



GONG

**KONAČNI IZVJEŠTAJ O IZBORIMA ZA PREDSEDNIKA REPUBLIKE
2009./2010.**

*U Zagrebu,
ožujak 2010. godine*

SADRŽAJ:

| | |
|---|-----------|
| OPĆE INFORMACIJE | 3 |
| OPĆA OCJENA GONG-a | 3 |
| PRAVNI OKVIR | 4 |
| ADMINISTRIRANJE I PROVOĐENJE IZBORA | 5 |
| IZBORNA KAMPANJA I MEDIJI | 10 |
| FINANCIRANJE IZBORNE KAMPANJE | 15 |
| TIJEK IZBORA / izborni dan 1. krug / izborni dan 2. krug | 19 |
| OBJAVLIVANJE REZULTATA | 21 |
| ZAŠTITA IZBORNOG PRAVA | 21 |
| PREPORUKE GONG-a | 22 |

OPĆE INFORMACIJE

Odlukom Vlade Republike Hrvatske od 30. listopada 2009. raspisani su izbori za predsjednika Republike Hrvatske. Prvi krug izbora održan je u nedjelju 27. prosinca 2009., a drugi krug održan je 10. siječnja 2010. godine. Pravo da kao birači sudjeluju na izborima imalo je 4.495.233 građana. 1.975.909 birača u prvom krugu izbora pristupilo je glasanju, odnosno njih 43,96%. S obzirom da niti jedan od kandidata nije dobio više od 50% glasova birača koji su glasali, održan je drugi krug izbora u koji su ušla dva kandidata s najviše dobivenih glasova u prvome krugu: Milan Bandić i Ivo Josipović. 2.253.570 birača u drugome krugu pristupilo je glasanju, odnosno njih 50,13%. Pobjednik drugoga kruga izbora, Ivo Josipović, osvojio je 1.229.385 glasova, odnosno 60,26%, a Milan Bandić 883.222 glasa, odnosno 39,74%.

U Republici Hrvatskoj bilo je otvoreno 6.550 biračkih mjesta na kojima je pravo glasa moglo ostvariti 4.088.798 birača, dok je u inozemstvu bilo otvoreno 250 biračkih mjesta na kojima je moglo glasati 406 435 birača. Što se tiče glasanja u inozemstvu, najveći broj biračkih mjesta određen je na području Bosne i Hercegovine, ukupno 124. Popis svih biračkih mjesta mogao se pronaći na službenim stranicama Državnog izbornog povjerenstva (u daljnjem tekstu: DIP) www.izbori.hr, a ista biračka mjesta bila su određena i za drugi krug izbora.

Izbore su organizirali i proveli DIP te gradska i općinska izborna povjerenstva, dok je cjelokupan proces nadzirao DIP.

OPĆA OCJENA GONG-a

Izbori su organizirani i provedeni korektno. Zamijećen je napredak u radu većine institucija nadležnih za izborni proces, osim u slučaju Ministarstva uprave, koje je svojim djelovanjem na ovim izborima učinilo korak unatrag. Izborni proces nije bio u potpunosti transparentan zbog manjkavosti u regulaciji financiranja izbornih kampanja, a neadekvatnost izborne regulacije uočena je i što se tiče ponašanja medija i kandidata tijekom izborne kampanje.

Predizborno razdoblje bilo je obilježeno **nedoumicama** u vezi provedbe izbora koje se posljednjih nekoliko godina uglavnom **ponavljaju - pitanja ažurnosti popisa birača u inozemstvu, primjene propisa o financiranju izbornih kampanja, obaveze medija**. Ponovo je isticana potreba promjene i poboljšanja propisa (tehnička provedba izbora, ažuriranje popisa birača, financiranje kampanja, obveze medija, informiranost i edukacija birača, usklađivanje ostalih zakona) s ciljem povećanja transparentnosti i legitimnosti. Postojanje tih problema izravna je posljedica činjenice da dionici pokazuju interes za izbore samo ili uglavnom u vrijeme izbora, što rezultira ponavljanjem istih tema i problema za svake izbore.

Izbori su **većinom provedeni u demokratskoj atmosferi** koja je biračima omogućila ostvarivanje njihovog biračkog prava, a sudionici izbora bili su u velikoj mjeri informirani o svojim pravima i obvezama.

DIP je zbog nedorečenosti propisa neke elemente izbornog postupka i provedbe izbora moralo tumačiti *ad hoc* i izdavati dodatne upute nižim izbornim povjerenstvima. DIP je za ove izbore imao aktivniju ulogu u izbornom procesu u smislu detaljnijeg reguliranja izbornog procesa i podizanju standarda, što je, po mišljenju GONG-a, **doprinijelo kvaliteti izbornog procesa**.

No, ni DIP ni Ministarstvo uprave nisu sustavno ni vidljivo djelovali na području edukacije birača o popisima birača i drugim aspektima izbornog procesa, što je utjecalo na ostvarivanje biračkog prava dijela birača, posebice onih koji su glasali ili namjeravali glasati izvan mjesta prebivališta. S tim u vezi, Ministarstvo uprave uskratilo je mogućnost izdavanja potvrdi za glasanje izvan mjesta prebivališta između dva kruga, a zbog čega dio birača nije mogao ostvariti svoje biračko pravo; premda je na predsjedničkim izborima 2000. i 2005. to bilo moguće.

Izborna kampanja bila je fokusirana na niz različitih tema koje se ne tiču izravnih ovlasti **predsjednika Republike**, a zbog loše regulacije medijske kampanje te činjenice da regulatorna tijela ne raspolažu konkretnim alatima za sankcioniranje, u određenim trenucima kampanja je prelazila granicu dobrog ukusa.

Regularnost financiranja izbornih kampanja bilo je **teško pratiti**, a na osnovu podataka koje su predstavili GONG i Transparency International Hrvatska (u daljnjem tekstu: TIH) može se zaključiti kako se **većina kandidata nije držala pozitivnih zakonskih propisa i usvojenih demokratskih standarda**, a uglavnom su izostali i detaljni financijski izvještaji.

Opći je dojam da je nužno potrebna **potpuna revizija i uređivanje izbornog zakonodavstva** u svim segmentima kako bi izbori bili u potpunosti poštene te u skladu s najvišim međunarodnim standardima.

PRAVNI OKVIR

Pravni propisi koji sadrže odredbe o predsjedničkim izborima u Republici Hrvatskoj:

- Ustav Republike Hrvatske, NN br. 41/01.
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu - pročišćeni tekst, NN br. 49/02.
- Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske, NN br. 22/92, 42/92, 71/97.
- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-2495/2002 od 11. svibnja 2004., NN br. 69/04, 99/04.
- Zakon o popisima birača, NN br. 19/07.
- Zakon o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika Republike Hrvatske, NN br. 105/04.
- Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, NN br. 1/07.
- Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske, NN br. 44/06, 19/07.
- Kazneni zakon, NN br. 10/97., 27/98., 50/00., 129/00., 51/01., 111/03., 190/03., 105/04., 84/05., 71/06, 110/07, 152/08.
- Obvezatne upute Državnog izbornog povjerenstva: redoslijed izbornih radnji i tijekom rokova, obrasci za postupak kandidiranja, o pravima i dužnostima promatrača i o načinu promatranja rada tijela za provedbu izbora za predsjednika Republike Hrvatske, o glasanju birača na službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske, birača članova posada pomorskih i riječnih brodova pod hrvatskom zastavom i birača lišenih slobode, o načinu glasanja birača s tjelesnom manom, nepismenih birača, te birača koji ne mogu pristupiti na biračko mjesto, o načinu uređenja biračkog mjesta, o obrascima za provedbu izbora.

Predsjednički izbori regulirani su s nekoliko zakona te nizom obvezatnih uputa DIP-a. Zbog zastarjelog izbornog zakona iz 1992. godine, brojne su situacije ostale nedorečene ili neprecizne, što je otvorilo put za različita pravna tumačenja. DIP je u određenim situacijama morao preuzeti ulogu arbitra te, poradi pravne sigurnosti sudionika izbornog postupka, donositi *ad hoc* upute i tumačenja propisa, o čemu detalje navodimo u nastavku izvještaja.

ADMINISTRIRANJE I PROVOĐENJE IZBORA

Državno izborno povjerenstvo (DIP)

DIP je stalno i najviše tijelo za provedbu izbora u Republici Hrvatskoj. Čine ga stalni članovi koji nisu članovi političkih stranaka, a koje imenuje Hrvatski sabor na mandat od 8 godina. Hrvatski sabor je početkom 2007. godine, sukladno Zakonu, imenovao 6 članova iz redova istaknutih pravnika (3 člana na prijedlog vladajućih, a 3 oporbe) te 3 člana – predsjednika i dopredsjednike iz reda sudaca Vrhovnog suda. Predsjednik Vrhovnog suda je po položaju i predsjednik DIP-a, a dva dopredsjednika bira opća sjednica Vrhovnog suda Republike Hrvatske na prijedlog predsjednika Vrhovnog suda. DIP broji ukupno 9 članova.

DIP je donio 8 obvezatnih uputa¹, a osim toga, tijekom i nakon izbora, DIP je izdao ukupno 42 priopćenja za javnost u vezi redosljeda izbornih radnji, procedure kandidiranja, transparentnosti financiranja izborne promidžbe, reguliranja medijske kampanje, izbornog dana, odaziva birača, izvješća o privremenim i neslužbenim rezultatima izbora, ponavljanju izbora, broju birača te priopćenja o rješenjima na prigovore, što pokazuje aktivniji pristup DIP-a izborima, nego što je to bio slučaj na ranijim izborima.

Izdvajamo neke od DIP-ovih odluka i aktivnosti:

- Po prvi puta se provjera valjanosti potpisa pri podnošenju kandidatura za izbor predsjednika obavljala elektronički te su eliminirani dupli potpisi.
- Po prvi puta je omogućeno slijepim i slabovidnim biračima da osobno glasuju uz korištenje prijevoda glasačkog listića na Brailleovom pismu, glasačkog listića i matrice za glasanje što predstavlja veliki napredak u ostvarivanju biračkog prava.
- DIP je u nekoliko navrata službeno zatražio od Ministarstva uprave da se omogući glasanje biračima koji će se nalaziti izvan mjesta prebivališta u 2. krugu, a nisu se do 12. prosinca registrirali za glasanje izvan mjesta prebivališta.
- DIP je zabranio emitiranje spota kandidata Bandića temeljem prijašnjih odluka Ustavnog suda.
- DIP je ocijenio nedopustivim prikupljanje sredstava za financiranje izborne promidžbe na način koji ne osigurava bezuvjetno utvrđivanje identiteta pošiljatelja, a što je bio slučaj sa doniranjem sredstava putem govornih automata, te neprimjerenim davanjem novčanih donacija od strane predsjedničkih kandidata biračima i njihovim obiteljima u razdoblju od raspisivanja izbora do dana održavanja izbora.
- DIP je objavio obrasce za podnošenje prijevremenih i završnih financijskih izvještaja, što nije bio slučaj na lokalnim izborima 2009. godine.

¹ <http://www.izbori.hr/izbori/izbori09predsjednik.nsf/>

Sjednice DIP-a su bile javne, a GONG je prisustvovao većini sjednica na koje je bio pozvan. DIP je odgovarao na upite političkih stranka, kandidata, medija, nevladinih udruga i građana, a većina informacija bila je dostupna i na internetskoj stranici DIP-a www.izbori.hr. DIP je na svojim internetskim stranicama objavio i edukativni letak za birače „Osnovna izborna abeceda“, no bez mogućnosti njegove šire distribucije, odnosno dostupnosti biračima koji nemaju pristup internetu. Važno je istaknuti da je i na ovim izborima izostala sustavna, sveobuhvatna kampanja informiranja i edukacije birača, na što je upozorila i Ograničena promatračka misija OESS-a.

Po okončanju izbora, DIP je na internetskim stranicama objavio rezultate po biračkim mjestima, međutim, dostupnost i traženje rezultata je otežano radi nepreglednosti istih, odnosno činjenice da je potrebno konzultirati više različitih dokumenata da bi se pronašlo određeno biračko mjesto i njemu pripadajući rezultati (za gradove u kojima je bilo više biračkih mjesta).²

DIP je tijekom svog rada proteklih godina često svoje ovlasti tumačio vrlo ograničeno. Stoga je bila iznenađujuća činjenica da je DIP dao usmenu uputu na zahtjev medijskih kuća da izborna šutnja traje do 19 sati na dan izbora, iako je Zakonom propisano da izborna šutnja traje „na dan izbora“. Ipak, sam DIP se držao Zakona i nije do ponoći objavljivao nikakve informacije o rezultatima izbora.

S obzirom na uvjete rada, opseg posla, pravni okvir kojim mnoge stvari nisu bile regulirane, snažna protivljenja određenih kandidata na neke odluke DIP-a (u vezi financiranja kampanji, zabrane spota...), možemo ocijeniti kako je DIP organizirao i proveo izbore na korektan i transparentan način, postavljajući više standarde. Pred DIP-om stoje brojni izazovi u narednom razdoblju u kojem bi se trebao dodatno angažirati i etablirati kao neovisno, stručno i profesionalno tijelo koje pokreće i provodi izbornu reformu te podiže razinu educiranosti, povjerenja i participacije građana u izbornom procesu. Od DIP-a se očekuje proaktivno djelovanje i u razdoblju kad nema izbora.

Gradska i općinska izborna povjerenstva i birački odbori

Sukladno zakonima, predsjedničke izbore organiziraju i provode DIP, gradska (GIP) i općinska (OIP) izborna povjerenstva te birački odbori. Nije predviđena dodatna razina tijela poput županijskih izbornih povjerenstava, pa su GIP-ovi u sjedištima županija imali koordinatorsku ulogu prema nižim tijelima. GONG je korektno surađivao s GIP-ovim, OIP-ovima, kao i s većinom biračkih odbora. U rješavanju problema koji su se pojavili na nekim biračkim mjestima, GONG je naišao na razumijevanje i pomoć članova izbornih povjerenstava i većine biračkih odbora.

DIP je izradio i objavio Podsjetnik za rad biračkih odbora u Hrvatskoj i Podsjetnik za rad biračkih odbora u inozemstvu. Održane su instruktaže za predsjednike i zamjenike gradskih izbornih povjerenstava središta županija koji su dalje educirali gradska i općinska izborna povjerenstva; u nekim mjestima, uz pomoć predstavnika DIP-a. Predsjednike biračkih odbora i njihove zamjenike educirali su članovi GIP-ova i OIP-ova. Primijećena je bolja kvaliteta rada i educiranost biračkih odbora na biračkim mjestima u Bosni i Hercegovini, nego što je to bio slučaj na ranijim izborima.

² www.izbori.hr, predsjednički izbori 2009., rezultati po biračkim mjestima.

Rad biračkih odbora GONG-ovi promatrači ocijenili su dobrim i korektnim, uz iznimke manjeg broja biračkih mjesta koja nisu bila propisno uređena i na kojima birački odobri nisu poznavali proceduru ili su je kršili.

Unatoč zamijećenom napretku, potrebno je, u smislu jačanja profesionalizacije i stručnosti nižih tijela koja provode izbore, sustavnije raditi na njihovoj edukaciji.

Ministarstvo uprave (MU)

Novoosnovano MU naslijedilo je Središnji državni ured za upravu (SDUU) pa je tako preuzelo i sve nadležnosti u vezi provođenja Zakona o popisima birača (NN br. 19/07), uključujući i procedure glasanja izvan mjesta prebivališta, ali i pojašnjavanja te davanja mišljenja, primjerice, o provođenju Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN br. 01/07).

Kao i na prethodnim izborima, i na ovima je aktualiziran **problem tzv. fiktivnih prebivališta**, odnosno birača koji faktički ne prebivaju u Republici Hrvatskoj, a zbog čega se u popisima birača nalazi nerealan broj birača. Dodatno, problem predstavlja određen broj preminulih birača u popisima birača za tzv. dijasporu. Pohvalno je da je Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija (MVPEI) zajedno s diplomatsko – konzularnim predstavništvima (DKP) Republike Hrvatske u BiH te s Gradskim uredom za opću upravu Grada Zagreba pristupilo brisanju određenog broja preminulih birača iz BiH. Međutim, navedeni problem potrebno je sustavno riješiti.

MU je u studenom obavio pripremu popisa birača za provođenje izbora slanjem okružnice nižim tijelima. Dodatno, građanima je omogućena, kao i do sada, provjera podataka u popisima birača na internetskim stranicama MU-a te SMS provjera putem operatera T-mobile i VIP (uz standardnu cijenu SMS-a).

Informiranje javnosti o popisima birača od strane MU-a bilo je pravovremeno, ali ne sustavno i dovoljno. MU je u cilju informiranja i edukacije birača objavio na svojoj internetskoj stranici letak o načinu i rokovima provjere u popisima birača te glasanju izvan mjesta prebivališta. Međutim, izostala je sveobuhvatna edukacija i sustavno informiranje birača čemu u prilog govori i veliki broj birača koji se svojim pitanjima obratio GONG-u. Nadalje, sukladno informacijama koje je GONG dobivao od građana, uredi za opću upravu bili su upoznati s procedurom za glasanje izvan mjesta prebivališta.

Međutim, ostaje neobjašnjivo ponašanje MU-a u vezi **neomogućavanja izdavanja potvrdi biračima između dva kruga za glasanje izvan mjesta prebivališta u 2. krugu**. Unatoč GONG-ovim javnim pozivima i traženjima DIP-a te javnosti da se omogući glasanje biračima koji će se nalaziti izvan mjesta prebivališta u 2. krugu, a koji se nisu do 12. prosinca registrirali za glasanje izvan mjesta prebivališta, MU to nije dopustio te je u drugome krugu određeni broj birača ostao zakinut za svoje Ustavom zagarantirano biračko pravo. Podsjećamo da je na predsjedničkim izborima 2000. i 2005., nakon traženja GONG-a, MU (tadašnji Središnji državni ured za upravu) omogućio biračima registriranje za glasanje izvan mjesta prebivališta nekoliko dana prije 2. kruga, a zakonske odredbe su bile istovjetne današnjima.

MU je na predsjedničkim izborima 2009./2010. naveo kako postoji zakonska prepreka jer se popisi birača zaključuju sukladno novom Zakonu o popisima birača (NN br. 19/07). Članak 28. Zakona navodi da se "popis birača mora zaključiti i dostaviti na potvrdu najkasnije 8 dana prije dana određenog za održavanje izbora."

Sukladno Članku 24. Zakona o popisima birača (NN br. 19/92) koji je vrijedio 2000. i 2005. „Nadležni organ zaključuje popis birača i dostavlja ga na potvrdu komisiji za popis birača najkasnije 8 dana prije dana određenog za održavanje izbora."

Iz navedenog je vidljivo da se na predsjedničkim izborima 2000. i 2005. te na izborima 2009./2010. primjenjivala sadržajno identična norma, međutim, na ovim izborima nije bilo volje od strane MU-a da se biračima omogući glasanje izvan mjesta prebivališta u 2. krugu, što smatramo velikim korakom unazad.

GONG je zaprimio značajan broj reagiranja birača, nezadovoljnih kompliciranom i tromom procedurom privremenog upisa u popis birača, prilikom čega su birači morali slati zahtjeve za potvrde jednom i potom dostavljati potvrde drugom uredu, iako su uredi opće uprave umreženi i vrlo jednostavno se ta procedura može skratiti. Navedeno svakako treba biti učinjeno prilikom prvih promjena Zakona o popisima birača. Također, nije logično da je procedura registracije za glasanje u inozemstvu jednostavnija od privremenog upisa u popis birača unutar Republike Hrvatske.

GONG je, dodatno, MU-u uputio **nekoliko upita u vezi vođenja popisa birača i podataka o glasanju van mjesta prebivališta:**

1. Koliko je osoba registrirano za glasanje izvan mjesta prebivališta unutar Hrvatske za prvi i drugi krug predsjedničkih izbora 2009. /2010. godine?
2. Koliko je osoba prethodno registrirano za glasanje u inozemstvu u prvom i drugom krugu predsjedničkih izbora 2009./2010. godine, i to po pojedinoj državi u kojoj će se održavati izbori?

GONG je dobio negativan odgovor na oba pitanja, odnosno nisu nam dostavljene tražene informacije.

Gradski ured za opću upravu Grada Zagreba dostavio je na GONG-ov zahtjev podatke o broju preminulih birača koji su izbrisani iz popisa birača za tzv. dijasporu. Prema dostavljenim podacima, u razdoblju od 1. siječnja 2008. do 8. studenoga 2009. godine izbrisano je 24 365 osoba iz popisa birača za tzv. dijasporu za koje se smatra da su preminule.

GONG je također zatražio od MU-a **informacije o pružatelju informatičkih usluga za popise birača.**

Naime, Vlada Republike Hrvatske donijela je u siječnju 2009. Zaključak kojim se informatičke usluge povjeravaju tvrtki APIS d.o.o. (Agencija za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama – u vlasništvu države i Grada Zagreba), koja raspolaže s većim znanjem i kapacitetom te je nadležna za informatičku podršku vođenja popisa birača za Grad Zagreb i još nekoliko županija u Hrvatskoj. Međutim, prema informacijama s kojima GONG raspolaže, informatičku podršku MU-u i dalje pruža tvrtka MCS iz Čakovca.³

³ Članak na T-portalu, <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/48676/Gdje-je-kraj-muljanju-s-popisom-biraca.html>

Naime, tvrtka MCS pružala je proteklih godina informatičke usluge za MU (odnosno za Središnji državni ured za upravu), a postojale su ozbiljne sumnje da je tvrtka MCS dobila taj posao bez javnog natječaja. Stoga je GONG **zatražio presliku ugovora između MU-a i tvrtke MCS o pružanju informatičkih usluga za MU**. Na taj upit GONG je dobio odgovor kako MU nema sklopljen ugovor s tvrtkom MCS, već s APIS-om, pri čemu je ostalo nejasno sukladno kojoj je proceduri tvrtka MCS ranije dobila posao pružanja informatičkih usluga za MU.

GONG je od MU-a zatražio i presliku ugovora s APIS-om, međutim, zahtjev je odbijen jer se, navodno, radi o intelektualnom vlasništvu te stoga taj ugovor nije javan. U vrijeme pisanja ovog izvještaja⁴ predmet je u fazi žalbe.

Tijekom praćenja rada MU-a i institucije nadležne za popise birača za tzv. dijasporu i izdavanje suglasnosti za izdavanje potvrda na izborni dan, Gradskog ureda za opću upravu Grada Zagreba, stječe se dojam nedovoljnog razumijevanja rada i potreba Gradskog ureda od strane MU-a. Gradski ured, u suradnji s APIS-om, nudio je sigurna informatička rješenja koja bi unaprijedila i ubrzala procedure izdavanja potvrda, međutim, MU nije uvidio potrebu daljnje informatizacije upravljanja izbornim procesima te se čak odupirao ponuđenim informatičkim rješenjima.

Navedeni podaci i ocjene rada MU-a zabrinjavaju su jer potiču sumnju u to postoji li stvarna spremnost i volja u MU da se navedeni problemi riješe, da se postave novi i bolji standardi u vezi provedbe izbora, što se tiče nadležnosti Ministarstva te da se koriste sva dostupna informatička rješenja koja bi pridonijela informatizaciji javne uprave. Slijedom tog, opravdana je zabrinutost da će se slični problemi ponoviti i na sljedećim izborima.

Lošu praksu MU-a na predsjedničkim izborima predstavlja i mišljenje MU-a u vezi **neprimjenjivanja Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata** (NN br. 01/07) na nezavisne kandidate na predsjedničkim izborima. Ovakvim tumačenjem MU-a, stranački su kandidati stavljeni u drugačiji položaj od nezavisnih kandidata jer se na političke stranke navedeni Zakon primjenjuje tijekom cijele godine. Osim toga, navedeni Zakon, premda i sam manjkav, pruža ipak pravnu podlogu za znatno bolje osiguranje transparentnosti financiranja izbornih kampanja, nego što to čini Zakon o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika Republike Hrvatske.

Stav MU je bio sljedeći:

*„...Polazeći od činjenice da je financiranje izborne promidžbe za izbor predsjednika Republike Hrvatske uređeno posebnim zakonom (Zakonom o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika Republike Hrvatske), a koji ne upućuje na primjenu nekog drugog Zakona niti Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata ne utvrđuje izrijekom da se isti primjenjuje na financiranje izborne promidžbe za izbor predsjednika Republike Hrvatske u pitanjima koja nisu drugačije uređena posebnim Zakonom, **mišljenje je ovog Ministarstva da se Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata ne primjenjuje na financiranje nezavisnih kandidata za izbor predsjednika Republike Hrvatske**“.*

Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija (MVPEI) te diplomatsko-konzularna predstavništva (DKP) Republike Hrvatske

⁴ Veljača, 2010.

MVPEI i DKP-i su po drugi put postupali prema novom Zakonu o popisima birača, tj. ovo su bili drugi po redu izbori na kojima su provodili postupak prethodne registracije birača koji glasaju izvan mjesta prebivališta. Dodatno, DKP-i su bili zaduženi za izdavanje potvrda za glasanje na izborni dan te za zaključivanje i ovjeru Popisa za glasanje s biračkih mjesta nakon završenog glasanja. Također, zadaća MVPEI-a i DKP-ova bila je informiranje i educiranje birača izvan Republike Hrvatske o mogućnosti prethodne registracije.

MVPEI je bio vrlo otvoren za suradnju s GONG-om, nastojeći ispuniti svoje nadležnosti što je moguće transparentnije i profesionalnije. Na internetskim stranicama MVPEI-a bile su objavljene upute o proceduri prethodne registracije, a MVPEI je dodatno educirao DKP-e o izborima i njihovim nadležnostima. Ipak, kao i u ostalim segmentima izbornog procesa, potrebna je sustavnija edukacija birača o mogućnosti prethodne registracije.

Provjera provođenja prethodne registracije u inozemstvu

Birači koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, a na dan izbora se zateknu u inozemstvu ili duže borave u inozemstvu, kao i oni birači koji su mijenjali prebivalište u inozemstvu ili su namjeravali glasati u mjestima van svog prebivališta u inozemstvu, mogli su se prethodno registrirati pri DKP-u. Prethodna registracija mogla se obaviti putem telefona, telefaksa, elektronske pošte ili osobnim dolaskom u DKP-ove do 14 dana prije izbora.

GONG je obavio provjeru poštuje li se propisana procedura prilikom prethodne registracije te provjerio educiranost i profesionalnost službenika DKP-a, kao i dostupnost informacija o prethodnoj registraciji građanima. Tijekom razdoblja za prethodnu registraciju GONG je odgovarao na upite birača koji su se htjeli prethodno registrirati te ih je zamolio da jave bilo kakve poteškoće i nepravilnosti prilikom registracije. Proces prethodne registracije, sukladno iskustvu više od 100 birača prošao je bez većih poteškoća, a djelatnici DKP-a su bili upoznati s procedurom.

Pored sustavne edukacije biračkih odbora, edukacija osoblja u DKP-ima nije ništa manje važna. U tu svrhu potrebna je stalna suradnja i usklađenost državnih institucija koje trebaju provoditi edukacije djelatnika DKP-ova, posebice MVPEI-a i MU-a.

IZBORNA KAMPANJA I MEDIJI

U zakonski predviđenom roku do 16. studenoga 2009. godine, DIP je zaprimio 21 prijedlog kandidatura, a dva su potencijalna kandidata predala izborni materijal, ali su odustali od kandidature prije odlučivanja DIP-a o njihovoj pravovaljanosti.

DIP je 18. studenoga 2009. objavio pravovaljanu službenu listu **12 kandidata** za predsjednika Republike Hrvatske, redom:

1. Milan Bandić

Nezavisni kandidat

2. prof. dr. sc. Andrija Hebrang

Hrvatska demokratska zajednica – HDZ

3. prof. dr. sc. Ivo Josipović

Socijaldemokratska partija Hrvatske – SDP

4. Josip Jurčević

Nezavisni kandidat

5. Damir Kajin

Istarski demokratski sabor – IDS

6. Boris Mikšić

Nezavisni kandidat

7. prof. dr. sc. Dragan Primorac

Nezavisni kandidat

8. prof. dr. sc. Vesna Pusić

Hrvatska narodna stranka - liberalni demokrati – HNS

9. Vesna Škare Ožbolt

Nezavisni kandidat

10. prof. dr. sc. Miroslav Tuđman

Nezavisni kandidat

11. Nadan Vidošević

Nezavisni kandidat

12. Slavko Vukšić, ing.

Demokratska stranka slavonske ravnice – Slavonska ravnica

DIP je odbio devet kandidatura koje nisu imale zakonom utvrđen broj potpisa ili su bile nepravovremene. Za pravovaljanost kandidature bilo je potrebno prikupiti najmanje 10.000 potpisa, a svaki birač imao je pravo podržati svojim potpisom samo jednog kandidata. **Po prvi puta je elektronički provjeravana valjanost potpisa** pri podnošenju kandidatura za izbor predsjednika te su eliminirani dupli potpisi.

Jedna od **najdužih službenih izbornih kampanja** započela je 19. studenoga 2009. u 00:00 sati, objavom kandidatura, a trajala je do 25. prosinca 2009. u 24:00 sata.

Zakonske odredbe iz članaka 13. i 14. Zakona o izboru predsjednika Republike Hrvatske (NN br. 22/92, 42/92, 71/97) koje govore o pravu kandidata na iznošenje svojih programa i na izbornu promidžbu te propisuju obveze medija prema kandidatima, uglavnom su ispunjene i birači su se putem medija mogli informirati o programima kandidata. DIP je pozvao sve radijske i televizijske nakladnike da u vrijeme izborne promidžbe omoguće **svim kandidatima za predsjednika Republike Hrvatske da pod jednakim uvjetima i u jednakom trajanju iznesu i obrazlože svoje izborne programe.**

Prigovori kandidata u prvom krugu izbora većinom su se odnosili na tvrdnje da u određenom mediju nije svim kandidatima pružen jednak prostor i mogućnost predstavljanja koja im po zakonu pripada. Jedan od takvih prigovora odnosio se na Novu TV pri čemu su kandidati: Josip Jurčević, Damir Kajin, Slavko Vukšić, Boris Mikšić i Vesna Škare Ožbolt te Udruga građana „Libertas“ upozorili DIP na nejednaki pristup u predstavljanju predsjedničkih kandidata na Novoj TV u emisijama sučeljavanja predsjedničkih kandidata koje su bile najavljene za 10., 17. i 23. prosinca 2009. **DIP je pozvao sve medije, pa tako i Novu TV da se pridržavaju zakonskih odredbi,** odnosno da su dužni svim predsjedničkim kandidatima omogućiti ne samo da pod jednakim uvjetima izlažu svoj izborni program, već i da sudjeluju u

najavljenim sučeljavanjima s drugim kandidatima. Takvo stajalište DIP je već ranije zauzeo i u odnosu na najavljeni program Hrvatske radiotelevizije za 20. studenog 2009.

Važno je naglasiti da su postojeće nadležne institucije, poput DIP-a i Vijeća za elektroničke medije, mogle samo svojim upozorenjima ukazivati na neravnopravan položaj pojedinih kandidata u kampanji, bez mogućnosti izricanja sankcija.

Ipak, DIP je odlučio **zabraniti emitiranje spota** kandidata Milana Bandića nakon što je zaprimio dopis Izbornog stožera Ive Josipovića kojim se zahtijevala zabrana emitiranja jednog od video spotova kandidata Milana Bandića.

DIP je utvrdio da su u spornom video spotu riječi predsjedničkog kandidata očito izdvojene iz cjelovitog izričaja, a time i izvučene iz konteksta (značenja) u kojemu su izgovorene, bez njegove suglasnosti. Također, ocijenjeno je da je izdvajanje pojedinih riječi iz konteksta rečenice, čime se bitno mijenja njezin smisao, neprimjereno i nedopušteno u svim slučajevima kada za to ne postoji suglasnost osobe čiji se izričaj za to koristi te navedeno predstavlja povredu dopuštenog i korektnog načina izborne promidžbe. Suprotno tome, **Vijeće za elektroničke medije smatralo je kako nije bilo osnove za zabranu spota.**

Zabrana emitiranja spota izazvala je žestoka protivljenja Izbornog stožera kandidata Milana Bandića, kao i dijela javnosti. DIP se pozivao na dosadašnju praksu u izborima i na odluke Ustavnog suda u sličnim slučajevima.⁵ **Ustavni sud** je utvrdio kako nepostojanje objektivnih mjerila nije propust DIP-a, već zakonodavca. Zbog ovoga, ali i brojnih drugih propusta u izbornom zakonodavstvu u Republici Hrvatskoj, Ustavni sud je odlučio, u okviru svoje ustavne ovlasti praćenja ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti, u predstojećem razdoblju uputiti posebno izvješće Hrvatskom saboru.⁶

Također, DIP je zaprimio prigovor Izbornog stožera predsjedničkog kandidata Ive Josipovića u kojem se navodi da se 8. siječnja, u ranim večernjim satima, a prema dojavama građana „građanima ubacuje **promidžbeni materijal kandidata Milana Bandića**“ te da se u preslici letka „koristi fotografija, potpis, web adresa i znak kampanje Ive Josipovića uz tvrdnju da je Ivo Josipović izrekao navod koji nije izrekao te da se **birajući tako lažno obmanjuju te im se šalje lažna poruka.**“ Nadalje, navodi se da „fotografija, znak kampanje i web adresa kandidata Ive Josipovića koristi se bez njegovog odobrenja. Istovremeno potpis kandidata Ive Josipovića na tom letku je krivotvoren što predstavlja kazneno djelo.“⁷ U svom očitovanju **Izborni stožer kandidata Milana Bandića tvrdio je da letak nisu izradili niti njegovu izradu naložili** te da se ni iz čega ne može zaključiti da su podnijeti dokazi na temelju kojih proizlazi bilo kakva povezanost spornog letka i Izbornog stožera predsjedničkog kandidata Milana Bandića. Izborni stožer Milana Bandića ocijenio je tvrdnje Izbornog stožera kandidata Ive Josipovića tendencioznim i namjerno smišljenim podmetanjima kako bi se i u vrijeme predizborne šutnje nastavilo s izbornom promidžbom. DIP je navedeni slučaj ocijenio **povredom dopuštenog i korektnog načina izborne promidžbe bez obzira tko je izradio i dijelio letak**, uz mišljenje kako korištenje fotografije, potpisa, web adrese i promidžbenog

⁵ Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2495/2002 od 11. svibnja 2004., 99/04. - ispr. odluke Ustavnog suda i 44/06; Nadzora nad ustavnošću i zakonitošću izbora predsjednika Republike Hrvatske broj: U-VII-64395/2009 od 15. prosinca 2009.

⁶ Dopis Ustavnog suda podnositelju Milanu Bandiću, U-VII/111/2010

⁷ www.izbori.hr, priopćenja

znaka bez privole kandidata dovodi birača u zabludu da izborni materijal potječe od određenog kandidata.⁸

Ponovno se, kao i na svim ranijim izborima, otvorio problem **nepreciznih i nepotpunih odredbi pravnog okvira u vezi medijskog praćenja izbora i kampanje**, ali i nejasnoća u vezi toga što je u kampanji dopušteno, a što ne; slijedom čega nisu zadovoljene potrebe kandidata, ali i birača da budu kvalitetno informirani kako bi mogli donijeti informiranu odluku pri izboru kandidata.

Sadržaj kampanje je u nekim slučajevima bio primjereniji parlamentarnim ili čak lokalnim izborima nego predsjedničkim izborima, tj. ponekad taj sadržaj nije bio u vezi s predsjedničkim ovlastima sukladno Ustavu. Naime, studenti II. godine diplomskog studija novinarstva Fakulteta političkih znanosti u okviru kolegija Politička komunikacija, a u suradnji s GONG-om, napravili su **analizu plaćenih oglasa**⁹ (plakata i video spotova) sedmero predsjedničkih kandidata (Milana Bandića, Andrije Hebranga, Ive Josipovića, Damira Kajina, Dragana Primorca, Vesne Pusić i Nadana Vidoševića), kao i **analizu novinskih članaka koji se odnose na kandidate**. U analizu plaćenih oglasa bili su uključeni plakati koji su se pojavljivali na širem području grada Zagreba te video spotovi objavljeni na nacionalnim televizijama. Analiza novinskih članaka uključivala je sve članke objavljene u zagrebačkom izdanju Jutarnjeg lista, Večernjeg lista, Slobodne Dalmacije i Novog lista u kojima se spominjao jedan od kandidata ili kandidatkinja. Budući da u Hrvatskoj ne postoje inicijative koje se bave sustavnim praćenjem političkog oglašavanja (poput, recimo, **AdWatcha** ili **Factchecka**) ova inicijativa predstavljala je pokušaj da se utvrdi razina informativnosti političkih oglasa te neki opći trendovi u oglašavanju. S druge strane, analizom novinskih članaka, ona je pokušala utvrditi zastupljenost kandidata u odabranim dnevnim novinama te identificirati neke opće trendove u izvještavanju o kandidatima. Budući da je bila riječ o studentskoj, a ne stručnoj analizi, bila su moguća manja odstupanja, međutim, analiza je rađena pod mentorstvom dr. sc. Marijane Grbeše i vjerodostojno je prikazala trendove u oglašavanju i izvještavanju na ovim izborima.

U razdoblju od 3. do 16. prosinca **tiskani mediji** su najviše pozornosti poklonili Milanu Bandiću koji se pojavljivao u čak 67 članaka čime je znatno odskakao od ostalih kandidata. Ivo Josipović pojavljivao se u 46 članaka, Nadan Vidošević u 33, Vesna Pusić u 29, Dragan Primorac u 34, Andrija Hebrang u 30 dok se Damir Kajin pojavljivao u tek 19 članaka. U primarnom fokusu **spotova** bili su programi i opće vrijednosti za koje se kandidati zalažu, pri čemu je dominirao kombinirani tip argumentacije: osoba kao izvor i garancija kredibiliteta i emotivni tip argumentacije (primjerice, Milan Bandić je u spotovima izražavao entuzijizam i nadu, Ivo Josipović razočaranje, bijes i sl.). Logičkom i činjeničnom argumentacijom koristili su se Nadan Vidošević i Ivo Josipović. Glazbeni spot Ive Josipovića u kojem su nastupala poznata imena hrvatske pop-scene jedini je spot atmosfere i općenito je bio jedini spot takvog tipa na ovim izborima. Kandidati su se u spotovima pojavljivali i kao politički dužnosnici i kao "jedan od nas". Teme koje su se kroz spotove provlačile najčešće su one koje se vežu uz teško ekonomsko stanje, nezaposlenost, štednju, položaj umirovljenika, studenata te korupciju. Zanimljivo je da je opća vrijednost koja se pojavljivala u spotovima gotovo svih kandidata *pravda*. Uz pravdu visoko na ljestvici vrijednosti za koje su se kandidati

⁸ Ibid.

⁹ Više o nalazima analize može se pronaći na <http://www.gong.hr/news.aspx?newsID=3339&pageID=191>

zalagali je i *poštenje*. Milan Bandić je jedini u svojim spotovima naglašavao marljivost, odnosno radišnost.

GONG je od **Vijeća za elektroničke medije** zatražio informaciju obavlja li Vijeće nadzor medija tijekom kampanje za predsjedničke izbore, na koji način i, ako obavlja, kada će javnost biti obaviještena o rezultatima monitoringa? Vijeće je odgovorilo da kontinuirano provodi nadzor nad radom nakladnika te ukoliko se utvrdi kršenje zakonskih odredbi, Vijeće odmah izvještava javnost. Vijeće je uputilo nakladnicima i medijima sljedeća priopćenja:

- Preporuka o načinu postupanja u vrijeme predizborne promidžbe.
- Zabrinutost zbog mogućih nepravilnosti u izboru redoslijeda predstavljanja predsjedničkih kandidata.
- Ponovljena preporuka o načinu postupanja u vrijeme predizborne kampanje.

NOVA TV je dobila opomenu zato što je 10. i 12. prosinca 2009. emitirala programski sadržaj „Predsjednička utrka“, a nije poštovala odredbu Zakona o elektroničkim medijima da u vrijeme predizbornog natjecanja nakladnik mora omogućiti svim političkim strankama promidžbu pod jednakim uvjetima sukladno izbornim propisima i uputama nadležnog tijela koje nadzire ili provodi izbore.

Hrvatska biskupska konferencija objavila je svoju poruku uoči predsjedničkih izbora u kojoj je pozvala vjernike i sve građane da izađu na izbore i ujedno podsjetila na neka temeljna načela koja vjernicima mogu pomoći u prosudbi kandidata i njihovih programa. Međutim, tjedan dana prije 2. kruga izbora, kardinal Josip Bozanić primio je u službeni posjet kandidata Milana Bandića što se može tumačiti jasnom potporom kandidatu. Predsjednik **Mešihata Islamske zajednice u Hrvatskoj** muftija Ševko ef. Omerbašić također je nekoliko dana prije 2. kruga izbora primio u službeni posjet kandidata Milana Bandića.

Ovakve aktivnosti **Crkve i Mešihata Islamske zajednice u Hrvatskoj u vrijeme predizborne kampanje predstavljaju miješanje u predizbornu kampanju**, a takva praksa je neprimjerena u demokratskim, sekularnim državama.

Sučeljavanja kandidata

U prvom krugu izbora HTV1 je emitirao dva sučeljavanja svih kandidata, dok je NOVA TV organizirala jedno sučeljavanje. U drugom krugu HTV1 je organizirao također dva sučeljavanja između preostala dva kandidata, Josipovića i Bandića; dok su NOVA TV i RTL te Hrvatski radio 1. program organizirali po jedno sučeljavanje.

Sučeljavanja kao najzanimljiviji dio predstavljanja programa kandidata za predsjednika, građanima su omogućila da se dodatno informiraju o samim kandidatima, njihovim programima i stavovima u vezi pojedinih tema. Pokazalo se da su biračima takve emisije zanimljive, a veliki broj medija i zainteresiranih pojedinaca uključio se u analize i ocjene održanih sučeljavanja, održavajući time i neke od važnih tema u žarištu zanimanja javnosti i pridonoseći ozbiljnosti izbornog procesa. Šteta je, ipak, što su se mediji zadržali na postavljanju uglavnom istih pitanja koje su sami kandidati nametnuli tijekom kampanje, a od kojih velik broj nije u direktnoj vezi sa predsjedničkom funkcijom, pa su izostale jasne političke poruke kandidata o njihovim konkretnim planovima unutar predsjedničkih ovlasti.

Kršenja izborne šutnje

Izborna šutnja počinje dan prije izbora, a završava na izborni dan u 24.00 sata. Kako bi mediji mogli objavljivati rezultate izlaznih anketa i prve neslužbene rezultate izbora prije ponoći, DIP je dao usmenu uputu da izborna šutnja može trajati do 19 sati. Sam DIP se držao Zakona i nije objavljivao do ponoći nikakve informacije o rezultatima izbora.

U vrijeme predizborne šutnje u prvom krugu izbora, građani su u najvećoj mjeri dojavljivali da su im ubačeni letci u sandučiće, a na nekim su mjestima i lijepljeni plakati. Najviše je prijava u vezi kršenja izborne šutnje stiglo za kandidate Bandića, Primorca i Vidoševića.

U vrijeme predizborne šutnje u drugom krugu izbora GONG je također zaprimao **dojave o kršenjima izborne šutnje** slijedom kojih se moglo zaključiti da je izborna šutnja posebice kršena od strane kandidata Milana Bandića i to najviše na području grada Zagreba i okolice, mada je bilo i brojnih prijava iz drugih dijelova Hrvatske (Osijek, Split, Bjelovar...). Riječ je bila uglavnom o dijeljenju letaka i slanju SMS poruka. Slične dojave, iako u manjoj mjeri, stizale su i za kandidata Josipovića.

Navedene nepravilnosti nisu mogle biti sankcionirane jer Zakon nije predvidio sankcije za kršenje izborne šutnje.

Na području grada Zagreba i okolice (Zagrebačka županija), građani su također u velikom broju zaprimili nefrankirane omotnice s pismima adresiranima na njih u kojima im se kandidat Milan Bandić obraća kao nezaposlenima, kao obrtnicima ili kao osobama s invaliditetom i poziva ih da glasuju za njega. Riječ je o slučajevima **kršenja Zakona o tajnosti osobnih podataka** te je GONG pozvao Agenciju za zaštitu osobnih podataka da reagira po ovom pitanju i ispita na koji je način kandidat, odnosno njegov stožer, došao u posjed osobnih podataka građana. Ista situacija dogodila se i na lokalnim izborima 2009. kad je Milan Bandić bio kandidat za zagrebačkoga gradonačelnika.

FINANCIRANJE IZBORNIH KAMPANJA

Financiranje izbornih kampanja neadekvatno je regulirano na svim izborima. Iako je donesen Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN br. 01/07), mišljenja Državnog ureda za reviziju i Ministarstva uprave ukazivala su da se navedeni Zakon ne primjenjuje na nezavisne kandidate na predsjedničkim izborima jer je na snazi Zakon o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika Republike Hrvatske (NN br. 105/04). Zakon o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika Republike Hrvatske sastoji se od 7 članaka i potpuno je kozmetičke naravi te, uz to što ima brojne druge nedostatke, ne propisuje nikakve sankcije.

GONG i Transparency International Hrvatska (TIH) su 19. studenoga 2009. pozvali sve kandidate da sukladno Zakonu:

1. čim prije javno objave iznose koje namjeravaju potrošiti u kampanji;
2. najkasnije 7 dana prije održavanja prvog kruga izbora, odnosno do 20. prosinca, javno objave i dostave DIP-u prijevremena izvješća o visini i izvorima sredstava prikupljenih za troškove izborne promidžbe te imena donatora;

3. najkasnije 15 dana nakon održavanja prvog kruga izbora, odnosno do 10. siječnja 2010., javno objave i dostave DIP-u podatke o visini i izvorima sredstava utrošenih za izbornu promidžbu te visinu i strukturu troškova u kampanji.

Mediji, a posebice nacionalne TV, radio i novinske kuće pozvane su da u višem cilju transparentnosti izbora javno objave cjenike svojih usluga oglašavanja za kampanju te iznos ukupnih troškova uplaćenih za izbornu promidžbu svakog kandidata i time odigraju svoju korektivnu ulogu.

Svi kandidati su dostavili DIP-u svoje prijevremene izvještaje o visini i izvorima sredstava prikupljenima za troškove izborne promidžbe. DIP je prije 2. kruga također pozvao dvojicu kandidata da predaju prijevremene izvještaje 7 dana prije 2. kruga što su kandidati i izvršili. DIP je u roku od 8 dana od dana primitka objavio u »Narodnim novinama«, internetskim stranicama www.izbori.hr i drugim sredstvima javnoga priopćavanja, cjelovito izvješće o visini i izvorima sredstava koje je pojedini kandidat za predsjednika Republike Hrvatske koristio za financiranje izborne promidžbe.

Prema podacima koje su kandidati dostavili DIP-u, svi zajedno potrošili su 49.330.668,88 kn što je **gotovo dvostruko veći prikazani iznos nego na predsjedničkim izborima 2005. godine** (24.039.070,48 kn).

- Bandić – 15.278.984,26 kn
- Josipović – 8.950.325,05 kn
- Vidošević – 6.823.266,69 kn
- Hebrang – 6.379.846,83 kn
- Primorac – 3.853.407,92 kn
- Mikšić – 3.247.163,00
- Pusić – 1.977.725,89
- Škare Ožbolt – 1.057.345,37 kn
- Tuđman – 1.000.279,71 kn
- Kajin – 590.624,16 kn
- Jurčević – 171.700,00 kn

Pravo na jednaku naknadu troškova izborne promidžbe iz Državnog proračuna RH imaju svi kandidati za predsjednika Republike Hrvatske koji na izborima dobiju najmanje 10% glasova. Sredstva za pokriće naknada osiguravaju se iz sredstava za pokrivanje troškova izbora, a visinu naknade je odredila Vlada Republike Hrvatske u iznosu od 250.000,00 kn. U skladu s time, prava na spomenuta sredstva ostvarilo je četvero kandidata: Andrija Hebrang i Nadan Vidošević po 250.000,00 kn, te Ivo Josipović i Milan Bandić na po 500.000,00 kn, budući da su sudjelovali i u drugome krugu izbora.

I uz vrlo kvalitetan pravni okvir vrlo je **teško nadzirati transparentnost financiranja izbornih kampanja**, a posebno je teško kada je, kao što je slučaj u Hrvatskoj, pravni okvir nedostatan i manjkav. Postojeća pravna regulativa nije omogućila nadzor financijskih izvještaja, tako da su kandidati mogli navoditi iznose prihoda i rashoda znajući da navedeno niti jedna institucija neće provjeravati.

Ovakva situacija u direktnoj je suprotnosti s, od svih stranaka i kandidata, proklamiranom borbom protiv korupcije, što ukazuje na diskrepanciju između riječi i djela političke elite. Predani izvještaji pokazuju i jedan neobičan slučaj gdje kandidat Milan Bandić nije uspio pokriti sve troškove kampanje te mu nedostaje 6,66 milijuna kuna za pokriće svih troškova kampanje koje je naveo. U vrijeme pisanja ovog izvještaja nije poznato jesu li i na koji način podmireni svi troškovi kandidata Bandića.

U nastavku se mogu pronaći neki od **primjera loše prakse koja nije u skladu s propisima i međunarodnim standardima provođenja izbora¹⁰**:

- Navođenje anonimnih donatora (Bandić i Vidošević);
- Primanje donacije od strane fizičke osobe u iznosu od 2 milijuna kuna (Primorac);
- Nepoznat stvarni izvora sredstava doniranih od strane političkih stranaka (Hebrang i Josipović);
- Nedovoljno detaljni izvještaji o primljenim, a posebice potrošenim sredstvima kod gotovo svih kandidata.

GONG i TIH pokušali su pratiti vrijednosti oglašavanja u TV programima i tiskovinama, bez izračuna ostalih troškova poput:

- vanjskog oglašavanja, oglašavanja na nacionalnim i lokalnim radio postajama, lokalnim TV postajama, oglašavanja u BiH te internet oglašavanja,
- uredskih troškova (najam, režije, telefon, poštarina),
- troškova dizajna, pripreme, tiskanja te nabave promotivnih materijala,
- organiziranja skupova (najam pozornice, razglasa, prostora, izvođača),
- putnih troškova i smještaja,
- ugovora o radu, djelu, autorski i studentskih ugovora,
- troškova volontera.

Praćena je količina oglašavanja od početka službene kampanje 19. studenoga 2009. do 10. siječnja 2010. putem agencije MEDIApuls koja je bilježila količinu i trajanje spotova na **4 nacionalne TV postaje, praćeni su oglasi u svim dnevnim novinama (13) te tjednicima, dvotjednicima, mjesečnicima (49)**. Potrebno je naglasiti kako se radi o bruto vrijednost zakupljenog oglasnog prostora, tj. **dodatni komercijalni popusti** na količinu i plaćanje unaprijed **nisu bili uključeni**.

Također, u kalkulaciju vrijednosti oglašavanja **nije bilo uključeno doniranje oglasa od strane poduzeća ili drugih subjekata**. Takvi oglasi i popusti trebali su biti iskazani kao donacija i navedeni u izvještajima. U procjenu vrijednosti oglašavanja **nisu bili uključeni troškovi PDV-a, ako ih je bilo**.

Nekoliko dana prije izbora, 23. prosinca, održana je konferencija za medije na kojoj su GONG i TIH iznijeli agencijski izračun vrijednosti oglašavanja u predizbornoj kampanji **do 20. prosinca¹¹**.

¹⁰ Ured OEES-a za demokratske institucije i ljudska prava <http://www.osce.org/odihr/>

¹¹ Detaljnije na <http://www.gong.hr/news.aspx?newsID=3111&pageID=191>

| KANDIDAT | UKUPNO |
|--------------------|-----------------|
| MILAN BANDIĆ | 5.275.338,00 kn |
| DRAGAN PRIMORAC | 4.176.064,00 kn |
| NADAN VIDOŠEVIĆ | 2.800.924,00 kn |
| ANDRIJA HEBRANG | 1.833.881,00 kn |
| IVO JOSIPOVIĆ | 1.792.131,00 kn |
| VESNA PUSIĆ | 236.921,00 kn |
| VESNA ŠKARE OŽBOLT | 121.485,00 kn |
| DAMIR KAJIN | 62.937,00 kn |
| MIROSLAV TUĐMAN | 51.077,00 kn |
| BORIS MIKŠIĆ | 31.053,00 kn |
| JOSIP JURČEVIĆ | 20.144,00 kn |

Prije 2. kruga izbora, 7. siječnja 2010. GONG i TIH objavili su vrijednosti oglašavanja za dva kandidata u 2. krugu. Vrijednosti se odnose na period **do 3. siječnja 2010**¹².

| KANDIDAT | UKUPNO |
|---------------|-----------------|
| MILAN BANDIĆ | 9.589.142,60 kn |
| IVO JOSIPOVIĆ | 3.937.365,20 kn |

GONG i TIH su 29. siječnja 2010. predstavili **konačne procjene vrijednosti oglašavanja** u kampanji za sve kandidate. Da bi se dobio iznos ukupnih stvarnih troškova kampanje, troškovima oglašavanja treba pribrojiti i ostale gore spomenute troškove kampanje¹³.

| KANDIDAT | UKUPNO |
|--------------------|------------------|
| MILAN BANDIĆ | 12.840.922,00 kn |
| IVO JOSIPOVIĆ | 6.449.953,80 kn |
| DRAGAN PRIMORAC | 5.276.427,40 kn |
| NADAN VIDOŠEVIĆ | 4.120.440,16 kn |
| ANDRIJA HEBRANG | 3.730.713,40 kn |
| VESNA PUSIĆ | 352.519,00 kn |
| MIROSLAV TUĐMAN | 282.581,00 kn |
| DAMIR KAJIN | 206.011,20 kn |
| VESNA ŠKARE OŽBOLT | 174.296,00 kn |

¹² Detaljnije na <http://www.gong.hr/news.aspx?newsID=3264&pageID=191>

¹³ Detaljnije na <http://www.gong.hr/news.aspx?newsID=3335&pageID=191>

| | |
|-----------------------|----------------------|
| BORIS MIKŠIĆ | 140.510,00 kn |
| JOSIP JURČEVIĆ | 60.431,00 kn |
| SLAVKO VUKŠIĆ | 35.044,00 kn |

Ovi podaci ukazuju na nesrazmjer kod nekih kandidata između službeno prijavljenih ukupnih troškova u kampanji i procjena vrijednosti oglašavanja koji predstavlja samo dio ukupnih troškova kampanje.

GONG je zajedno s TIH-om reagirao na **primanje anonimnih donacija putem govornih automata i sms-a¹⁴**. Istaknuto je da su anonimne donacije uplaćene na bilo koji način, pa tako i putem telefona i SMS-a, nezakonite. Pozdravljeno je i očitovanje DIP-a kojim se ukazuje na činjenicu da zabrana anonimnih donacija postoji kao standard i u hrvatskome izbornom zakonodavstvu, premda nije specifično regulirana za predsjedničke izbore. Upozoreno je kako je **zabranjeno i korištenje uredskih prostorija, službenih vozila i uredske opreme državnih tijela, općina, gradova i županija za potrebe izborne promidžbe** te bi trebalo također istražiti i sankcionirati eventualna korištenja službenih telefona i uredske opreme u tim institucijama za davanje telefonskih i sms donacija pojedinim predsjedničkim kandidatima. Ipak jedan od najgorih zabilježenih primjera loše prakse u vezi financiranja izbornih kampanja je **dijeljenje gotovine biračima neposredno prije izbora**, a o čemu su izvještavali mediji. Slučaj se odnosio na darivanje 50 katoličkih obitelji s po 500 kuna od strane kandidata Milana Bandića tijekom njegovog posjeta Banja Luci. Izborni stožer Milana Bandića tek je nakon nekoliko dana **opovrgnuo medijske natpise** te naveo da je uz posredovanje banjolučke biskupije, kao pomoć u vrijeme božićnih i novogodišnjih blagdana, kandidat Bandić odlučio donirati humanitarne pakete s najosnovnijim potrebštinama u robu 50 socijalno ugroženim obiteljima. Navedeno je i kako će se paketi financirati izvan kampanje kao donacije u koje će se uključiti gospodarstvenici s područja Grada Zagreba na poziv Milana Bandića. DIP je u ovom slučaju ocijenio **neprimjerenim davanje donacija** od strane predsjedničkih kandidata biračima i njihovim obiteljima u razdoblju od raspisivanja izbora do dana održavanja izbora jer bi to moglo izazvati sumnju da se pomoć ne pruža samo iz humanitarnih razloga.

TIJEK IZBORA

GONG je oba kruga predsjedničkih izbora promatrao tijekom i odvijanje izbora u cijeloj Republici Hrvatskoj na uzorku od 10% biračkih mjesta odabranih statističkom metodom, u Bosni i Hercegovini s 11 mobilnih timova, te u SAD-u, Francuskoj, Njemačkoj i Švicarskoj. GONG svoja opažanja o izbornom danu temelji na dojavama svojih promatrača te neanonimnim prijavama građana.

Prvi krug izbora protekao je u skladu s procedurom, a zabilježen je tek manji broj kritičnih situacija. Zamijećen je napredak u radu biračkih odbora u BiH. Pozivi građana GONG-u uglavnom su se odnosili na njihovu neinformiranost oko načina glasanja izvan mjesta prebivališta, na probleme s popisima birača te kršenja izborne šutnje.

¹⁴ <http://www.gong.hr/news.aspx?newsID=2901&pageID=191>

Iako su promatrači rad biračkih odbora ocijenili vrlo dobrim, s manjeg broja biračkih mjesta promatrači su dojavili i o neadekvatno uređenim biračkim mjestima, a na dijelu njih birački odbor nije poznavao proceduru ili ju je kršio (listići nisu bili postavljeni lepezasto licem prema dolje, dozvoljavano je glasanje bez dokumenata, nisu poznavali proceduru u vezi prisutstva promatrača na biračkom mjestu). Suradnja GONG-a s biračkim odborima, izbornim povjerenstvima i DIP-om bila je korektna.

Na biračkim mjestima u BiH zabilježene su gužve na biračkim mjestima zbog procedure oko izdavanja prethodne suglasnosti i potvrda za glasanje. Naime, određen broj birača koji su pristupili glasanju nije bio evidentiran u popisu birača, iako su navedene osobe imale prijavljeno prebivalište samo u BiH. Njihovi zahtjevi su upućeni konzulatu, odnosno Gradskom uredu za izdavanje prethodne suglasnosti, a budući da su se ti zahtjevi sporo rješavali, dio birača nije bio u mogućnosti iskoristiti svoje biračko pravo.

GONG je tijekom izbornog dana zaprimio i veliki broj poziva građana, uglavnom u vezi glasanja bolesnih i nemoćnih osoba te prijave kršenja izborne šutnje, ali bilo je i više dojava nego na primjerice parlamentarnim izborima 2007. o problemima u vezi popisa birača unutar RH (uglavnom neupisanost birača te dva slučaja mrtvih osoba na popisu). Najveći broj poziva građana bio je u vezi (ne)mogućnosti glasanja izvan mjesta prebivališta, budući da građani nisu znali da je rok u kojem su se trebali prijaviti prošao te možemo primijetiti da građani nisu bili u dovoljnoj mjeri informirani kako ostvariti biračko pravo u slučaju izbivanja iz mjesta prebivališta na izborni dan, a zbog čega dio birača nije mogao ostvariti svoje biračko pravo.

Drugi krug izbora također je protekao mirno i u skladu s propisanom procedurom. Izborna povjerenstva i birački odbori bili su profesionalni. Drugi krug obilježio je veliki broj dojava o kršenjima izborne šutnje od strane oba kandidata, te uskraćivanje prava glasa određenom broju birača.

Rad biračkih odbora promatrači su ocijenili kao vrlo dobar i primijećeno je da su vrlo dobro educirani, iako je bilo iznimaka. Promatrači su tijekom cijeloga dana bilježili nešto viši odaziv birača u BiH što je uzrokovalo gužve na biralištima, posebice u Grudama i Mostaru. Ipak, i tamo su izbori provedeni u mirnoj atmosferi, a birački odbori svoj su posao odradili profesionalno. Određeni problemi u odvijanju izbora događali su se u pojedinim mjestima iz razloga neadekvatnog prostora u kojima su se odvijali te kao posljedice poplava.

GONG je tijekom izbornog dana zaprimio i određeni broj poziva i mailova građana koji su bili revoltirani činjenicom da nisu bili u mogućnosti glasati. Riječ je o problemima s popisima birača (neupisanost), o problemima u vezi glasanja bolesnih i nemoćnih osoba, odnosno osoba u bolnicama, stacionarima i staračkim domovima te o nemogućnosti glasanja izvan mjesta prebivališta zbog propuštanja prijave u propisanom roku (do 12. prosinca 2009.). S obzirom da nadležne institucije nisu učinile dovoljno u smislu informiranja građana o tome roku, dio birača nije mogao na izborni dan ostvariti svoje biračko pravo.

Dodatno, određeni broj poziva i e-mailova građana odnosio se na postupanje osoba iz crkvenih redova, odnosno činjenicu da je vjernicima na misama dijeljen letak protiv Ive Josipovića te da su župnici prilikom blagoslova kuća sugerirali građanima da glasuju za

Milana Bandića, odnosno nikako ne za Ivu Josipovića ili da su to činili tijekom mise.

Također, građani su u manjem broju dojavili kršenja izborne šutnje od strane medija (OTV, Osječka i Vinkovačka televizija, Radio Marija, satelitska postaja iz BiH „Lijepa naša“).

Oba kruga predsjedničkih izbora bila su organizirana i provedena vrlo korektno od strane DIP-a, izbornih povjerenstava i biračkih odbora, zamijećen je napredak u organizaciji izbora u inozemstvu a za učestale probleme (problemi s popisima birača, nemogućnost uzimanja potvrde za glasovanje izvan mjesta prebivališta za 2. krug) odgovorni su Ministarstvo uprave, ali i inertni zakonodavac koji iz izbora u izbore propuštaju rješavati probleme koji se zbog toga na svakim izborima ponavljaju.

OBJAVLJIVANJE REZULTATA

Državno izborno povjerenstvo objavilo je 14. siječnja 2010. konačne rezultate izbora za predsjednika Republike Hrvatske. Prema objavljenim rezultatima, izabran je kandidat prof.dr.sc. Ivo Josipović sa osvojenih 60,26 % glasova, a Milan Bandić osvojio je 39,74%.

Od ukupno 4.495.528 birača upisanih u popis birača, glasovalo je 2.253.570 birača ili 50,13%, od čega je glasovalo prema glasačkim listićima 2.253.154 birača ili 50,12 %. Važećih listića bilo je 2.222.607 ili 98,64%, a nevažećih 30.547 ili 1,36%.

Na objavljene rezultate izbora Državnom izbornom povjerenstvu nije pristigla niti jedna žalba.

DIP je objavio rezultate po biračkim mjestima za što se GONG zalagao, međutim, pretraživanje rezultata po biračkim mjestima na internetskoj stranici www.izbori.hr vrlo je regledno i otežano (*više u dijelu o radu DIP-a*).

ZAŠTITA IZBORNOG PRAVA

Prigovori na radnje u izbornom postupku podnose kandidati, političke stranke ili 5% birača DIP-u unutar 48 sati od trenutka kada se radnja dogodila. Zakon o predsjedničkim izborima predviđa pravni lijek (poništenje rezultata) samo u slučajevima nepravilnosti koje su utjecale na rezultat izbora. Ustavni sud je žalbeno tijelo za odluke DIP-a u vezi prigovora i rješava žalbe u roku od 48 sati te također jedino tijelo nadležno za zahtjeve za nadzor ustavnosti i zakonitosti izbora, za čije rješavanje nije propisan zakonski rok.

U postupku kandidiranja DIP je zaprimio 5 prigovora od osoba koje su podnijele kandidaturu za predsjednika Republike bez potrebnog broja potpisa birača. Sve prigovore DIP je odbio kao neosnovane.

U postupku izbora DIP je rješavao nekoliko podnesaka i zahtjeva kandidata koji formalno nisu predstavljali prigovore, no zbog manjkavosti pravnih propisa, nije postojalo tijelo osim DIP-a kojem su se kandidati mogli obratiti za zaštitu izbornog prava. Primjerice, tijekom

promidžbe za drugi krug izbora DIP je odlučivao o zahtjevu kandidata Josipovića u vezi predizbornog letka koji je uspoređivao kandidate u pogledu njihovih religijskih uvjerenja i patriotizma te pozvao oba kandidata na poštenu i korektnu kampanju. Dodatno, DIP je na zahtjev kandidata Josipovića zabranio medijskim postajama emitiranje TV spota kandidata Bandića u kojem su, izvučeni iz konteksta i bez njegove dozvole, korišteni dijelovi govora kandidata Josipovića. Pozivajući se na prethodnu dobru praksu u kampanjama, DIP je zaključio da je TV spot oblikovan na nedopustiv način te da stoga predstavlja povredu dopuštenog i korektnog načina izborne promidžbe. Međutim, osim odluka Ustavnog suda¹⁵, ne postoji dokument, zakon ili uputa DIP-a o tome koji je pravilan i dopušten način izborne promidžbe, a pravni temelj za zabranu navedenog TV spota ostao je upitan, što dodatno ukazuje na potrebu za dodatnom regulacijom kampanje.

Prije prvog kruga izbora, Ustavni sud razmatrao je jedan zahtjev za nadzor ustavnosti i zakonitosti izbora predsjedničke kandidatkinje koja je upozorila na nejednake uvjete medijske promidžbe za sve kandidate. Zahtjev je odbijen tek nakon završetka drugog kruga izbora.

PREPORUKE GONG-a

GONG, kao i uvijek, na kraju izvještaja predlaže konkretne preporuke za unaprjeđenje izbornog zakonodavstva i procesa.¹⁶ Nažalost, većinom je riječ o preporukama koje ponavljamo nakon svakih izbora, već više od 10 godina.

- Nužna je potpuna **profesionalizacija DIP-a** u smislu postojanja članova kojima je to jedini posao, kako bi ono moglo organizirati i provoditi izbore u skladu s međunarodnim standardima, ali i ispunjavati ostale zakonom propisane nadležnosti posebice u vrijeme kad nema izbora (informiranje birača, kandidata i medija, rad na poboljšanju izbornog zakonodavstva, izrada stručnih publikacija, analitičko izvještavanje i objava svih podataka u vezi izbora) i onih nepropisanih nadležnosti koje bi DIP trebao preuzeti u svoju nadležnost (aktivno praćenje regularnosti izborne promidžbe te sankcioniranje nedozvoljenih poruka i radnji tijekom promidžbe; nadležnost nad kontrolom financiranja izbornih kampanja tijekom i nakon izbora). Uz to, zbog kompleksnosti izbornih procesa, u DIP bi, osim pravničke, trebalo uključiti i druge struke.
- Nužno je uspostaviti **sustav edukacije nižih tijela koja provode izbore** od strane DIP-a i u vremenu kad nema izbora.
- S obzirom da su političke stranke direktno zainteresirane da se izbori provedu pošteno i transparentno, **stranke bi u biračke odbore trebale imenovati svoje predstavnike** zbog međusobne kontrole prilikom provedbe izbora.

¹⁵ Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2495/2002 od 11. svibnja 2004., 99/04. - ispr. odluke Ustavnog suda i 44/06; Nadzora nad ustavnošću i zakonitošću izbora predsjednika Republike Hrvatske broj: U-VII-64395/2009 od 15. prosinca 2009.

Dopis Ustavnog suda podnositelju Milanu Bandiću, U-VII/111/2010

¹⁶ Ostale preporuke mogu se pronaći u izbornim izvještajima te u posebnim dokumentima-preporukama na www.gong.hr

- Sve institucije uključene u organizaciju i provedbu izbora bi trebale aktivno **promišljati i koristiti moderne informatičke mogućnosti** radi lakše provedbe izbora i lakšeg ostvarivanja biračkog prava od strane birača.
- **Bilo bi korisno pojednostaviti proceduru glasanja izvan mjesta prebivališta**, posebice za birače u Hrvatskoj.
- Potrebno je **poboljšanje pravnog okvira za financiranje izbornih kampanja** kako bi izbori bili transparentni, a stranke i kandidati počeli objavljivati detaljne financijske izvještaje te je potrebno uvesti sankcije za korištenje javnih resursa u kampanji.
- Potrebno je **detaljno propisati pravila i sadržaj te obveze i prava kandidata i medija** tijekom trajanja izborne promidžbe uz razlikovanje medija u javnom i privatnom vlasništvu, s obzirom na različite funkcije koje ispunjavaju. Odredbe bi trebale ići u smjeru poštivanja **ravnopravnog pristupa svim medijima** za sve kandidate na izborima, što se ne očituje isključivo u dodjeljivanju jednakog vremenskog termina za predstavljanje, a o čemu govore i međunarodne preporuke o načinima predstavljanja kandidata.
- Nužna je **izmjena Zakona o prebivalištu** kako bi se konačno prestalo s praksom postojanja u Hrvatskoj fiktivnih prebivališta državljana koji *de facto* ne žive u Hrvatskoj, a čime se stvara nerealna brojka birača u Hrvatskoj.
- U popisima birača za tzv. dijasporu, tj. hrvatske državljanke bez prebivališta u Republici Hrvatskoj i dalje je **veliki broj preminulih osoba** te je potrebno sustavno nastaviti brisati takve birače s popisa birača u svrhu ažurnosti popisa i smanjivanja mogućnosti manipulacija na izborima.
- S obzirom da je Ustavni sud još u travnju 2004. godine ukinuo neke odredbe Zakona o izboru predsjednika Republike Hrvatske koje reguliraju **zaštitu izbornog prava** kao neustavne, potrebno je uskladiti odredbe o zaštiti izbornog prava s odlukom Ustavnog suda br. U-I /2495/2002.
- Bilo bi korisno **da nadležna tijela provode dodatnu edukaciju članova političkih stranaka i kandidata** o demokratskim standardima i zaštiti njihovih prava u izbornom procesu.
- **Objedinjavanje zakona o izborima u jedinstveni izborni zakonik** dovelo bi do ujednačavanja tehničkih proceduralnih pravila u cilju jednostavnije organizacije i provedbe izbora.