potrebno prebrojati neupotrijebljene listiće i staviti ih u posebnu omotnicu. Zatim se utvrđuje ukupan broj glasačica/glasača i prebrojavaju svi ostali glasovi. U slučaju manjka glasačkih listića nakon prebrojavanja, priznaje se rezultat tada izbrojanih glasačkih listića. No, u slučaju viška glasačkih listića BO dužan je o tome odmah obavijestiti izbornom povjerenstvu koje zatim raspušta BO, imenuje novi i ponavlja glasanje na tom biračkom mjestu sedam dana nakon prvog dana glasanja (Hrvatski sabor, 2012).

Zapisnik o BO dokument je u koji BO piše rezultate glasanja. U njega bilježi broj biračica/a iz izvatka i broj naknadnih potvrda o mogućnosti glasanja. Bilježi se i broj biračica/a koji su pristupili glasanju, broj onih koji su glasali izvan biračkog mjesta, broj onih koji su imali pomoć druge osobe pri glasanju, broj nevažećih glasačkih listića i broj glasova za svaku listu ili kandidatkinju/a. U zapisnik se upisuju i druge činjenice, kao i primjedbe, te ga svi na kraju potpisuju. Svi materijali dostavljaju se izbornom povjerenstvu u roku od 12 sati nakon što se

zatvorilo biračko mjesto. Nakon provjere nadležnog izbornog povjerenstva, BO se raspušta (Hrvatski sabor, 2012).

#### **4. PROBLEMI U RADU BIRAČKIH ODBORA I PROMATRAČICA/A**

U ovom dijelu rada bit će prikazani problemi u radu BO i promatračica/a koje su u intervjuima detektirale sugovornice i sugovornici. Sugovornice i sugovornici bili su ljudi koji su radili na izborima u Županji. Grad Županja izabran je zbog osobnog iskustva sudjelovanja u provedbi izbora koje omogućuje preispitivanje tvrdnji u intervjuima i lakšeg pristupa sugovornicama/ma. To je ujedno i manja lokalna sredina u kojoj na provedbi izbora cirkuliraju isti ljudi na gotovo istim pozicijama. Oni bi se trebali više međusobno poznavati naspram sporadičnih interakcija u većim gradovima, imati više iskustva i biti educiraniji. Ako se u takvim uvjetima javljaju i ponavljaju problemi, može se smatrati da su oni još ozbiljniji u većim gradovima.

Pri izboru sugovornica/ka vodilo se računa o obuhvaćanju različitih pozicija i iskustava u provedbi izbora. Intervjuirane su članice/ovi stalnih i proširenih izbornih povjerenstava, BO te promatračice/i. Među njima je bilo trinaest nestranačkih osoba, tri osobe iz SDP-a i pet iz HDZ-a. Fokus nije bio obuhvatiti određeno razdoblje ili razinu izbora. Proveden je 21 nestrukturirani intervju između 4. veljače 2022. godine i 20. ožujka 2022. godine. Intervjui su provedeni uživo, telefonskim putem ili *on-line* te su prosječno trajali pola sata. Sugovornice/i bili su upoznati sa svrhom i ciljem istraživanja te strukturom rada. Svakome od njih zajamčila se potpuna anonimnost i dodijelili brojevi kao način označavanja. Prilikom provedbe intervjuja vodile su se pisane bilješke. Svima su postavljena dva osnovna pitanja. Prvo je bilo vezane uz primijećene probleme u radu BO, a drugo uz probleme koje čine ili s kojima se susreću promatračice/i. Daljnji smjer intervjuja određivali su odgovori sugovornica/ka. Svi prikupljeni podaci tematski su analizirani i grupirani.

Glavno ograničenje ovog istraživanja je mali uzorak. Uzmu li se, na primjer, posljednji izbori koji su bili lokalni izbori s preko 6000 biračkih mjesta, na izborima je u BO radilo oko 60.000 ljudi. Toj broju se još trebaju nadodati promatračice/i. Zbog ograničenja vremena i drugih resursa te nemogućnosti jedinstvenog kontaktiranja svih njih, istraživanje se usmjerilo na intervju u jednom gradu. Ono, bez obzira na ograničenja, daje važne i zanimljive uvide u rad BO i promatračica/a te može biti primjenjivo na druga područja.

#### 4.1. Problemi u radu biračkih odbora

BO jedina su TPI u izravnom dodiru s biračicama i biračima. Zbog toga se u svom radu susreću s raznim izazovima. Uz to, izbori zahtijevaju da se u kratkom vremenu organizira veliki broj prosječnih ljudi koji zbog toga griješe u svom radu. Za početak, članice/ovi BO na dan izbora dolaze nepripremljeni. Često ne pročitaju upute za rad BO koje su im dostupne nekoliko dana ranije, ne razumiju sve što u njima piše ili nisu prošli pravilnu edukaciju. To pokazuje njihovu nezainteresiranost, neodgovornost, ali i činjenicu da izbore ne gledaju kao važan posao (Intervju 2, 2022; Intervju 7, 2022; Intervju 8, 2022). Još ozbiljniji problem je neupućenost predsjednica/ka BO koji nemaju dovoljno iskustva i znanja za tu funkciju:

Predsjednici BO vrlo često nisu upućeni u prava i obveze rada BO. Slabo su potkovani znanjem o radu BO. Predsjednik/ca BO mora imati iskustva u radu s barem dvojih izbora da bi bili imenovani na tu funkciju (Intervju 8, 2022).

Iznimno je bitno da sve članice/ovi BO budu pravilno educirani kako bi mogli reagirati u svim situacijama, pogotovo ako dođe do pogrešaka i nepredviđenih problema. Zbog loše educiranosti članice/ovi skloni su panici koja zatim vodi do problema. Većina stvari koje se dogode su rješive, a izbori se ponavljaju samo u slučaju listića viška ili nekih očitih pokušaja izborne manipulacija. No, čak i listić viška se može identificirati prema serijskom broju te odrediti gdje pripada (Intervju 1, 2022; Intervju 2, 2022). Sugovornica/k drugog intervjua to objašnjava ovako:

Jedan glas ne odlučuje izbore, ali svi u tom procesu trebaju biti svjesni da se manje greške mogu riješiti i da se zbog njih izbori ne moraju ponavljati. Oni to ponekad ne znaju, a ponekad velike greške ne prijavljuju (Intervju 2, 2022).

Nekad se članice/ovi BO niti ne pojave na biračkom mjestu. Nikome se ne jave, ne plati ih se, ali ih se niti ne kažnjava, a BO u zadnji tren fali osoba ili više njih za rad (Intervju 3, 2022). Uz to se ponekad ponašaju kao da ne moraju raditi ništa, a neki smatraju da su i naknade preniske s obzirom na zahtjeve i odgovornost posla:

Neki članovi biračkih odbora smatraju da ne moraju ništa raditi već su došli "na druženje". Novčane naknade su male obzirom na vrijeme koje tamo provedemo i odgovornost samog posla, bez biračkih odbora nema ni izbora, a pogotovo što je razlika članova biračkih odbora te predsjednika i zamjenika samo u 50,00 kn (Intervju 6, 2022).

Osobe iz intervjua rekle su da je problem BO to što ih imenuju stranke. Pri tome političke stranke ne vode brigu o kompetencijama imenovanih, nego ih gledaju kao socijalne slučajeve od kojih time potencijalno dobivaju glas:

Često stranka delegira članove u biračke odbore s mišlju da zarade bez da je svjesna što radi i može li usvojiti znanje (Intervju 1, 2022).

Problem je jer ih stranka imenuje. U biračke odbore jako rijetko imenuju stručnije i normalnije ljude, a u većini su to socijalni slučajevima koji rad promatraju kao 350 kn. Podržavam kao čovjek, ali kao osoba koja radi ne. Nestručan i nezainteresiran čovjek je problem. Oni koji imenuju tijela ne vode računa o obrazovanom kriteriju, a vode se nezaposlenošću, tj. socijalnim statusom. Ima nezaposlenih stranačkih ljudi koji imaju iskustva pa su ga stekli, ali oni su rijetkost i oni su sad nezainteresirani jer jedan ne može baratati s njih pet (Intervju 2, 2022).

Stranački BO izloženi su stalnim kontaktiranjima vlastite stranke koja od njih pokušava dobiti informacije. U tim pozivima pokušavaju saznati tko je glasao, a koga se treba kontaktirati da to učini što prije (Intervju 2, 2022). Ovaj problem nadovezuje se na idući. Iako najčešće postoje edukacije za članice/ove BO, stranke također provode edukacije. Neke kroz svoje edukacije članice/ove usmjeravaju kako dobiti što više glasove, a ne kako zapravo raditi u BO:

Stranka provodi svoje edukacije, iste provodi i izbornu povjerenstvo, a one su različite. Formalna edukacija se radi po priručniku, a stranka ih upućuje kako privući što više svojih glasača na glasovanje (Intervju 2, 2022).

Uz potreban broj članica/ova BO, u istoj smjeni ne smiju biti i pripadnice/i samo jedne političke opcije. Ako politička stranka ima dvije osobe, one moraju biti u suprotnim smjenama. No, stranke ponekad ne poštuju ni to pa pokušavaju smjene kreirati kako njima odgovara (Intervju 2, 2022). U BO se događa i hijerarhijsko nepoštivanje predsjednice/ka BO. Predsjednica/k donosi konačnu odluku i svi iz BO ju moraju poštivati. Uz to, stranke utječu na ponašanje BO. Kako su predsjednica/k i zamjenica/k neovisni članovi BO, stranke im znaju govoriti kako su im oni neprijatelji te da trebaju slušati svoju stranačku koordinatoricu/a (Intervju 2, 2022). No, zna se dogoditi i da se predsjednica/k BO prema ostalim članicama/ovim ponaša bahato i maltretira ih (Intervju 4, 2022).

Problem s predsjednicama/ima je i prividna neovisnost. Predsjednice/i i potpredsjednice/i BO moraju biti neovisni na svakim izborima. No, ne postoje registri stranačkih članica/ova. Uz to, ništa ne garantira da oni nisu povezani s nekom od strana (Intervju 6, 2022; Intervju 17, 2022). Zbog toga mogu prekršiti odgovornosti koje imaju:

Predsjednici/zamjenici predsjednika biračkih odbora, iako službeno nisu članovi neke stranke, često su bliski određenim političkim akterima/opcijama, upravo zato izgube kontrolu nad stvarima koje se događaju na biračkom mjestu i znaju iznositi podatke koje ne bi smjeli (npr. vrše uvid u izvadak birača i javljaju strankama je li neka osoba glasovala) (Intervju 7, 2022).

U intervjuima se navodi i papirologija za koju se smatra da je ima previše. Članice/ovi kažu da ih na njezino ispunjavanje nitko ne priprema i da su tada prepušteni sami sebi (Intervju 3, 2022; Intervju 14, 2022; Intervju 19, 2022). Na isto je upozorio UDILJP koji je također smatrao da je potrebno više pažnje posvetiti educiranju o popunjavanju zapisnika (OSCE, 2008: 24). Ponekad se izbori odvijaju i na neadekvatnim biračkim mjestima. Ona znaju biti dosta zabačena, skućena, smrdljiva, pogodna za preveliko skupljanje ljudi i slično. Ponekad nema ni kemijskih olovki koje su propisane kao jedino prihvatljivo sredstvo glasanja (Intervju 2, 2022; Intervju 17, 2022). No, kao najveći problem se ističe nemogućnost osiguravanja privatnosti tijekom glasanja:

Tokom organiziranja izbornog mjesta, došlo je do problema osiguravanja anonimnosti glasanja. Naime, prostor je bio prilično neadekvatan za korištenje paravana i za separaciju samih glasača (Intervju 11, 2022).

UDILJP je u svoja dva izvješća naglasio kako je tajnost glasanja, zbog prostornih nepravilnosti, bila ugrožena i da se trebaju komunicirati jasne smjernice te osigurati tehničke mogućnosti kako bi se ovo spriječilo (OSCE, 2010: 24; OSCE, 2020: 17). Uz to u jednom prostoru se može organizirati više biračkih mjesta pri čemu BO međusobno loše komuniciraju i ometaju se, a same biračice/i ne znaju točno gdje trebaju glasati:

Na nekoj lokaciji smješteno je 2 ili više biračkih mjesta i odbora. Problemi s kojima sam se ja susrela su npr. sljedeći: drugo biračko mjesto "dobacuje" svoja mišljenja i stavove. Miješaju se u rad drugog biračkog mjesta. Nastaju bespotrebni problem u komunikaciji kako s biračima tako i s odborom (Intervju 5, 2022).

Banalna, ali važna greška koju čine je i neznanje o slaganju glasačkih listića. Mala količina biračkih listića na stolu treba biti poslagana nasumično i lepezasto. Oni se zatim, nakon utvrđivanja identiteta, daju svakoj biračici/u. Ostatak ostaje u kutiji u kojoj su i dobiveni. Članice/ovi listići ne poslažu lepezasto, poslažu ih redom prema serijskim brojevima, a kutije s ostatkom znaju odbaciti sa strane (Intervju 2, 2022). Iste probleme u svojim izvješćima uočio je Gong koji na njih godinama upozorava (Gong, 2009a: 8; Gong, 2017: 13). Znalo se događati da se biračice/i nađu u situaciji u kojoj je njihovo ime već zaokruženo u izvacima biračica/a. To može biti nenamjerna pogreška, ali ne može se isključiti ni namjera varanja (Intervju 17, 2022). U slučaju nenamjerne greške bi ju članica/an BO trebao naznačiti sa strane.

Na posljednjim lokalnim izborima dva glasačka listića za dvije različite pozicije bila su iste boje i gotovo istih dimenzija. To je jako zbunjivalo biračice/e, a time ometalo i BO u normalnom funkcioniranju jer se kutije nalaze jedna do druge te se može dogoditi da ga ubace u krivu kutiju:

U jednoj vrsti izbora, gdje se glasačima dodjeljivalo nekoliko vrsta glasačkih listića, dogodila se slučajnost da su dva papira bila gotova iste boje i dimenzije, te su glasači imali probleme u odlučivanju koje listić ubaciti u koju kutiju te je jedan član odbora morao budno paziti i ponavljati se, gotovo kao papiga, kako bi osigurao da listići dospiju u željene kutije (Intervju 11, 2022).

Problem se javlja i pri brojanju glasova na zahtjevnijim izborima, ponovno zbog nedovoljne educiranosti i neiskustva. Članice/ovi BO nisu sigurni kako podijeliti i organizirati brojanje glasačkih listića te nastaje zbrka koja odužuje cijeli proces (Intervju 4, 2022; Intervju 16, 2022; Intervju 14, 2022). Na izbornim listićima piše da se glas daje zaokruživanjem broja ispred imena političke stranke ili osobe, a upute BO jesu da je listić važeći ako se iz njega nedvojbeno može zaključiti kome je osoba dala glas. To znači da se priznaje zaokruživanje broja, cijelog imena osoba ili stranke te srce ili neki drugi oblik oko broja. No, što ako je samo jedno ime precrtano ili podcrtano. Trebaju li se kao važeći priznati i ta dva slučaja? Na to je dobro ukazala osoba iz jednog od intervjua:

Upitni su nevažeći listići. Uputa je da se zaokruži, a priznaju se srca, zvjezdice i slično. Što ako se podcrta ili prekriži i to samo jedna osoba? Je li važeći, je li to volja osobe ili ne? Onda se treba priznavati i to ili ništa (Intervju 2, 2022).

BO pri glasanju moraju znati baratati sa žutim i plavim potvrdama koje im često stvaraju izazov. One se tiču privremenog upisa i biračice/i ih mogu izvaditi prije ili na dan glasanja



kako bi mogli glasati u mjestu u kojem se nalaze, a inače nisu na toj adresi. No, svake godine se iznova postavljaju pitanja što su te dvije potvrde, kako se točno bilježe i gdje ih biračice/i mogu izvaditi (Intervju 1, 2022; Intervju 2, 2022).

Glasati mogu svi s pravom glasa. Ponekad se dogodi da na glasanje dođu ljudi koji to očito ne mogu sami, a ne dovedu pratnju. Oni ne čuju dobro, ne vide dobro i od BO traže pomoć, ali jedino što oni mogu jest pročitati im cijeli glasački listić. Ne mogu im reći gdje se nalazi osoba koju traže ili stranka koju traže. Iako ne smiju, ponekad čine i to (Intervju 10, 2022; Intervju 11, 2022; Intervju 13, 2022). Ako pak dovedu pratnju, svako takvo glasanje treba biti posebno zabilježeno u zapisnik. No, često to BO ne čine jer im je to dodatni posao na što su uputili sugovornice/i iz intervjuja 1, 4 i 7:

Prema mojim osobnim iskustvima u radu biračkih odbora, najveći problem je što se ne poštuju pravila i smjernice poslane od DIP-a. Zapisnici se ne vode dobro i često se ne upisuju osobe koje su glasovale uz pomoć druge osobe. U pravilu je riječ o starijim osobama koje mogu same glasovati, ali im član obitelji sugerira i pokazuje na listiću koga trebaju zaokružiti. Često takve osobe dovode više starijih članova uže i šire obitelji i svima pokazuju koga da zaokruže, ali u zapisniku nigdje nisu navedeni (Intervju 7, 2022).

Pogrješke BO događaju se i tijekom kućnih posjeta. Za početak, odlaze u kućne posjete koje nisu u ingerenciji njihovog biračkog mjesta. U kućne posjete se odlazi na adresu koja osobi piše na osobnoj iskaznici ili sličnom identifikacijskom dokumentu. BO ne smiju u kućne posjete ići osobi koja adresom pripada tom biračkom mjestu, ali se trenutno nalazi negdje drugdje. Osoba je u takvoj situaciji trebala izvaditi potrebnu potvrdu (Intervju 2, 2022). U kućnim posjetama se često susretnu s osobama čija je glasačka mogućnost upitna. U tom trenutku nisu sigurni što napraviti, a opet omogućiti glasanje. Tako da često dopuštaju pomoć pri glasanju, ali to ne zapišu u zapisnik jer to vide kako dodatni posao. No, prema uputama svaka pomoć pri glasanju mora se posebno zapisati:

Čovjek ne priča, ne mrda se, ne piše, a glasa i osoba za njega zaokružuje pomicanjem njegove ruke. Ostale smo zatečene, nisam znale što napraviti pa smo samo šutjele. To se poslije trebalo bar zapisati u zapisnik, a nije (Intervju 4, 2022).

Prijave za kućne posjete se vrše danima prije izbornog dana ili na sami izborni dan do podneva. BO zatim, najčešće, u kućne posjete idu popodne, kada ih dođe zamijeniti druga smjena. No, ponekad odu i prije dolaska nove smjene što je ogromni problem jer to znači da na biračkom

mjestu ne ostane dovoljan broj članica/ova. Ako na biračkom mjestu u svakoj smjeni budu tri članice/a, taj broj mora biti konstantan. Ne može se dogoditi da ih ostane manje od toga. Taj problem je još veći ako su BO određeni od strane političkih stranaka, a na biračkom mjestu u tom trenutku niti nisi predsjednica/k ili zamjenica/k jer onda ostanu samo stranački ljudi. Na biračkom mjestu bi u svakom trenutku trebale biti predsjednica/k ili zamjenica/k (Intervju 1, 2022; Intervju 4, 2022).

BO u kućne posjete najčešće putuje autom, što znači da moraju imati svoj prijevoz ili da ih netko treba odvesti. Ponekad se ponude promatračice/i, koji imaju pravo ići u kućne posjete, ali ih oni ipak ne bi trebali voziti (Intervju 1, 2022; Intervju 2, 2022). Događale su se situacije u kojima BO dođu u kućne posjete, a osobe ne znaju ni da su se prijavile za kućno glasanje. Ovaj problem već je 2009. uočio i Gong koji smatra da je on „organizirana povreda tajnosti glasanja“ (Gong, 2009a: 22). Također ne znaju tko ih je potencijalno prijavio. Tada BO trebaju otići i paziti tko prijavljuje biračice/e za kućno glasanje (Intervju 1, 2022). Također ne bi trebali prihvaćati velike popise ljudi, nego samo prijave obitelji ili najbližih poznanica/ka osobe (Intervju 7, 2022).

Na rad BO utječu i biračice/i zbog kojih oni mogu griješiti ili teže obavljati svoj posao. Za početak su tu situacije biračica/a koji na biračka mjesta dolaze pijani, nervozni ili neupućeni. Sugovornica se prisjetila upravo jednog takvog slučaja:

Jedne izbore nam je došao pijani birač koji me, kao članicu odbora, htio milovati. Govorio mi koliko sam lijepa i da me samo malo želi pomilovati. Zaprijetili smo mu zvanjem policije i ostatak odbora je stao u moju zaštitu (Intervju 4, 2022).

Biračice i birački znaju biti dosta neugodni prilikom glasanja te pokazuju nerazumijevanje za posao BO:

Često viču na nas. Govore kako vlast nije dobra, da sporo radimo, da nas je previše. Mi ionako na to ništa ne možemo utjecati, ali oni to ne kuže (Intervju 9, 2022).

Članice/ovi izloženi su i predrasudama zbog svog izgleda jer su ljudi skloni takvim prosudbama (Intervju 2, 2022). Problemi mogu nastati i kada biračice/i i članice/ovi BO imaju osobne nesuglasice (Intervju 2, 2022). Biračice/i izražavaju nepovjerenje prema BO i zbog njihove uloge. Zbog toga znaju donijeti vlastite kemijske jer smatraju da se one na raspolaganju mogu obrisati. Pri tome upozoravaju BO da ne pokušavaju ispraviti njihov listić (Intervju 4, 2022).

Svim BO dostupni su dežurni policajci, ali oni ne budu na biračkom mjestu, nego ih se zove u slučaju potrebe. Sugovornice i sugovornici smatraju da to nije dovoljno:

Smatram da je potrebna dodatna zaštita biračkih odbora. Imamo broj policajca, ali dok on dođe, to se sve čini prekasno. Nemamo pravovaljanu zaštitu (Intervju 3, 2022).

Kako bi se izbjegli svi ili bar većina navedenih problema BO potrebne su kvalitetne edukacije, no kako se stranačke članice/ovi odbora kandidiraju i imenuju jako kasno, nije moguće osigurati takve ekstenzivne i dobre edukacije (Intervju 1, 2022; Intervju 2, 2022; Intervju 3, 2022). Uz to što se u intervjuima navodi kako ih potencijalno nije moguće imati, članice/ovi BO ističu i da postojeće nisu dovoljno adekvatne i jasne. Ne održavaju se za cijele BO, vrlo su suhoparne, nerazumljive i nema konkretnih praktičnih primjera zapisnika (Intervju 3, 2022; Intervju 4, 2022).

#### 4.2. Problemi u radu promatračica i promatrača

Promatračice/i na izbornom mjestu smiju samo promatrati i uložiti primjedbu. Ništa osim toga. No, iskustva intervjuiranih sugovornica/ka pokazuju drugačije. Za početak, promatračice/i ili nisu upoznati sa svojim pravima i obvezama ili ih svjesno i namjerno krše (Intervju 2, 2022; Intervju 19, 2022). Dobacivanjem komentara znaju ometati rad BO i provocirati ih (Intervju 4, 2022; Intervju 12, 2022). Ponekad su čak nasrtljivi, bahati i bezobrazni te vrše pritisak na BO (Intervju 2, 2022; Intervju 4, 2022). Promatračice/i znaju dirati glasačke listiće i ostali materijal tijekom glasanja i brojanja glasanja, što ne bi smjeli (Intervju 4, 2022; Intervju 12, 2022). Također se međusobno svađaju „kao da je pitanje života i smrti“ te time samo vrše dodatni pritisak na BO (Intervju 6, 2022).

Njihova glavna i jedina zadaća je promatranje, ali se ponekad ponašaju kao članovi stranke koji na licu mjesta glasanje trebaju okrenuti u svoju korist. Za početak, često zapisuju ljude koji su bili na biračkim mjestima što onda javljaju svojoj stranci. Stranke zatim zovu one koji još nisu izašli glasati (Intervju 8, 2022). Nakon glasanja odmah prvi žele svojoj stranci javiti rezultate kako bi shvatili jesu li dobili potreban broj glasova. Jedna od sugovornica/ka tu cijelu situaciju opisuje ovako:

Njihov najveći problem su mobiteli jer traže podatke kao koliko je izašlo glasača onako da znaju, a zapravo da jave brže bolje u stožer, tko će prije, kada se broje

listići baš im tada zvone mobiteli pa izlaze van iz prostorije kao nije zbog izbora, htjeli bi prijepis zapisnika sada i odmah i to prije nego što se odnesu na unos (Intervju 6, 2022).

Oni svojim ponašanjem pokušavaju utjecati na biračice i birače izravno na biračkim mjestima. Hodaju po i oko cijelog biračkog mjesta, dočekuju ljude „prisnim pozdravima“ i govore im za koga glasati. Zapravo na biračkom mjestu nastoje zastrašiti ljude i podsjetiti ih koga trebaju zaokružiti (Intervju 5, 2022; Intervju 7, 2022; Intervju 8, 2022).

Promatračice/i također navode probleme s biračicama/ma koji se svađaju na biračkom mjestu. Priznaju i da ciljano idu u kućne posjete biračicama/ma koje nisu obaviještene da su prijavljene za glasanje. Uz to, znalo se dogoditi da u kućne posjete ide samo jedna osoba iz BO i promatračica/ač što je nedopušteno jer po zakonu u kućnu posjetu moraju ići minimalno dvije članice/a BO (Intervju 21, 2022). S obzirom na to da su promatračice/i krivo educirani ili potpuno needucirani, znaju se dogoditi veliki propusti kao što je bio ovaj:

Dogodila nam se jedna situacija da je birački odbor imao listić viška. U takvim slučajevima se izbori ponavljaju. No, nisu to prijavili, nego je promatrač povjerenstvu sam odnio listić izbornom povjerenstvu da ne bude teret biračkog odbora (Intervju 2, 2022).

U intervjuima s promatračicama i promatračima se čak puno puta moglo čuti da nije bilo nikakvih problema na biračkim mjestima (Intervju 18, 2022; Intervju 20, 2022; Intervju 22, 2022). U tome je najveća razlika između odgovora promatračica/a i članica/ova BO koji pak uočavaju dosta problema.

### 4.3. Rasprava

Izbore i referendume u Republici Hrvatskoj organizira i provodi centralno tijelo, DIP, koje na nižim razinama ima podređena tijela. Ono svoj zakon i stalni sastav dobiva 2007. godine. Zbog toga se može reći da je u Hrvatskoj primijenjen neovisni model izbornog upravljanja jer je DIP neovisan i autonoman od izvršne vlasti, sam kontrolira i raspoređuje svoj budžet, a izvješća podnosi Hrvatskom saboru. Dio članica/ova DIP-a bira Hrvatski sabor i njihov mandat ograničen je na osam godina, a ostatak izabran od strane Opće sjednice Vrhovnog suda nema ograničenje trajanja mandata (Hrvatski sabor, 2006; Hrvatski sabor, 2007; Hrvatski sabor, 2012; Izbori.hr, 2022c). Uz to, sutkinje/ci

svoj posao ne obavljaju „profesionalno“, tj. kao glavno i jedino zanimanje (Picula, 2012: 18-19).

Predsjednica/k DIP-a bira se drugačije od ostalih članica/ova te ima više ovlasti i odgovornosti. Što se tiče odlučivanja, odluke se donose većinom glasova svih članica/ova. Struktura, odgovornosti i ovlasti TPI određena su Zakonom o DIP-u i zakonima o pojedinačnim vrstama izbora. Uz to postoje Ustav, obvezatne upute, pravilnici, odluke i propisi te interni akti DIP-a u koje se ubrajaju poslovnici, pravilnici, planovi i pregledi. TPI u RH nemaju sudske i zakonodavne ovlasti. Mogu samo davati mišljenja, organizirati, koordinirati i provoditi izbore te su prva instanca rješavanja sporova. DIP ima i svoju stručnu službu koja obavlja tehničke i administrativne poslove (Hrvatski sabor, 2007; Izbori.hr, 2022a; Izbori.hr, 2022d; Picula, 2012: 20).

Dok je DIP stalno tijelo, niža tijela oformljavaju se samo za vrijeme izbornog razdoblja. Njihov sastav se s vremenom nije značajno mijenjao i dijele se na županijsku, gradsku i razinu općine, a na biračkim mjestima izbore provode BO (Hrvatski sabor, 2012). Prva nelogičnost tiče se ŽIP-ova. Oni ne sudjeluju u provedbi predsjedničkih izbora na kojima je cijela država jedna izborna jedinica, ali provode izbore za Europski parlament tijekom kojih je država ponovno jedna izborna jedinica (OZHS, 2003). Ovo je velika nedosljednost, ali nigdje nisu objašnjeni njezini razlozi. TPI u RH imaju stalne i proširene sastave, ali ih nemaju sva tijela niti na svim izborima. Kako ni DIP ni Gong nakon upita nisu znali razlog ovakve podjele<sup>4</sup>, mogu se postaviti samo pretpostavke. Pitanje je i što bi uopće značili sami nazivi stalni i prošireni jer se oba sastava mogu mijenjati od izbora do izbora, ali i ostati identični. Oba sastava također imaju iste ovlasti i odgovornosti. Jedina razlika je što je formalno stalni sastav nestranački, a prošireni stranački (OZHS, 2003).

Tijela imaju i različite brojeve članica/ova za različitu vrstu izbora, što potencijalno ovisi o zahtjevnosti izbora, a članstvo je kombinirano. Dio je kandidiran od strane političkih stranaka, a dio su nezavisne članice/ovi te sutkinje/ci ili pravnice/i. Zapravo se u svim tijelima preferira, a često i inzistira na sutkinjama/cima i pravnicama/ima. Čini se kako se oni jedini u hrvatskom izbornom sustavu smatraju stručnima za organizaciju i provedbu izbora. Gong smatra da bi se zbog kompleksnosti provedbe izbora u rad trebalo uključiti i druga zanimanja kao što su ekonomija, politologija i sociologija (Gong, 2017: 20). Također, predsjednički izbori jedini su tijekom kojih su BO sastavljeni od svih nestranačkih članica/ova, dok su svi ostali stranački

---

<sup>4</sup> Elektronička prepiska u posjedu autorice, dostupna na zahtjev.

podijeljeni (SRH, 1992). UDILJP smatra da bi i na predsjedničkim izborima BO trebali biti stranački (UDILJP, 2000: 8; OSCE, 2010: 7). Uz to postoji i neusklađenost nazivlja. Neka tijela na izborima imaju potpredsjednicu/ka, a neka samo zamjenicu/ka predsjednice/ka. Predsjednica/k i potpredsjednica/k također se biraju drugačije od ostataka članstva. Njih dvoje su na svim izborima nestranački i donose konačnu odluku, a određuju ih viša tijela. Naravno, činjenica kako nisu članice/ovi stranaka ne garantira nesklonost nekoj od političkih opcija (Hrvatski sabor, 2006; Hrvatski sabor, 2007; Hrvatski sabor, 2012; Izbori.hr, 2022c; Picula, 2012: 18-19).

U intervjuima je zanimljivo primijetiti kako članice/ovi izbornog povjerenstva krivnju prebacuju na političke stranke, a članice/ovi BO upravo na izborna povjerenstva. Glavni problem je nedostatak educiranosti BO i promatračica/a. Edukacije koje povjerenstva organiziraju za BO nisu dovoljno razumljive i detaljne, a posljednjih godina se organiziraju samo za predsjednice/ke i potpredsjednice/ke BO. S druge strane, članstvo BO određuje se dosta kasno i uključuje ljude različitih interesa i kompetencija. Uz to su se u intervjuima spomenule i stranačke edukacije čiji cilj nije educirati BO za rad na izborima, nego za stranačke interese (Intervju 1, 2022; Intervju 2, 2022; Intervju 3, 2022). Probleme loše edukacije u svojim izvješćima navode i OEES te Gong. Predlažu dostavljanje priručnika o postupanju na dan izborima svim uključenim akterima, jednostavnije edukativne materijale i funkcionalni sustav stalnih edukacija (Gong, 2009a: 26; Gong, 2005: 16; Gong, 2017: 5; OSCE, 2010: 25; OSCE, 2020: 19).

Iz problema needuciranosti se granaju svi ostali manji i veći problemi. Prvo se navodi stranačko imenovanje članica/ova BO. Često na njih gledaju kao na socijalne slučajeve čije glasove tako kupuju pri tome ne pazeći na kompetencije koje imaju ili njihov interes (Intervju 1, 2022; Intervju 2, 2022). Kao jedan od problema navodi se i hijerarhijsko nepoštivanje unutar BO, ali su to ljudi koji se po prvi put upoznaju na dan izbora te je teško očekivati dobru suradnju i koheziju (Intervju 2, 2022). Problem je i putovanje BO u kućne posjete. Oni za njih sami moraju osigurati prijevoz i gorivo, iako bi GIP-ovi i OIP-ovi trebali osigurati sve za normalnu i kvalitetnu provedbu izbora (Intervju 2, 2022).

BO ne znaju reagirati u iznenadnim situacijama, ne znaju ključne procedure, a čini se i da umjesto osiguravanja regularnih izbora više brinu o pritisku političkih stranaka ili stranačkim interesima. Zbog toga su u stalnom kontaktu sa svojim političkim strankama i na sam dan izbora pokušavaju pridobiti glasačice i glasače (Intervju 2, 2022). Uz greške koje sami čine,

suočavaju se i s neugodnim situacijama s biračicama i biračima koji prema njima iskazuju nepovjerenje i nepoštivanje (Intervju 4, 2022; Intervju 9, 2022). No, pritisak osjećaju i od strane promatračica i promatrača. Oni umjesto promatranja izbora svoju ulogu koriste za pokušaj utjecaja na biračica/e i često pokušavaju rastegnuti granice prava i obveza koje imaju. Tako jako puno komuniciraju s biračicama/ima, a BO gledaju kao neprijatelje (Intervju 4, 2022; Intervju 5, 2022; Intervju 12, 2022).

Dio sugovornica/ka tijekom intervjua naglašavao je kako su nabrojani problemi tek manje greške koje nemaju veći utjecaj na konačni rezultat. No, pokazuje se da su ovo problemi koji se ponavljaju iz godinu u godinu, usprkos upozorenjima stručnjakinja/a, i pitanje je jesu li nerješivi ili jednostavno nije bilo političke volje za njihovim rješavanjem. Upravo više takvih manjih problema može imati značajan utjecaj na izborne rezultate.

## 5. ZAKLJUČAK

Ova studija slučaja bavila se funkcioniranjem TPI u Republici Hrvatskoj. Za početak su detaljno opisane podjele, članstvo i način rada TPI. Nakon toga su hijerarhijski, za svaku vrstu izbora, prikazana TPI u Hrvatskoj. Zatim je uslijedio prikaz intervjua o problemima u radu BO i promatračica/a u RH, a u raspravi je ukazano na nedosljednosti i nelogičnosti TPI u RH. U radu je objašnjeno zašto su TPI iznimno važna, ali da ih se ne proučava dovoljno. U njihovom radu postoje i brojne nedosljednosti, od nazivlja do organiziranja na različitim vrstama izbora, a dodatnu težinu daju neznanje stručnih institucija zašto je tomu tako. To znači da je rad odgovorio na postavljeno istraživačko pitanje te potvrdio hipotezu o manjkavosti funkcioniranja TPI u RH.

Posebna pozornost usmjerena je BO i promatračicama/a jer su upravo to tijela koja na terenu osiguravaju pravilnost provedbe izbora. Kroz intervjue u Županji mogu se vidjeti razni problemi s kojima se oni susreću u svom radu. Među njima su međusobna neslaganja, nepoznavanje procedura, loše edukacije, stranačka kontrola, ali i politički pritisci. Moglo bi se zaključiti kako su velike izborne prijevare gotovo nemoguće zbog stranačke podjele BO i promatračica/a. No, navedeni problemi jednako su važni i treba se posvetiti njihovom rješavanju. Više manjih i prividno nevažnih problema čine velike probleme koji mogu znatno utjecati na konačne rezultate svakih izbora.

Ako se ovi problemi javljaju u malom mjestu kao što je Županja, onda se u ozbiljnijem opsegu zbivaju i u većim gradovima. Trebalo bi se krenuti od kvalitetnih edukacija svih aktera uključenih u izborni proces. Bilo bi dobro da edukacije budu obavezne za rad na bilo kojem položaju izbornog procesa. Njima bi se potencijalno riješio velik dio problema. Pri tome se edukacije posebno moraju posvetiti ispunjavanju papirologije, brojanju glasova i kućnim posjetama. Uz to treba strože regulirati rad promatračica/a kako oni ne bi mogli zlorabiti svoj položaj. Uloga BO i promatračica/a je briga za pravednu i pravilnu provedbu izbora. Umjesto međusobne netrpeljivosti i neslaganja, dva tijela bi trebala surađivati te stranačke interese ostaviti po strani.

Buduća istraživanja ovaj diplomski rad mogu uzeti kao temelj za daljnje bavljenje s TPI. Za početak bi se ispitivanje moglo provesti na većem uzorku sugovornica/ka iz različitih dijelova RH. Također bi bilo zanimljivo usporediti probleme manjih i većih mjesta. Zatim bi se mogla detaljnije baviti ostalim TPI koja u svom funkcioniranju također imaju značajnih problema. Uz



to, mogla bi se posvetiti istraživanju povjerenja biračica/a u Hrvatskoj prema TPI. Na koncu, najznačajnije bi bilo razmisliti o potencijalnim rješenjima postojećih problema u provedbi izbora kako bi došlo do porasta povjerenja biračica/a, ali i do osnaživanja demokracije u državi.

## 6. LITERATURA

Al-Musbeh, Muhammad (2011) *Managing Elections: Definition and Classification of Election Management Bodies*. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2271279](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2271279) Pristupljeno 24. veljače 2022.

Alvarez, Michael Ramon i dr. (2008) *Introduction: Studying Election Fraud*. U: Alvarez, Michael Ramon i dr. (ur) *Election Fraud. Detecting and Deterring Electoral Manipulation* (str. 1-20). Washington, D.C.: Brooking Institution Press.

Badie, Bertrand (2011) *International Encyclopedia of Political Science*. [https://pdf.zlibcdn.com/dtoken/3734706700341ab486d7dc815efd9c42/International\\_Encyclopedia\\_of\\_Political\\_Science\\_by\\_2517462\\_\(z-lib.org\).pdf](https://pdf.zlibcdn.com/dtoken/3734706700341ab486d7dc815efd9c42/International_Encyclopedia_of_Political_Science_by_2517462_(z-lib.org).pdf) Pristupljeno 24. ožujka 2022.

Berg, Bruce L. (2001) *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Needham Heights: Allyn & Bacon.

Birch, Sarah (2020) *Electoral Violence, Corruption, and Political Order*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Catt, Helena i dr. (2014) *Electoral Management Design*. Stockholm: International IDEA. <http://www.eods.eu/library/IDEA.Electoral-Management-Design.pdf> Pristupljeno 2. veljače 2022.

Csce.gov (2022) *OSCE Election Observation*. <https://www.csce.gov/osce-election-observation> Pristupljeno 10. travnja 2022.

Deren-Antoljak, Štefica (1992) *Izbori i izborni sustavi*. *Društvena istraživanja: časopis za opća društvena pitanja* 1(2): 215-230.

Ec.europa.eu (2022) *EU Election Missions*. <https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/types-relations-and-partnerships/election-observation/mission-recommendations-repository/home> Pristupljeno 10. travnja 2022.

Elklit, Jorgen i Reynolds, Andrew (2000) *The impact of election administration on the legitimacy of emerging democracies: a new research agenda*. Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies.

Enciklopedija.hr (2022) *Izbori*. <https://enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=28273> Pristupljeno 11. travnja 2021.

Europarl.europa.eu (2020) Parliamentary questions. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-005407\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-005407_EN.html) Pristupljeno 10. travnja 2022.

GCEDS (Global Commission on Elections, Democracy & Security) (2012) About the Global Commission.

[https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/migrated\\_files/events/docs/About-the-GCEDS.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/migrated_files/events/docs/About-the-GCEDS.pdf) Pristupljeno 5. ožujka 2022.

Gong (2005) Završni izvještaj o izborima za predsjednika Republike Hrvatske. 2. i 16. siječnja 2005. [https://gong.hr/media/uploads/dokumenti/Clanci/Predsjednik\\_2005.pdf](https://gong.hr/media/uploads/dokumenti/Clanci/Predsjednik_2005.pdf) Pristupljeno 8. svibnja 2022.

Gong (2009a) Konačni izvještaj o izborima za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i izbori za općinske načelnike, gradonačelnike, župane i gradonačelnika Grada Zagreba. Svibanj 2009. godine. [https://gong.hr/media/uploads/izborni\\_izvje%C5%A1taj\\_\\_09.pdf](https://gong.hr/media/uploads/izborni_izvje%C5%A1taj__09.pdf) Pristupljeno 8. svibnja 2022.

Gong (2009b) Vodič kroz popise birača za predsjedničke izbore 2009/2010. – glasovanje izvan mjesta prebivališta – opći dio. [https://gong.hr/media/uploads/dokumenti/Clanci/Vodi\\_popisi\\_biraa\\_pred\\_izbori\\_09.pdf](https://gong.hr/media/uploads/dokumenti/Clanci/Vodi_popisi_biraa_pred_izbori_09.pdf) Pristupljeno 27. veljače 2022.

Gong (2017) Izvještaj o izborima za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te za općinske načelnike, gradonačelnike, župane i gradonačelnika Grada Zagreba. [https://gong.hr/media/uploads/20171128\\_izvjestaj\\_o\\_lokalnim\\_izborima.pdf](https://gong.hr/media/uploads/20171128_izvjestaj_o_lokalnim_izborima.pdf) Pristupljeno 8. svibnja 2022.

Gong.hr (2022) Što je GONG? <https://gong.hr/tko-smo/sto-je-gong/> Pristupljeno 8. travnja 2022.

Green, Rebecca (2021) Election Observation Post-2020. *Fordham Law Review* 90(2): 467-499.

Hawkins, Ernest (2019) Creating Professionalism in the Field. U: Brown, Mitchell i dr. (ur) *The Future of Election Administration. Cases and Conversations* (str. 105-110). Cham: Palgrave Pivot.

Hrvatski sabor (2006) Odluka o proglašenju zakona o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske. *Narodne novine* 44.

Hrvatski sabor (2007) Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske. *Narodne novine* 19.

Hrvatski sabor (2010) Odluka o proglašenju Zakon o izborima zastupnika iz Republike Hrvatske u Europski parlament. *Narodne novine* 92.

Hrvatski sabor (2012) Odluka o proglašenju Zakona o lokalnim izborima. *Narodne novine* 144.

Hrvatski sabor (2013) Odluka o proglašenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika iz Republike Hrvatske u Europski parlament. *Narodne novine* 23.

Hyde, Susan D. (2011) *The Pseudo-democrat's Dilemma. Why Election Observation Became and International Norm*. Itaka i London: Cornell University Press.

Hyde, Susan D. i Kelley, Judith G. (2011) The Limits of Election Monitoring. What Independent Observation Can (and Can't) Do. *Foreign Affairs* 28. lipnja. <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2011-06-28/limits-election-monitoring>  
Pristupljeno 24. ožujka 2022.

Intervju 1 (2022) Nestrukturirani intervju s dugogodišnjim članom jednog od tijela za provođenje izbora. Županja: Provedeno 4. veljače.

Intervju 2 (2022) Nestrukturirani intervju s dugogodišnjom članicom/om jednog od tijela za provedbu izbora. Županja: Provedeno 18. veljače.

Intervju 3 (2022) Nestrukturirani intervju s dugogodišnjom članicom/om biračkog odbora. Županja: Provedeno 5. veljače.

Intervju 4 (2022) Nestrukturirani intervju s članicom/om biračkog odbora i proširenog sastava izbornog povjerenstva te promatračicom/em. Županja: Provedeno 19. veljače.

Intervju 5 (2022) Nestrukturirani intervju s članicom/om biračkog odbora. Županja: Provedeno 26. veljače.

Intervju 6 (2022) Nestrukturirani intervju s dugogodišnjom članicom/om biračkog odbora. Županja: Provedeno 26. veljače.

Intervju 7 (2022) Nestrukturirani intervju s članicom proširenog sastava izbornog povjerenstva. Županja: Provedeno 1. veljače.

Intervju 8 (2022) Nestrukturirani intervju s dugogodišnjom članicom/om biračkog odbora. Županja: Provedeno 1. veljače.

Intervju 9 (2022) Nestrukturirani intervju s članicom/om biračkog odbora i promatračicom/em. Županja: Provedeno 27. veljače.

Intervju 10 (2022) Nestrukturirani intervju s članicom/om biračkog odbora koja je radila/o na jednim izborima. Županja: Provedeno 28. veljače.

Intervju 11 (2022) Nestrukturirani intervju s članicom/om biračkog odbora koja je radila/o na jednim izborima. Županja: Provedeno 28. veljače.

Intervju 12 (2022) Nestrukturirani intervju s dugogodišnjom članicom/om biračkog odbora. Županja: Provedeno 28. veljače.

Intervju 13 (2022) Nestrukturirani intervju s članicom/om biračkog odbora koja je radila/o na jednim izborima. Županja: Provedeno 1. ožujka.

Intervju 14 (2022) Nestrukturirani intervju s članicom/om biračkog odbora koja je radila/o na jednim izborima. Županja: Provedeno 2. ožujka.

Intervju 15 (2020) Strukturirani intervju sa savjetnicom predsjednika Povjerenstva za pravna pitanja. Zagreb: Provedeno 7. ožujka.

Intervju 16 (2022) Nestrukturirani intervju s članicom/om biračkog odbora koja je radila/o na jednim izborima. Županja: Provedeno 11. ožujka.

Intervju 17 (2022) Nestrukturirani intervju s promatračicom/em. Županja: Provedeno 20. ožujka.

Intervju 18 (2022) Nestrukturirani intervju s dugogodišnjom promatračicom/em. Županja: Provedeno 15. travnja.

Intervju 19 (2022) Nestrukturirani intervju s članicom/om biračkog odbora koja je radila/o na nekoliko izbora. Županja: Provedeno 15. travnja.

Intervju 20 (2022) Nestrukturirani intervju s dugogodišnjom promatračicom/em. Županja: Provedeno 15. travnja.

Intervju 21 (2022) Nestrukturirani intervju s dugogodišnjom promatračicom/em. Županja: Provedeno 20. travnja.

Intervju 22 (2022) Nestrukturirani intervju s dugogodišnjom promatračicom/em.

Županija: Provedeno 21. travnja.

Izbori.hr (2022a) Interni akti. <https://www.izbori.hr/site/o-povjerenstvu/akti-povjerenstva/interni-akti/59> Pristupljeno 17. ožujka 2022.

Izbori.hr (2022b) Izvješća OESS-a. <https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/165> Pristupljeno 10. travnja 2022.

Izbori.hr (2022c) Sastav. <https://www.izbori.hr/site/o-povjerenstvu/sastav/19> Pristupljeno 2. veljače 2022.

Izbori.hr (2022d) Strateški planovi. <https://www.izbori.hr/site/o-povjerenstvu/akti-povjerenstva/strateski-planovi/129> Pristupljeno 17. ožujka 2022.

James, Toby S. (2012) *Elite Statecraft and Electoral Administration. Bending the Rules of the Game?* New York: Palgrave Macmillan.

James, Toby S. i dr. (2019) Electoral management and the organisational determinants of electoral integrity: Introduction. *International Political Science Review* 40(3): 295-312.

Kelley, Judith G. (2012) *Monitoring Democracy. When International Election Observation Works, and Why It Often Fails.* New Jersey i Oxfordshire: Princeton University Press.

King, Bridgett A. (2020) The Federal Response and New Considerations for Election Administration. U: Brown, Mitchell i dr. (ur) *The Future of Election Administration* (str. 17-31). Cham: Palgrave Macmillan.

King, Bridgett A i dr. (2020) Introduction. U: Brown, Mitchell i dr. (ur) *The Future of Election Administration* (str. 1-17). Cham: Palgrave Macmillan.

Krawczyk, Kelly Ann i Davis-Roberts, Avery (2020) Increasing Confidence in International Elections. U: Brown, Mitchell i dr. (ur) *The Future of Election Administration* (str. 317-344). Cham: Palgrave Macmillan.

Lean, Sharon F. (2007) Democracy Assistance to Domestic Election Monitoring Organizations: Conditions for Success. *Democratisation* 14(2): 289-312.

Lopez-Pintor, Rafael (2000) *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance.* New York: UNDP.

<https://www.eods.eu/library/UNDP.Electoral%20Management%20Bodies%20as%20Institutions%20of%20Governance.pdf> Pristupljeno 2. veljače 2022.

Mebane Jr., Walter R. (2008) Election Forensics: The Second-Digit Benford's Law Test and Recent American Presidential Elections. U: Alvarez, Michael Ramon i dr. (ur) *Election Fraud. Detecting and Deterring Electoral Manipulation* (str. 162-182). Washington, D.C.: Brooking Institution Press.

Mozaffar, Shaheen i Schedler, Andreas (2002) The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction. *International Political Science Review* 23(1): 5-27.

OZHS (Odbor za zakonodavstvo Hrvatskog sabora) (2003) Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor. *Narodne novine* 69.

Onishi, Youtaka (2012) Electoral Management Bodies and Electoral Governance. *Japanese Journal of Electoral Studies* 28(2): 62-77.

OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe) (2008) Parlamentarni izbori 25. studenog 2007. Izvješće OESS/ODIHR-ove Ograničene misije za promatranje izbora. <https://www.osce.org/files/f/documents/2/9/31737.pdf> Pristupljeno 8. svibnja 2022.

OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe) (2010) Predsjednički izbori 27. prosinca 2009. i 10. siječnja 2010. Konačno izvješće Ograničene misije za promatranje predsjedničkih izbora OESS/ODIHR-a. <https://www.osce.org/files/f/documents/a/1/76131.pdf> Pristupljeno 8. svibnja 2022.

OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe) (2020) Parlamentarni izbori 5. srpnja 2020. godine. Misija UDILJP-a za procjenu. Konačno izvješće. <https://www.osce.org/files/f/documents/8/4/471453.pdf> Pristupljeno 8. svibnja 2022.

Osce.org (2022) OSCE Mission to Croatia/OSCE Office in Zagreb (closed). <https://www.osce.org/croatia-closed> Pristupljeno 10. travnja 2022.

Pal, Michael (2016) Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government. *Review of Constitutional Studies* 21(1): 85-114.

Picula, Boško (2012) Izbori u Hrvatskoj i iskustva iz regije, prva dva desetljeća. Zagreb: GONG i FPZG. [https://gong.hr/media/uploads/20\\_godina\\_izborabrosura-2.pdf](https://gong.hr/media/uploads/20_godina_izborabrosura-2.pdf) Pristupljeno 2. veljače 2022.

Picula, Boško (2014) Izbori u Hrvatskoj i iskustva uz regije, prva dva desetljeća. *Politička misao* 51(1): 199-201.

SRH (Sabor Republike Hrvatske) (1992) Ukaz o proglašenju Zakona o izboru predsjednika Republike Hrvatske. *Narodne novine* 22.

Sjoberg, Fredrik M. (2012) Making Voters Count: Evidence from Field Experiments about the Efficacy of Domestic Election Observation. <https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=232099087122075125125023077012116066097017010085053050121006121066073064099114111025006004049123024013001005079068122073011093058006064047010088114009122124017075113034038031104095086021003070071107075115011100114126121009084114127098088002026120094020&EXT=pdf&INDEX=TRUE> Pristupljeno 24. ožujka 2022.

Slobodnadalmacija.hr (2012) Milanović na proslavi 15 godina GONG-a: Građani vam vjeruju jer se borite za opći interes. *Slobodnadalmacija.hr* 14. travnja. <https://zdravlje.slobodnadalmacija.hr/vijesti/hrvatska/milanovic-na-proslavi-15-godina-gong-a-gradani-vam-vjeruju-jer-se-borite-za-opci-interes-163797> Pristupljeno 10. travnja 2022.

UDILJP (Ured za demokratske ustanove i ljudska prava) (2000) Izvanredni izbori za predsjednika Republike 24. siječnja & 7. veljače 2000. Završno izvješće. <https://www.osce.org/files/f/documents/6/9/15670.pdf> Pristupljeno 8. svibnja 2022.

Van Aaken, Anne (2009) Independent electoral management bodies and international election observer missions: Any impact on the observed level of democracy? A conceptual framework. *Constitutional Political Economy* 20(3): 296-322.

Van Ham, Carolien i Lindberg, Staffan (2015) When Guardians Matter Most: Exploring the Conditions Under Which Electoral Management Body Institutional Design Affects Election Integrity. *Irish Political Studies* 30(4): 454-481.

VRH (Vlada Republike Hrvatske) (2021a) Odluka o visini naknade predsjednicima, potpredsjednicima i članovima biračkih odbora za provedbu lokalnih izbora. *Narodne novine* 34.

VRH (Vlada Republike Hrvatske) (2021b) Odluka o visini naknade predsjednicima, potpredsjednicima i članovima izbornih povjerenstava za provedbu lokalnih izbora. *Narodne novine* 34.



ZDSRH (Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske) (1996) Odluka o proglašenju Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave. *Narodne novine* 33.

ZDSRH (Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske) (1997) Odluku o proglašenju zakona o izmjenama i dopunama zakona o izboru predsjednika Republike Hrvatske. *Narodne novine* 71.

## SAŽETAK

Izbori i referendumi najveće su državne aktivnosti preko kojih građanke/i izražavaju svoju volju. Njihova provedba iznimno je zahtjevna i bitno je tko te kako ih provodi. Tijela za provedbu izbora (TPI) slabo su zastupljena istraživačka tema, a imaju veliku odgovornost u izbornom procesu te se često nazivaju četvrtom granom vlasti. Ova studija slučaja definira, opisuje i klasificira TPI općenito, a zatim u kontekstu Republike Hrvatske. Naglasak je stavljen na probleme u funkcioniranju biračkih odbora i promatračica/a. Oni su jedini u izravnom dodiru s biračicama/ima i svi njihovi problemi mogu se odraziti na izborne rezultate. Kroz intervjue u gradu Županji uočeni su problemi nekvalitetne edukacije pripadnica/ka TPI, snažanog utjecaj političkih stranaka, nepravilne provedbe kućnog glasanja te zlorabe ovlasti i odgovornosti promatračica/a.

***Ključne riječi:*** izbori, tijela za provedbu izbora, izborna upravljanje, birački odbori, promatranje izbora

## *ABSTRACT*

Elections and referendums are the largest state activities through which citizens express their will. Their implementation is extremely demanding, and it is important who implements them and how. Electoral management bodies (EMB) are a poorly represented research topic but have a great responsibility in the electoral process and are often referred to as the fourth branch of government. This case study defines, describes and classifies TPI in general and then in the context of the Republic of Croatia. Emphasis was placed on problems in the functioning of poll workers and observers. They are the only ones in direct contact with the voters, and all their problems can be reflected in the election results. Through interviews in the town of Županja, problems of poor training of EMB members, strong influence of political parties, improper implementation of house voting, and abuse of authority and responsibility of observers, were noticed.

***Keywords:*** *elections, election management bodies, election administration, poll workers, election observation*