



// IZBORI
U HRVATSKOJ
i iskustva iz regije

prva dva desteljeća



Zagreb, 2012.

// IMPRESSUM

Izbori u Hrvatskoj i iskustva iz regije, prva dva desetljeća

Nakladnik

GONG i Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, 2012

Za nakladnika

Dragan Zelić, izvršni direktor GONG-a
i prof. dr. sc. Nenad Zakošek, dekan Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

Urednik i recenzent

dr.sc. Boško Picula

Lektura i korektura

Tanja Ratković, prof.

Oblikovanje

Vito Deverić

Tisak

Act Printlab, Čakovec

Naklada

300

Objavljeno u prosincu, 2012. godine

ISBN: 9789539865373

CIP – Katalogizacija u publikaciji

Nacionalna i sveučilišna knjižnica – Zagreb

ID zapisa 000824792

// SADRŽAJ

// PREDGOVOR	4
// TIJELA ZA PROVEDBU IZBORA U HRVATSKOJ	8
// TIJELA ZA PROVEDBU IZBORA U HRVATSKOJ	26
// DO LOVE OD UVJERENJA: 20 GODINA IZBORNIH KAMPANJA U HRVATSKOJ	26
// ETIKA I IZBORNO IZVJEŠTAVANJE	42
// IZBORNE MANIPULACIJE: SUVREMENI PRIMJERI I HRVATSKO ISKUSTVO	56
// SRBIJA: DVA DESETLJEĆA BORBE ZA SLOBODNE I POŠTENE IZBORE	72
// FINANCIRANJE POLITIČKIH STRANAKA U SRBIJI	82
SUMMARIES	96
// CROATIAN ELECTORAL BODIES	96
// MAKING MONEY ON CONVICTIONS: 20 YEARS OF ELECTION CAMPAIGNS IN CROATIA	97
// ETHICS AND ELECTORAL REPORTING	98
// ELECTORAL MANIPULATIONS: CONTEMPORARY EXAMPLES AND CROATIAN EXPERIENCES	99
// SERBIA: A TWO-DECADE LONG STRUGGLE FOR FREE AND FAIR ELECTIONS	100
// FINANCING POLITICAL PARTIES IN SERBIA	101

// PREDGOVOR

Dragan Zelić, GONG

U 2010. godini navršilo se 20 godina od provođenja prvih višestranačkih izbora u Hrvatskoj. U posljednjih 20 godina izborni proces u Hrvatskoj prošao je značajne promjene i izazove. Izbori su devedesetih godina održavani tijekom ratnog vremena s velikim brojem prognanika, u područjima pod međunarodnim nadzorom upravljanja, ali i pod režimom s velikim demokratskim deficitom. Jedan od izvještaja OESS-a navodi da predsjednički izbori 1997. „ne zadovoljavaju minimalne standarde demokratskih izbora sukladno sa standardima OESS-a¹”. U izvještaju su se navodile i sumnje u izborne prijave i nepravilnosti.

Osim toga, tijekom proteklih 20 godina nekoliko se izbornih sustava promijenilo, brojni su zakoni i podzakonski akti izmijenjeni, došlo je do dvije promjene vlasti, tri predsjednika, događao se različit interes i postotak sudjelovanja birača u izborima...

Unatoč napretku prema ispunjavanju obveza demokratskog upravljanja te slobodnih i poštenih izbora, što je ocjena međunarodnih i domaćih institucija, neki problemi prisutni su još i danas.

Nakon više od 20 godina izbora u Republici Hrvatskoj i dalje postoje problemi u popisima birača, kao posljedica fiktivnih prebivališta, a popisi birača za tzv. dijasporu nisu potpuno ažurirani. Pravni okvir financiranja političkih stranaka i izbornih kampanja tek je nedavno usvojen pod snažnim pritiskom Europske unije i domaće javnosti, a obveze medija tijekom izbornih kampanja i dalje su neadekvatne, zastarjele te ne pridonose motiviranju birača za izbore. Državno izborna povjerenstvo ustrojeno je kao stalno tijelo, ali nije još u potpunosti profesionalizirano te neke od svojih važnih funkcija ne obavlja adekvatno, poput analize izbornih postupaka, edukacije svih aktera u izbornom procesu, predlaganja modernih rješenja...

Navedeni problemi, različit pravni okvir za pojedine izbore te tehničke poteškoće provođenja izbora, kao i kratki rokovi u izbornim postupcima, dovode do zaključka potrebe donošenja jedinstvenoga izbornog zakona koji bi se primjenjivao na svim izborima.

U Hrvatskoj ne postoji javna ustanova koja bi se profesionalno i stalno bavila istraživanjem i analizom izbornog procesa. Do sada su GONG i Fakultet političkih znanosti provodili ograničena istraživanja, ali nemaju koherentan uvid u razvoj izborne prakse i uloge različitih aktera (predsjednik, stranke, organizacije civilnog društva, mediji itd.).

Stoga je, iz povijesnih, pravnih, političkih i društvenih aspekata postojala potreba pogledati unatrag 20 godina razvoja izbora kako bi se analizirali najvažniji događaji i njihove posljedice, ne samo u Hrvatskoj nego i u zemljama bivše Jugoslavije s obzirom na to da regija ima sličan društveno-politički kontekst.

Slične analize još se nisu provodile ni u jednoj od zemalja bivše Jugoslavije. Štoviše, gotovo su sve zemlje u procesu kontinuiranog preoblikovanja izbornog okvira.

GONG je ovim projektom htio omogućiti uvid i osvrt na 20 godina prakse izbora u Hrvatskoj te uz

1 Izvještaj OESS/ODIHR-a s Predsjedničkih izbora 1997., www.osce.org.

razmjenu iskustava o izborima u drugim zemljama preporučiti najbolja rješenja.

Neki od ciljeva projekta bili su:

1. otvaranje javne rasprave o 20 godina demokratskih izbora u Hrvatskoj,
2. doprinos budućem razvoju i istraživanju o izborima prikupljanjem znanja, iskustva i naučenih lekcija na izborima u Hrvatskoj,
3. staviti dodatni fokus na još uvijek postojeće probleme u provedbi izbora u Hrvatskoj i osigurati zamah i podsjetnik na potrebne izmjene, dopune i poboljšanja izbornog procesa u Hrvatskoj,
4. napraviti pregled izbornog procesa razvoja u regiji (državama bivše Jugoslavije) i ispitati regionalni i komparativni kontekst razvoja izbornog procesa kao osnovu za daljnji razvoj i poboljšanje izbornog zakonodavstva u tim zemljama,
5. održati i dalje razvijati suradnju s Fakultetom političkih znanosti, Državnim izbornim povjerenstvom i ostalim institucijama koje sudjeluju u organizaciji i provedbi izbora, te stručnjacima s tog područja.

U svrhu postizanja ovih ciljeva GONG je zajedno s Fakultetom političkih znanosti proveo sljedeće aktivnosti:

- od studenog 2010. do svibnja 2011. organizirano je pet javnih događanja (rasprava) o temama u vezi s izbornim procesom u Hrvatskoj. Javne tribine održane su na temu upitnoga demokratskog okruženja u kojima su održavani izbori, uloge političkih stranaka i birača na izborima, financiranja izbornih kampanja i uloge medija, izbornih prijevара te na temu izborne administracije.
- u lipnju 2011. organiziran je regionalni okrugli stol s ciljem davanja pregleda razvoja izbornog procesa u zemljama – republikama – bivše Jugoslavije na kojem su svoja iskustva predstavili stručnjaci i predstavnici institucija iz Slovenije, Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Srbije i Crne Gore.
- objava zbirke stručnih članaka o izbornim temama vezanima za stanje u zemljama bivše Jugoslavije nastalih upravo temeljem organiziranih javnih tribina i regionalnog okruglog stola (studenj 2010. - lipanj 2011.).

Ostaje vidjeti koliko će biti političke volje da se potpuno uredi izborni zakonodavstvo, da se unaprijedi izborni menadžment uz korištenje modernih informatičkih tehnologija, da se dodatno educiraju svi akteri u izbornom procesu te da se uspostavi dobra praksa medijskog praćenja izbornih procesa.

Rezultat bi bio podizanje demokratskih standarda, povjerenje građana u izborni proces i poštenu izbore u skladu s najvišim međunarodnim standardima.



// TIJELA ZA PROVEDBU IZBORA U HRVATSKOJ

dipl. iur. Aleksandra Jozić-Ileković

*potpredsjednica Državnog izbornog
povjerenstva Republike Hrvatske*

/ Sažetak

Opisujući strukturu, sastav i nadležnost tijela za provedbu izbora u Hrvatskoj od 1990. do danas, autorica kao ključnu godinu navodi 2007. Naime, do te su godine sve izbore u Hrvatskoj provodila isključivo *ad hoc* izborna tijela, uključujući i najviše tijelo za provedbu izbora Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske (DIP). Osim DIP-a, u hijerarhiji hrvatskih tijela za provedbu izbora nalaze se, ovisno o razini i vrsti izbora, još i izborna povjerenstva izbornih jedinica, županijska, gradska i općinska povjerenstva te birački odbori. Određeni zakonodavni i stvarni pomak u razvoju izborne administracije u Hrvatskoj nastao je, prema autorici, stupanjem na snagu Zakona o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske iz 2006. Ustrojavanje DIP-a kao stalnog i neovisnog državnog tijela u ožujku 2007. na tragu je smjernica Kodeksa dobrog vladanja u izbornim pitanjima prihvaćenog od Vijeća Europe za demokraciju putem zakona, poznatije pod nazivom Venecijanska komisija. Ovaj dokument posebnu pozornost posvećuje nezavisnosti tijela za organiziranje izbora, a središnje izborna tijelo prema Kodeksu mora imati stalan karakter. Iako je danas DIP stalno tijelo, od njegovih devet članova troje i dalje čine suci Vrhovnog suda čiji je predsjednik ujedno i predsjednik DIP-a. K tome, sva su niža tijela za provedbu izbora i dalje *ad hoc* tijela te autorica kao ključne izazove u budućem razdoblju vidi, među ostalim, u povećanju izborne administracije, profesionalizaciji izbornih povjerenstava na nižim razinama te u donošenju jedinstvenog izbornog kodeksa.

Ključne riječi: izborna administracija, tijela za provedbu izbora, Hrvatska, Državno izborno povjerenstvo RH, Vrhovni sud RH, izborna povjerenstva izbornih jedinica, županijska, gradska i općinska izborna povjerenstva, birački odbori, Ustavni sud RH

/ Uvod

Od uvođenja parlamentarne demokracije 1990. kada su u Republici Hrvatskoj provedeni slobodni demokratski višestranački izbori, sukladno Ustavu i izbornim zakonima redovito su provođeni izbori za : Hrvatski sabor, predsjednika Republike Hrvatske i predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Ustav Republike Hrvatske iz 1990. (*Narodne novine*, broj 56/90) postavio je temeljna načela i institute izbornog sustava, a to su: (1) biračko pravo, opće i jednako, imaju svi državljani Republike Hrvatske s navršenih 18 godina, (2) biračko se pravo ostvaruje na neposrednim izborima tajnim glasovanjem i (3) izjednačuje se aktivno i pasivno biračko pravo. Sustav neposrednih izbora i tajno glasovanje ustavne su kategorije koje se ne mogu mijenjati izbornim zakonodavstvom.

Izborni zakoni po kojima su se provodili izbori bili su: (1) Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske (*Narodne novine*, broj 22/92, 42/92 – ispr., 71/97, 69/04 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 99/04 – ispr. Odluke USRH)², (2) Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (*Narodne novine* 116/99, 109/00, 53/03, 69/03 – pročišćeni tekst, 19/07, 20/09 i 145/10,)³ i (3) Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (*Narodne novine*, broj 33/01, 10702, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05, 44/05 – pročišćeni tekst i 109/07)⁴.

Izbore su provodila *ad hoc* izborna tijela i to: Državno izorno povjerenstvo, izborna povjerenstva izbornih jedinica, županijska, gradska i općinska izborna povjerenstva (ovisno o vrsti izbora) te birački odbori.

U nastavku teksta daje se prikaz strukture, sastava i nadležnosti izbornih tijela u Republici Hrvatskoj po vrsti izbora, a to su: izbori za predsjednika Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: predsjednički izbori), izbori za zastupnike u Hrvatski sabor (u daljnjem tekstu: parlamentarni izbori), izbori za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: lokalni izbori), izbori za članove vijeća nacionalnih manjina i predstavnike nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: manjinski izbori), u posljednjih 20 godina, te razvoj izborne administracije u navedenom periodu.

2 U navođenju pojedinih odredbi iz Zakona o izboru predsjednika koristili smo se numeracijom članaka iz redakcijskoga pročišćenog teksta u izdanju Novog informatora, koji smo koristili kao tehničko pomagalo, s obzirom na to da nema službenoga pročišćenog teksta.

3 U navođenju pojedinih odredbi zakonskog teksta koristili smo se numeracijama članaka iz pročišćenog teksta Zakona, objavljenog u NN, broj 69/03.

4 U navođenju pojedinih odredbi zakonskog teksta koristili smo se numeracijama članaka iz pročišćenog teksta Zakona, objavljenog u NN, broj 44/05.

/ Struktura, sastav i nadležnost tijela za provedbu izbora u Republici Hrvatskoj do 2007.

1. Predsjednički izbori

Tijela za provedbu izbora, sukladno odredbama Zakona o izboru predsjednika Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: ZOIP) bila su: **izborno povjerenstvo Republike Hrvatske, općinska izborna povjerenstva, gradska izborna povjerenstva i Gradsko izborna povjerenstvo Grada Zagreba** (u daljnjem tekstu: IPRH, OIP, GIP, GIP Grada Zagreba) te **birački odbori** (članak 20. ZIP-a). Član izbornog povjerenstva i biračkog odbora kao i zamjenik člana ovih tijela mogla je biti samo osoba koja ima biračko pravo. Članovi izbornih povjerenstava i njihovi zamjenici morali su biti diplomirani pravnici i nisu smjeli biti članovi ni jedne političke stranke. IPRH činio je predsjednik, četiri člana i njihovi zamjenici, koje je imenovao Ustavni sud Republike Hrvatske iz reda sudaca Vrhovnog suda Republike Hrvatske i drugih istaknutih pravnika. OIP-ove, GIP-ove i GIP Grada Zagreba činili su: predsjednik i dva člana, od kojih je svaki imao zamjenika, koje je imenovalo IPRH iz reda sudaca ili drugih pravnika.

Nadležnosti IPRH-a propisani su člankom 22. ZOIP-a, a to su:

1. briga za zakonitu pripremu i provođenje izbora za predsjednika Republike Hrvatske;
2. imenovanje članova OIP-ova, GIP-ova i GIP-a Grada Zagreba i davanje obvezatnih uputa za rad tih tijela i biračkih odbora;
3. propisivanje obrazaca u postupku pripreme i provođenja izbora;
4. nadziranje rada nižih izbornih povjerenstava;
5. na temelju pravovaljanog prijedloga kandidata sastavljanje liste kandidata za predsjednika Republike Hrvatske;
6. nadziranje pravilnosti izborne promidžbe u skladu sa Zakonom;
7. objavljivanje rezultata izbora za predsjednika Republike Hrvatske;
8. obavljanje i drugih poslova određenih zakonom.

OIP-ovi, GIP-ovi i GIP Grada Zagreba, imali su sukladno članku 23. ZIP-a, sljedeće nadležnosti:

1. briga za zakonito provođenje izbora na biračkim mjestima na svom području;
2. određivanje biračkih mjesta;
3. imenovanje biračkih odbora;

4. prema obvezatnim uputama IPRH-a obavljanje svih tehničkih priprema za obavljanje izbora na svom području;
5. prikupljanje i zbrajanje rezultata glasovanja na biračkim mjestima na svom području i dostava IPRH-u;
6. obavljanje i drugih poslova određenih zakonom.

Birački odbori

Zadaća je biračkih odbora neposredno provođenje glasovanja na izborima i osiguravanje pravilnosti i tajnosti glasovanja. Birački odbori imenuju se za svako mjesto na kojem se glasuje i broji šest članova (predsjednik, dva člana i njihovi zamjenici). Njih bira OIP, GIP, odnosno GIP Grada Zagreba, najkasnije pet dana prije dana izbora.

Biračko pravo u izborima za predsjednika Republike Hrvatske, sukladno odredbi članka 45. Ustava iz 1990., ostvaruju i državljani Republike Hrvatske koji se u doba izbora zateknu izvan njezinih granica tako da mogu glasovati i u državama u kojima se nalaze ili na koji drugi način određen zakonom. ZOIP-om je propisano da se tim biračima osigurava ostvarivanje biračkog prava u diplomatsko-konzularnim predstavništvima i inozemnim uredima Republike Hrvatske. Najkasnije pet dana prije izbora IPRH trebalo je odrediti biračka mjesta u inozemstvu te imenovati biračke odbore.

Na predsjedničkim izborima, kako se iz naprijed navedenog prikaza uočava, izborna tijela nisu imala prošireni sastav, za razliku od parlamentarnih i lokalnih izbora u kojima izborna tijela imaju stalni i prošireni sastav. Naime, ZOIP-om je propisano da registrirane političke stranke (članak 24., stavak 4.) koje su predložile kandidate za izbor predsjednika Republike Hrvatske, mogu odrediti promatrače koji će pratiti rad tijela za provođenje izbora, što je drugačije regulirano nego na parlamentarnim i lokalnim izborima, na kojima promatrači ne mogu biti članovi političkih stranaka već su izborni postupak imale pravo pratiti nevladine udruge koje djeluju na području nezavisnog promatranje izbornih postupaka i/ili promicanja ljudskih i građanskih prava. Stoga, na predsjedničkim izborima transparentnost se rada izbornih tijela osiguravala kroz institut „stranačkih“ promatrača, što ne znači da pravo promatranja nije omogućeno i nevladinim udrugama i međunarodnim organizacijama koje su se bavile promatranjem izbora. To je jedna od diskrepancija u ZOIP-u koja se nije uskladila s ostalim izbornim zakonima, te je u više navrata predlagano njezino ujednačavanje, no do danas, normativa je ostala ista i predsjednički se izbori i dalje provode po „starom“ zakonu iz 1992.

2. Parlamentarni izbori

Sukladno Zakonu o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (u daljnjem tekstu: ZOIZ) tijela za provođenje izbora bila su: **Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske** (u daljnjem tekstu: DIP), **izborna**

povjerenstva izbornih jedinica (u daljnjem tekstu: IPIJ), **OIP-ovi** i **GIP-ovi** i **birački odbori**. Izborna tijela imala su stalni i prošireni sastav. Stalni sastav DIP-a činili su: predsjednik, četiri člana i njihovi zamjenici. Predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske bio je po položaju predsjednik DIP-a. Članove DIP-a (kao i za predsjedničke izbore) imenovao je Ustavni sud Republike Hrvatske iz reda sudaca Vrhovnog suda Republike Hrvatske i drugih istaknutih pravnika i oni nisu smjeli biti članovi političkih stranaka. Za razliku od predsjedničkih izbora (kako smo već prije istaknuli), DIP je imao i prošireni sastav koji se određivao po prihvaćanju, utvrđivanju i objavi lista izbornih jedinica, a činila su ga po tri predstavnika većinske političke stranke, odnosno koalicije, i tri dogovorno predložena predstavnika oporbenih političkih stranaka, odnosno koalicija, sukladno stranačkom sastavu Sabora, i njihovi zamjenici. Ako se nije uspio postići dogovor o trima predstavnicima političkih stranaka koje se prema stranačkom sastavu Sabora smatraju oporbenima, izbor triju članova proširenog sastava i njihovih zamjenika obavljao se kockom pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske i to između kandidata i zamjenika.

Nadležnost DIP-a propisana je člankom 48. ZOIZ-a, te se DIP:

1. brinuo o zakonitoj pripremi i provedbi izbora;
2. imenovao članove izbornih povjerenstava izbornih jedinica;
3. utvrđivao obvezatne upute za rad izbornih povjerenstava i biračkih odbora;
4. određivao biračka mjesta i imenovao biračke odbore u hrvatskim diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske;
5. propisivao obrasce u postupku pripreme i provedbe izbora;
6. nadzirao pravilnost izborne promidžbe;
7. objavljivao rezultate izbora za zastupnike u Sabor;
8. osiguravao stalnu službu sa zadaćom mjerodavnog i stručnog informiranja birača i davanja odgovora vezanih za provedbu glasovanja i izbora;
9. obavljao i druge poslove određene zakonom;

IPIJ, kao i OIP-ovi i GIP-ovi imali su stalni i prošireni sastav. Stalni sastav izbornih povjerenstava izbornih jedinica te općinskih i gradskih izbornih povjerenstava činili su: predsjednik i dva člana te njihovi zamjenici koje je imenovao DIP iz reda sudaca i istaknutih pravnika. Prošireni sastav određivao se, kao i u slučaju imenovanja DIP-a, po prihvaćanju, utvrđivanju i objavi stranačkih lista i činila su ga po dva predstavnika većinske političke stranke, odnosno koalicije, i dva dogovorno predložena predstavnika oporbenih političkih stranaka, odnosno koalicija, sukladno stranačkom sastavu Sabora, i njihovi zamjenici. Ako se ne bi postigao dogovor o dvaju predstavnicima oporbenih političkih stranaka, izbor bi se obavljao kockom pred DIP-om i to između kandidata i zamjenika.

IPIJ-i, sukladno članku 53. ZOIZ-a obavljali su sljedeće poslove:

1. brinuli se za zakonitu provedbu izbora na biračkim mjestima na svom području;
2. određivali biračka mjesta na prijedlog općinskih i gradskih izbornih povjerenstava;
3. imenovali OIP-ove i GIP-ove;
4. imenovali i raspuštali biračke odbore;
5. prema obvezatnim uputama DIP-a obavljali sve tehničke pripreme za obavljanje izbora na svom području;
6. prikupljali i zbrajali rezultate glasovanja na biračkim mjestima na svom području od OIP-ova i GIP-ova i dostavljali ih DIP-u;
7. obavljali i druge poslove određene zakonom;

Citirana odredba na odgovarajući se način primjenjivala i na IPIJ-e u kojima se biraju zastupnici pripadnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj (XII. izborna jedinica).

Funkciju izbornog povjerenstva za XI. izbornu jedinicu u kojoj svoje predstavnike biraju hrvatski birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj preuzimao je DIP (članak 48., točka 4. ZOIZ-a).

OIP-ovi i GIP-ovi, temeljem odredbe članka 56. ZOIZ-a:

1. predlagali su izbornom povjerenstvu izbornih jedinica utvrđivanje biračkih mjesta na području općine, odnosno grada;
2. predlagali su imenovanje biračkih odbora na području općine, odnosno grada;
3. predlagali su raspuštanje biračkih odbora u slučajevima predviđenim zakonom;
4. prikupljali su podatke o izborima i prosljeđivali ih izbornom povjerenstvu izborne jedinice;
5. obavljali su i druge poslove koje na njih iz svog djelokruga prenese izorno povjerenstvo izborne jedinice.

Birački odbori

Sastav biračkog odbora činili su predsjednik i četiri člana te zamjenici članova. Predsjednik i zamjenik predsjednika nisu smjeli biti članovi ni jedne političke stranke, a po mogućnosti trebali su biti pravne struke. Po dva člana i zamjenika određivala bi većinska politička stranka ili koalicija, a po dva člana i zamjenika oporbene političke stranke ili koalicije sukladno stranačkom sastavu Sabora.

Etičko povjerenstvo

Na parlamentarnim izborima Ustavni sud Republike Hrvatske, sukladno članku 91., stavak 2. ZOIZ-a, imenuje članove Etičkog povjerenstva, na temelju prijedloga parlamentarnih političkih stranaka, iz reda istaknutih javnih osoba koje nisu kandidati na izborima i nisu članovi ni jedne političke stranke. Predsjednik Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti po položaju je predsjednik Etičkog povjerenstva. Etičko povjerenstvo ocjenjuje ponašanje sudionika izbora i provodi izvanupravni nadzor izborne promidžbe. Etičko povjerenstvo, važno je napomenuti, tijelo je koje se imenuje samo na parlamentarnim izborima i za druge vrste izbora ne djeluje, tj. ne imenuje se.

3. Lokalni izbori

Lokalni izbori u Republici Hrvatskoj provodili su se po Zakonu o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: ZOIPT). Tijela za provedbu izbora bila su: **DIP, županijska izborna povjerenstva** (u daljnjem tekstu: ŽIP), **OIP-ovi, GIP-ovi i GIP Grada Zagreba te birački odbori**. Navedena tijela imala su stalni i prošireni sastav, na način da su stalni sastav DIP-a činili: predsjednik i četiri člana te njihovi zamjenici. Predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske obavljao je dužnost predsjednika DIP-a po položaju, a ostale članove stalnog sastava DIP-a imenovao je Ustavni sud Republike Hrvatske iz reda sudaca Vrhovnog suda Republike Hrvatske (što je riješeno identično kao i na parlamentarnim izborima). Prošireni sastav DIP-a čine tri dogovorno predložena predstavnika većinske političke stranke, odnosno koalicije, i tri dogovorno predložena predstavnika oporbenih političkih stranaka, odnosno koalicija, i njihovi zamjenici, sukladno stranačkom sastavu Hrvatskog sabora. Na nižoj razini, DIP je imenovao stalni sastav ŽIP-ova i GIP-a Grada Zagreba, a ŽIP-ovi su imenovali stalni sastav OIP-ova i GIP-ova. Stalni sastav tih tijela brojio je šest članova (predsjednik, dva člana i njihovi zamjenici), koji su morali biti diplomirani pravnici, a prošireni sastav činilo je osam članova (po dva predstavnika većinske političke stranke, odnosno koalicije, i dva dogovorno predložena predstavnika oporbene političke stranke, odnosno koalicije, i njihovi zamjenici) koji su se određivali sukladno stranačkom sastavu predstavničkog tijela jedinice.

Nadležnosti izbornih tijela propisana je ZOIPT-om, te je DIP sukladno članku 30., stavku 1. propisivao obrasce u postupku kandidiranja i provedbi izbora, donosio obvezatne upute za rad izbornih povjerenstava i neposredno nadzirao rad ŽIP-ova i GIP-a Grada Zagreba.

ŽIP-ovi su temeljem članka 35. ZOIPT- a, obavljali sljedeće poslove:

1. brinuli se za zakonitu pripremu i provođenje izbora;
2. nadzirali rad OIP-ova i GIP-ova;
3. na temelju pravovaljanih prijedloga objavljivali županijske liste i sastavljali zbirnu listu županijskih lista;

4. nadzirali pravilnost izborne promidžbe, u skladu sa ZOIPT-om;
5. objavljivali rezultate izbora za članove županijske skupštine;
6. obavljali i druge poslove određene ZOIPT-om;

GIP Grada Zagreba, obavljao je poslove propisane člankom 34. ZOIPT-a i to:

1. brinuo se za zakonitu pripremu i provođenje izbora za članove Gradske skupštine Grada Zagreba;
2. imenovao članove biračkih odbora za izbor članova Gradske skupštine Grada Zagreba;
3. određivao biračka mjesta;
4. nadzirao rad biračkih odbora;
5. obavljao sve tehničke pripreme za obavljanje izbora na svom području;
6. na temelju pravovaljanog prijedloga objavljivao gradske liste i sastavljao zbirnu listu;
7. nadzirao pravilnost izborne promidžbe u skladu sa ZOIPT-om;
8. prikupljao i zbrajao rezultate glasovanja na biračkim mjestima na svom području;
9. objavljivao rezultate izbora;
10. obavljao i druge poslove određene ZOIPT-om;

OIP-ovi i GIP-ovi, sukladno članku 33. ZOIPT-a, u svojoj nadležnosti imali su sljedeće poslove:

1. briga za zakonitu pripremu i provođenje izbora;
2. imenovanje članova biračkih odbora;
3. određivanje biračkih mjesta;
4. nadziranje rada biračkih odbora;
5. obavljanje svih tehničkih priprema za obavljanje izbora na svom području;
6. na temelju pravovaljanog prijedloga objavljivanje općinskih, odnosno gradskih lista i sastavljanje zbirne općinske, odnosno gradske liste;
7. nadziranje pravilnosti izborne promidžbe;
8. prikupljanje i zbrajanje rezultata glasovanja na biračkim mjestima na svom području te, kada je riječ o županijskim izborima, dostava izbornom povjerenstvu županije;
9. objavljivanje rezultata općinskih odnosno gradskih izbora;
10. obavljanje drugih poslova određenih ZOIPT-om;

Birački odbori

Birački odbori, kao i na predsjedničkim i parlamentarnim izborima imaju istu zadaću, a to je izravno provođenje glasovanja birača na biračkim mjestima, te osiguravanje pravilnosti i tajnosti glasovanja. Kao i na parlamentarnim izborima, na lokalnim izborima birački odbor sastoji se od predsjednika i njegovih zamjenika koji ne smiju biti članovi ni jedne političke stranke, a u pravilu trebaju biti pravne struke, s tom razlikom da birački odbori na lokalnim izborima broje ukupno šest članova, dok na parlamentarnim izborima birački odbor ima 10 članova. Po jednog člana i njegove zamjenike određuje većinska politička stranka ili koalicija, a po jednog člana i njegova zamjenika određuju oporbene političke stranke ili koalicija, sukladno stranačkom sastavu predstavničkog tijela. Članovi biračkog odbora ne mogu biti kandidati na listi.

4. Manjinski izbori

2003. godine po prvi put u Republici Hrvatskoj provedeni su manjinski izbori. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (u daljnjem tekstu Ustavni zakon) stupio je na snagu 31. prosinca 2002., i člankom 23. propisano je pravo pripadnicima nacionalnih manjina na izbor svojih predstavnika radi sudjelovanja u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u lokalnim jedinicama. Člankom 65. ZOIPT-a propisana je njegova odgovarajuća primjena na izbor članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, s tom razlikom da područje čitave jedinice čini jednu izbornu jedinicu i da su izabrani oni kandidati koji dobiju najveći broj glasova (većinski sustav). Izbore provode ista tijela kao i na lokalnim izborima i u pogledu nadležnosti imaju iste obveze kao i na lokalnim izborima. Praksa je pokazala da odgovarajuća primjena ZOIPT-a nije „sretno” rješenje, posebice imajući u vidu specifičnosti ovih izbora, kao i narav tijela koja se na ovim izborima biraju. Stoga bi svakako trebalo imati u vidu da se u dogledno vrijeme donese poseban zakon o manjinskim izborima koji će urediti sve specifičnosti vezane za ovu vrstu izbora, a ne „naslanjati” se na zakon koji rješava pitanje izbora predstavničkih tijela u lokalnim jedinicama.

/ **Struktura, sastav i nadležnosti izbornih tijela nakon 2007.**

Određeni zakonodavni i stvarni pomak u razvoju izborne administracije u Republici Hrvatskoj nastao je stupanjem Zakona o Državnom izbornom povjerenstvu (*Narodne novine*, broj 44/06 i 19/07, u daljnjem tekstu: Zakon o DIP-u). Ustrojavanje DIP-a kao stalnog i neovisnog državnog tijela (9. ožujka 2007.) na tragu je smjernica Kodeksa dobrog vladanja u izbornim pitanjima prihvaćenog od Vijeća Europe za demokraciju putem zakona, poznatije pod nazivom Venecijanska komisija, koja posebnu pozornost posvećuje nezavisnosti tijela za organiziranje izbora, a središnje izborna tijelo, prema tom Kodeksu, mora imati stalni karakter. To je (doduše samo formalno) i učinjeno stupanjem na snagu Zakona o DIP-u (*Narodne novine*, broj 44/06). Taj model po kojemu su svi članovi DIP-a trebali biti profesionalci birani na mandat i imenovani od strane Hrvatskog sabora nikada nije zaživio. Ideja je djelomično modelirana novelom tog Zakona (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske, *Narodne novine*, broj 19/07), na način da je usvojen model po kojemu je predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske i dalje predsjednik DIP-a po položaju (no sada „za stalno”), a dva potpredsjednika DIP-a imenuju se iz reda sudaca Vrhovnog suda Republike Hrvatske na Općoj sjednici Vrhovnog suda na prijedlog predsjednika toga suda. U takvom sastavu DIP radi i danas, iako su suci u više navrata jasno iznosili neprihvatljivost njihova angažmana u izborima, navodeći da ih se valja rasteretiti od poslova koji nisu poslovi suđenja. Dakle, DIP je danas stalno i neovisno državno tijelo koje, doduše, u svom sastavu nema isključivo članove koji taj posao obavljaju kao jedino i glavno zanimanje, ali pomak je definitivno učinjen ustrojavanjem toga tijela kao stalnog tijela za provedbu izbora. Međutim, niža izborna povjerenstva (IPIJ-i, ŽIP-ovi, OIP-ovi i GIP Grada Zagreba) i nadalje su *ad hoc* tijela (sa svim ranijim nadležnostima), odnosno tijela čiji su članovi i dalje u pravilu suci i koji taj posao obavljaju nakon raspisivanja izbora, a po imenovanju od strane DIP-a, odnosno „viših” izbornih povjerenstava. Sustav izborne administracije u Republici Hrvatskoj mješovitog je karaktera i zasigurno će izmjenama izbornog zakonodavstva trebati predvidjeti način kako da sva izborna tijela budu stalna i profesionalna, jer samo će se na taj način moći ostvariti stalna koordinacijska povezanost izbornih tijela i stalna edukacija službenika koji rade na poslovima provedbe izbora. Izborna tijela kao *ad hoc* tijela nisu rješenje, kako iz razloga angažmana sudaca na nesudačkim poslovima, tako i zbog potrebe osnivanja stalnih izbornih tijela na nižim razinama koji bi omogućili što učinkovitiju pripremu izbora i u „neizbornim” periodima. Naime, funkcioniranje izborne administracije u Republici Hrvatskoj dovodi do potrebe unapređenja efikasnosti izborne administracije te usmjerenosti izbornih tijela na pružanje kvalitetne usluge kako biračima tako i izbornim sudionicima.

1. Sastav i nadležnosti DIP-a

DIP kao stalno i neovisno državno tijelo čiji je sastav, način izbora članova, djelokrug i način rada propisan Zakonom o DIP-u, broji devet članova (predsjednik, četiri potpredsjednika i četiri člana).

Pokraj sudaca koji posao predsjednika/potpredsjednika ne obavljaju kao jedino i glavno zanimanje, u sastavu je DIP-a šest članova koji nisu suci i koji svoju dužnost obavljaju profesionalno (kao jedino i glavno zanimanje), a imenuje ih Hrvatski sabor na mandat od osam godina. Način njihova izbora propisan je člankom 7. Zakona, kojim je određeno da jednog potpredsjednika i dva člana bira Hrvatski sabor većinom glasova svih zastupnika na prijedlog većinske političke stranke, odnosno koalicije, a drugog potpredsjednika i druga dva člana na prijedlog oporbenih političkih stranaka ili koalicija sukladno stranačkom sastavu Hrvatskog sabora u trenutku izbora. Za potpredsjednika i članove može biti izabran državljanin Republike Hrvatske, s prebivalištem na području Republike Hrvatske, koji ima opće biračko pravo, diplomirani je pravnik, ima 10 godina radnog iskustva u struci, poznaje politički i izborni sustav i nije član ni jedne političke stranke. Potpredsjednici i članovi koji nisu iz reda sudaca za vrijeme obnašanja dužnosti ne mogu obavljati nikakvu drugu profesionalnu dužnost, ni dužnost čije bi obnašanje dovelo do dvojbi vezanih za njihovu nepristranost, što bi narušilo njihov moralni integritet i ugled koji uživaju u javnosti, kao ni dužnost čije bi obnašanje moglo utjecati na nastup okolnosti vezanih za sukob interesa, sukladno posebnom zakonu koji uređuje sprečavanje sukoba interesa u Republici Hrvatskoj.

DIP pokraj poslova propisanih posebnim izbornim zakonima (koji su doživjeli neznatne promjene u odnosu na raniji period) obavlja i poslove propisane člankom 11. Zakona o DIP-u, a to su:

1. daje mišljenja za dogradnju i unapređivanje izbornog zakonodavstva te zakonodavstva koje regulira pitanje referenduma;
2. imenuje članove ŽIP-ova i GIP-a Grada Zagreba;
3. provodi edukaciju članova izbornih povjerenstava i povjerenstava za provedbu referenduma u lokalnim jedinicama;
4. informira građane o provedbi izbora te mogućnosti ostvarenja i zaštite biračkog prava u izbornom postupku;
5. određuje način arhiviranja i objavljivanja materijala o provedenim izborima i referendumu;
6. objavljuje periodične, stručne publikacije vezane za izborni sustav, provedbu izbora i praksu;
7. podnosi izvješća nadležnim tijelima o provedbi izbora i referendumu;
8. utvrđuje organizaciju stručne službe DIP-a, izabire tajnika i njegova zamjenika;
9. ostvaruje suradnju s organizacijama u zemlji te s međunarodnim organizacijama i institucijama u domeni izbornog zakonodavstva i izbora uopće;
10. podnosi Hrvatskom saboru izvješće o provedenim izborima i referendumu u roku od 60 dana od dana službenih rezultata izbora;
11. obavlja i druge poslove propisane posebnim propisima;

DIP odlučuje na sjednicama koje su javne. Sjednice saziva i njima predsjedava predsjednik DIP-a, a odlučuje se većinom glasova svih članova. Način rada i odlučivanja DIP-a uređen je pobliže Poslovnikom o radu DIP-a (*Narodne novine*, broj 49/07 i 35/11).

2. Stručna služba DIP-a

Stručna služba DIP-a osniva se za obavljanje stručnih poslova iz djelokruga DIP-a te administrativnih i tehničkih poslova čije obavljanje omogućava redovito i nesmetano djelovanje DIP-a. Na čelu je stručne službe tajnik DIP-a koji je voditelj stručne službe i ima u odnosu na stručnu službu položaj čelnika tijela državne uprave. Tajnika bira DIP, većinom glasova svih članova putem javnog natječaja sukladno odredbama zakona kojim se uređuje prijam državnih službenika u državnu službu. Tajnik DIP-a ima zamjenika koji se bira na isti način i pod istim uvjetima kao tajnik. Stručna služba DIP-a osniva se za obavljanje stručnih poslova iz djelokruga DIP-a te administrativnih i tehničkih poslova čije obavljanje omogućava redovito i nesmetano djelovanje DIP-a. Unutarnje ustrojstvo i način rada stručne službe, naziv i opis poslova radnih mjesta, broj službenika i namještenika te stručni i drugi uvjeti potrebni za obavljanje poslova određenog radnog mjesta propisani su Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu stručne službe DIP-a.

3. Sredstva za rad DIP-a

Sredstva za rad DIP-a osiguravaju se u državnom proračunu Republike Hrvatske. O raspoređivanju i korištenju sredstava za rad DIP-a odlučuje predsjednik, u skladu s državnim proračunom. Za zakonito korištenje sredstava odgovoran je predsjednik DIP-a.

4. Uloga DIP-a prema namjeri zakonodavca i stvarno stanje

Iz obrazloženja Konačnog prijedloga Zakona o DIP-u proizlazi namjera zakonodavca da se uz osnovne poslove DIP-u povjeri i bitna zadaća konstantnog praćenja izbornih postupaka te predlaganje noveliranja pojedinih zakonskih rješenja i instituta. DIP je u proteklom četverogodišnjem mandatu proveo sve vrste izbora (počevši od manjinskih 2007., parlamentarnih 2007., lokalnih 2009. i predsjedničkih 2009./2010.). Nakon tako završenog izbornog ciklusa, a po provedenim svakim pojedinim izborima izrađeno je objedinjeno mišljenje za dogradnju i unapređenje izbornog zakonodavstva u Republici Hrvatskoj koje se temelji na iskustvu i zapažanjima tijekom provedbe izbore. Namjera je bila otkloniti nedostatke i praznine u izbornom zakonodavstvu koje otežavaju provođenje izbora te njihovu doradu, ispravak ili izmjenu, pri čemu se posebna pozornost dala sljedećim pitanjima:

- jednim zakonom urediti postupak u svim vrstama izbora,
- zakonske odredbe umjesto obvezatnih uputa,

- ujednačiti sastav biračkih odbora i drugih izbornih tijela,
- ujednačiti postupak kandidiranja,
- osigurati stručnu pomoć i prostor za provođenje svih vrsta izbora s posebnim naglaskom na što kvalitetnijoj i promptnoj suradnji DIP-a i drugih tijela državne uprave (posebice mislimo na: Ministarstvo uprave, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo unutarnjih poslova te Gradski ured za opću upravu Grada Zagreba),
- jasnim i preciznim zakonskim odredbama dodatno osigurati dignitet postupka kandidiranja,
- dostupnost medija kandidatima,
- precizno reguliranje izborne promidžbe i predizborne šutnje, uključujući i efikasne alate za kršenje,
- razmotriti opravdanost odredbi o ponavljanju izbora,
- transparentnost u dijelu financiranja izborne promidžbe, alati za kršenje,
- preispitivanje važećeg zakona o izbornim jedinicama u svjetlu odredbe članka 36. ZOIZ-a,
- razmotriti potrebe noveliranja Zakona o popisima birača (*Narodne novine*, broj 19/07).

Uz sve navedeno, jasna poruka DIP-a ide i u smjeru što skorijeg profesionaliziranja i nižih izbornih povjerenstava koji i dalje imaju povremeni karakter, te su i dalje uza sve svoje „zadržane” nadležnosti tijela kojih više nema nakon što se izbori provedu. S obzirom na to da kvalitetna provedba izbornog postupka podrazumijeva stalna i educirana tijela, postupak profesionalizacije izbornih povjerenstava i na nižoj je razini *conditio sine qua non*, s tim da je važno predvidjeti prijelazno razdoblje u kojem bi se izvršio prijenos znanja od strane članova dosadašnjih izbornih tijela na novoosnovana tijela. U tom smjeru moglo bi se dalje govoriti o profesionalizaciji izborne administracije na svim razinama, što bi svakako doprinijelo odgovarajućoj vertikalnoj poveznici između DIP-a i nižih izbornih tijela.

5. Nove nadležnosti DIP-a

Stupanjem na snagu Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (*Narodne novine*, broj 24/11) koji je stupio na snagu 3. ožujka 2011. DIP u suradnji s nadležnim izbornim povjerenstvima nadzire poštivanje odredbi Zakona koje se odnose na izbornu promidžbu, financijske račune koji se odnose na financiranje izborne promidžbe, prikupljanje donacija i troškove izborne promidžbe, izvještavanje o financiranju izborne promidžbe te ostale aktivnosti vezane za financiranje izbora i promidžbe političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata. Novelom Zakona od 3. lipnja 2011. DIP-u se propisuju i ovlasti vezane za nadzor godišnjega financijskog poslovanja i godišnjih financijskih izvještaja političkih stranaka, nezavisnih zastupnika, zastupnika nacionalnih manjina i nezavisnih članova predstavničkih tijela lokalnih jedinica, S obzirom na sadašnje ljudske resurse kojima DIP raspolaže i unatoč odredbi članka 27., stavak 7. Zakona koja propisuje da DIP u provedbi nadzora

provodi kontrolu i provjeru putem drugih nadležnih tijela, broj zaposlenih u stručnoj službi nije ni izbliza dostatan za obavljanje ovoga novog i zahtjevnog posla koji se DIP-u stavlja u nadležnost. Stoga će u narednom periodu trebati nužno pojačati stručnu službu DIP-a novim službenicima.

/ Ustavni sud Republike Hrvatske

Osim tijela koja provode izborni postupak, ne smije se zaobići uloga Ustavnog suda Republike Hrvatske koji obavlja opći nadzor ustavnosti i zakonitosti te rješava izborne sporove. Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske nezaobilazan su temelj dobre izborne prakse.

/ Uloga informatičkog sustava u provedbi izbora i utvrđivanju izbornih rezultata

Primjena informatičkih sustava u pripremi i provedbi izbora i upravo za tu svrhu izrađenih računalnih programa predstavlja nužnu pretpostavku suvremene racionalne organizacije zakonom propisanoga izbornog postupka i utvrđivanja izbornih rezultata. U dosadašnjim izborima razvijen je informatički sustav i educirane su službe informatičara koje predstavljaju pomoćne službe DIP-a i Izbornih povjerenstava. Osnovno načelo na kojem rade ove stručne službe jest transparentnost, te se vrši višestruka kontrola rada ovih službi u tijeku samih izbora, kao i nakon utvrđenih izbornih rezultata, sve u cilju stvaranja povjerenja javnosti u čistoću utvrđenih i obrađenih izbornih rezultata.

/ Zaključak

Umjesto klasičnog zaključka iskoristili bismo priliku da tabelarno prikažemo brojnost izborne administracije i to u prikazu kroz parlamentarne izbore 2007., lokalne 2009. i predsjedničke izbore 2009./2010.

OPIS	PARLAMENTARNI 2007.	LOKALNI 2009.	PREDSJEDNIČKI 2009.
Ukupan broj birača	4.478,554	4.084,981	4.495,528
Izborna povjerenstva izbornih jedinica	12 (inozemstvo i nacio- nalne manjine)		
Županijska izborna povjerenstva		21 (20 ŽUPANIJA I GRAD ZAGREB)	
Gradska izborna po- vjerensva	126 (6 članova stalnog i 8 člana proširenog sastava) = 14 1764 članova	126 (6 članova stalnog i 8 proširenog sasta- va) = 14 1764 članova	126 (predsjednik, 2 člana i zamj.) = 6 756 članova
Općinska izborna povjerenstva	429 (6 članova stalnog i 8 člana proširenog sastava) = 14 6006 članova	429 (6 članova stalnog i 8 članova proširenog sastava) = 14 6006 članova	429 (predsjednik, 2 člana i zamj.) = 6 2574 članova

OPIS	PARLAMENTARNI 2007.	LOKALNI 2009.	PREDSJEDNIČKI 2009.
Biračka mjesta	6972 6707 u RH 265 u inozemstvu (53 države)	6597	6867 6550 ukupno županije 67 posebna b.m. 250 inozemstvo
Birački odbori	6972 (10 članova) 69720	6579	6579
Obvezatne upute i obrasci	76	49	25
Priopćenja	33	24	35
Izvješća	15	1	6
Upiti (pisani)	109	553	264

Nadamo se da smo ovim podacima uspjeli prikazati kako je provođenje izbora velika „mašinerija”. Isto tako, željeli bismo naglasiti da rad svih izbornih povjerenstava i biračkih odbora nadzire DIP, i da je to samo jedna od zadaća koju to tijelo mora obaviti u postupku provođenja izbora. Baš zato kao ključne izazove u daljnjem unapređenju izborne administracije vidimo:

- povećanje izborne administracije (kapacitiranje stručne službe DIP-a);
- profesionalizaciju izbornih povjerenstava na „nižoj” razini;
- otklanjanje neusklađenosti i revizija izbornih propisa, rezultat = jedinstveni izborni kodeks;
- jačanje nezavisnog nadzora i učinkovitije koordiniranje državnih institucija koje sudjeluju u provedbi izbora;
- jasno i precizno sankcioniranje izbornih pravila (u svim vrstama izbora);

Nadalje, neovisno o tome koji će model izborne administracije *pro futuro* zaživjeti ili će izborna administracija u sadašnjem konceptu i dalje nastaviti sa radom, potrebno je stalno osmišljavati nove module unapređenja njezina rada.

No svakako i neovisno o budućem i nepredvidljivom na umu treba imati da: *Izborna administracija u demokratskim sustavima mora biti učinkovita, politički neutralna i javno odgovorna. Stranačka nepristranost i politička neutralnost, točno i razvidno postupanje, te odgovornost prema biračima i demokratskoj javnosti uopće uvjeti su vjerodostojnosti izbora. Općenito se smatra da je pristrana izborna administracija neizostavan institucionalni uvjet izbornih prijevara, krivotvorenja rezultata izbora i osporavanje njihove legitimnosti. Stoga se od nje zahtijeva da osigura miran i legalan izborni postupak, te spriječi nasilno ometanje izbornog postupka, izvanjske pritiske na birače i krivotvorenje rezultata izbora.*⁵

5 Kasapović, Mirjana (2003). Izborni leksikon. Zagreb: Politička kultura. str. 132.



// DO LOVE OD UVJERENJA: 20 GODINA IZBORNIH KAMPANJA U HRVATSKOJ

prof. dr. sc. Dražen Lalić

*izvanredni profesor na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu,
kolegiji Sociologija hrvatskoga društva, Politički i socijalni aspekti sporta,
Politička komunikacija, Upravljanje društvenim devijacijama i problemima*

/ Sažetak

Ocjenjujući bit razvoja izbornih kampanja u Hrvatskoj od prvih višestranačkih demokratskih parlamentarnih izbora održanih 1990. do drugog kruga predsjedničkih izbora iz 2010., autor u tom dvadesetogodišnjem razdoblju uočava velike, pa i dramatične promjene. Određujući izbornu kampanju kao organiziranu i planiranu komunikacijsko-marketinšku aktivnost političkih stranaka i kandidata kojoj je cilj osiguranje potpore (dijela) javnosti potrebne za održanje na vlasti, osvajanje vlasti ili utjecanje na vlast, autor mnogobrojne nesporazume vezane uz kampanje uočava u dominantnom ili čak isključivom preuzimanju jednog od dva pristupa fenomenu kampanja. To su pristup kampanji kao utilitar-nom marketingu i pristup kampanji kao demokratskom dijalogu. Stvarajući osnovu na svojim ranijim istraživanjima, autor u članku nastoji izraditi periodizaciju (povijesnoga) razvoja izbornih kampanja u suvremenoj Hrvatskoj. Četiri su razdoblja razvoja tog fenomena: prvo razdoblje s početka 1990.-ih, drugo razdoblje od 1992. do 1997, treće razdoblje od 1999. do 2003. i četvrto razdoblje od 2003. do danas. Referirajući se na tijek i sadržaj osnovnih promjena u izbornim kampanjama u Hrvatskoj kroz ta četiri razdoblja, autor ističe nekoliko ključnih aspekata: nezadovoljstvo građana odvijanjem prijeizborne komunikacije, promjena dominantnih tema u kampanjama od strane izbornih aktera, promjena samih aktera od stranaka prema pojedincima tj. rastuća personalizacija kampanja, promjena najvažnijih instrumenata kampanja, razvoj političkog marketinga i sve veća važnost financiranja kampanja.

Ključne riječi: izborna kampanja, Hrvatska, političke stranke, kandidati, komunikacija, marketing, periodizacija, mediji, izborne teme, odaziv birača

/ Uvod

Pripremajući izlaganje na okruglom stolu udruge GONG i Fakulteta političkih znanosti⁶ pokušao sam sažeti, u rečenicu-dvije, suštinu razvoja izbornih kampanja u Hrvatskoj od 1990. do 2010. godine. Nisam, međutim, bio zadovoljan onim što sam smislio, pa sam konzultirao doprinose drugih autora, pri čemu mi nije bio uvjet jesu li oni društveni znanstvenici ili nisu, te odnose li se njihove misli izravno na kampanje ili ne. Na kraju sam se odlučio za kantautora: Arsen Dedić svoju pjesmu *Do od završava* ovako: „Strašne pute treba prijeći/do love od uvjerenja”. Svoje sam izlaganje na okruglom stolu završio upravo tim stihovima.

Stekao sam dojam da su posjetitelji okrugloga stola, među kojima je bilo mnogo studenata politologije i novinarstva, shvatili kako ti Dedićevi stihovi, iako su „izvučeni” iz pjesme koja (bar naizgled) ima temu nevezanu za politiku, sadrže nešto važno vezano za razvoj izbornih kampanja u suvremenoj Hrvatskoj. Naime, dvodesetljetne promjene toga fenomena kod nas bile su velike pa i dramatične. Te su promjene, uz neke druge aspekte, kod političara, pa i mnogih drugih aktera, znatno obilježene istovremenim smanjivanjem (demokratskog) idealizma i povećanjem pragmatizma usmjerenoga na zadovoljavanje partikularnih (osobnih, klanskih, stranačkih) interesa. Taj se trend naročito izražava u uzdizanju važnosti financijske i uopće marketinške osnove komuniciranja kandidata i stranaka u tjednima uoči izbora.

Doista, velike su se promjene dogodile od prve kampanje (vezane za parlamentarne izbore) u travnju 1990. do posljednje (za pete predsjedničke izbore) na kraju 2009. i početku 2010. godine. Kampanje na nacionalnoj razini (manje sam se bavio predizbornim nadmetanjima na lokalnoj razini) analizirao sam kao profesionalni sociolog i politolog. Okolnost da pripadam tim dvjema znanostima⁷ pomogla mi je kod multidisciplinarnoga⁸ ispitivanja raznovrsne pojavnosti i uvjetovanosti promjena toga fenomena.

Na početku smatram nužnim izložiti svoje shvaćanje izborne kampanje. Ponajprije je motrim kao kulminaciju političke komunikacije, tj. svrhovite komunikacije o politici koja se odvija između političkih aktera, medija i javnosti (McNair, 2003.). Preciznije, izbornu kampanju određujem kao organiziranu i planiranu komunikacijsko-marketinšku aktivnost političkih stranaka i kandidata kojoj je cilj osiguranje potpore (dijela) javnosti potrebne za održanje na vlasti, osvajanje vlasti ili utjecanje na vlast. U pluralističkom društvu ta aktivnost treba biti usmjerena na povećanje izlaska građana na birališta i unapređenje demokratskog procesa putem racionalnoga dijaloga širokoga kruga aktera o važnim temama funkcioniranja društva i bitnim aspektima njegova razvoja.

6 Ovaj se tekst, napisan u lipnju i srpnju 2011., zasniva na bilješkama za moje izlaganje održano 16. ožujka iste godine u Zagrebu na okruglom stolu o izbornim kampanjama u posljednja dva desetljeća kod nas. Okrugli je stol upriličen u sklopu projekta „20 godina izbora u Hrvatskoj”, koji su organizirali udruga GONG i Fakultet političkih znanosti.

7 Diplomirao sam na studiju politologije, a magistrirao i doktorirao iz područja sociologije. U posljednjih četvrt stoljeća proveo sam više istraživanja tematski vezanih za te znanstvene discipline, a na Fakultetu političkih znanosti nositelj sam nastave na sociološkim (npr. Sociologija hrvatskog društva) i politološkim (npr. Politička komunikacija) predmetima.

8 Uz sociološke i politološke, u svojim sam istraživanjima koristio komunikologijske i psihologijske te neke druge doprinose ispitivanju izbornih kampanja.

U toj sam definiciji nastojao uzeti u obzir dva „lica” po mnogo čemu janusovskoga fenomena kampanje: utilitarističko-marketinško i dijaloško-demokratsko lice. U pozadini te podjele sagledavam dva opća, ideal-tipska pristupa (određivanju i promišljanju) fenomena kampanje. Prema prvom pristupu, ona je marketinška aktivnost kojoj je cilj ostvarenje neposredne koristi nositelja vlasti ili pretendenta na vlast. Za razliku od toga, dijaloško-demokratski pristup motri kampanju kao kulminaciju tolerantnoga i argumentiranoga javnog dijaloga političkih i drugih aktera o važnim pitanjima i problemima društvenoga života te njegova razvoja (Lalić, Kunac, 1999: 127).

Mnogi nesporazumi vezani za kampanje, uočavam, proizlaze iz dominantnoga ili čak isključivoga uzimanja u obzir jednoga od tih pristupa i zanemarivanja ili poricanja (prisutnosti) drugoga u djelovanju političkih i drugih aktera. Tako je za političke pragmatičare kampanja sasvim ili najvećim dijelom utilitarni marketing, a za mnoge idealiste (isključivo ili uglavnom) demokratski dijalog. U društvenoj stvarnosti, međutim, ona je kombinacija i prvoga i drugoga. Naravno, o obilježjima konkretnoga političkoga, medijskoga i društvenoga konteksta ovisi koje od tih pristupa odnosno lica, vezano za određene izbore, više dolazi do izražaja.

U društvima gdje je demokracija nedostavno razvijena tj. u kojima se zbiva složeni i neizvjesni prelazak od autoritarnih na demokratske sustave,⁹ kao što su Hrvatska i druge postkomunističke države, nesporazumi vezani za narav kampanje i pripadajući problemi naročito su vidljivi. Lako je uočiti kako su ti nesporazumi kod nas i u nekim drugim tranzicijskim zemljama Istočne i Srednje Europe često određeni zanemarivanjem demokratsko-dijaloške dimenzije izborne kampanje i naglašavanjem njezine utilitarističko-marketinške dimenzije.

Na kampanje u Hrvatskoj i u mnogim drugim postkomunističkim zemljama znatno utječe proces globalizacije, u sklopu kojega se i političko komuniciranje sve izraženije prilagođava obrascima koje su tijekom posljednjih tridesetak godina velike stranke i drugi istaknuti politički akteri razvili u SAD-u, Velikoj Britaniji, Francuskoj i drugim zapadnim zemljama. Ti su obrasci, sažeto izneseno, određeni pakiranjem politike (Franklin, 1994., Street, 2003.), konstruiranjem političkoga spektakla (Edelman, 2003.), medijskim koloniziranjem politike (Meyer, 2003.) i drugim velikim zahvatima u svrhovito komuniciranje o politici. Zajedničko im je izvjesno povećanje atraktivnosti odnosno spektakularnosti toga komuniciranja, što poglavito dolazi do izražaja u kampanjama, ali i manipulativno i masovnim medijima prilagođeno naglašavanje forme na štetu sadržaja predizborne i druge političke komunikacije, što često dovodi do njezina trivijaliziranja i zaglupljivanja (Franklin, 1994., Street, 2003., Norris, 1999. itd.). Dominacija predstavljanja nad proizvodnjom politike (Meyer, 2003.) i slične pojave prisutne su i u razvijenim zemljama, ali u njima se demokratski proces nakon zastoja i padova uglavnom uspijeva kako-tako oporaviti.¹⁰

9 Svoje poglede na tranziciju i konsolidaciju demokracije u zemljama Istočne i Srednje Europe te znanstvenu obradu tih procesa iznio sam, uz ostalo, u članku koji sam 2009. objavio u suautorstvu s dvojice politologa (Lalić, Maldini, Andrijašević, 2010.).

10 Posebno upečatljiv primjer takvoga oporavka, u što sam se izravno uvjerio za vrijeme svoga studijskog boravka u SAD-u u listopadu i studenom 2008., bila je kako kvalitetna tako i atraktivna kampanja u SAD-u te godine vezana za izbore na kojima je pobijedio Barack H. Obama (Lalić, 2009.).

Kao istraživač, uglavnom sam se usmjerio na kampanje vezane za kod nas najvažnije parlamentarne izbore: sam ili sa sociologinjom Suzanom Kunac proveo sam istraživanje svih kampanja koje se odnose na te izbore, osim one koja je prethodila „odstupajućima” (jedini dosadašnji takvi izbori na kojima nije pobijedio HDZ) održanima 3. siječnja 2000. godine¹¹. Svoj prvi tekst o tom fenomenu napisao sam prije 16 godina, na temelju empirijske građe prikupljene iz dnevnih novina, te ga objavio u zborniku skupine splitskih istraživača „Pohod na glasače. Izbori u Hrvatskoj 1990. – 1993.” (Vrcan, 1995.). U drugom zborniku o izborima „Pakiranje vlasti. Analiza izbora '95. i '97.” (Vrcan, 1999.) toga istraživačkog tima¹² objavljen je 1999. godine izvještaj istraživanja televizijskog oglašavanja stranaka u nadmetanjima 1995. (parlamentarni izbori) i 1997. (lokalni izbori) koji smo sastavili Suzana Kunac i ja (Lalić, Kunac, 1999.).

Nadalje, ona i ja proveli smo istraživanje kampanje vođene 2003., te napisali studiju o usporedbi televizijskoga oglašavanja stranaka u toj kampanji i onoj 1995. godine. Objavili smo je u zborniku tekstova skupine istraživača s Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu angažiranih na projektu „Izbori, stranke i parlament u Republici Hrvatskoj” (Lalić, Kunac, 2005.). Naposljetku, 2010. producirali smo knjigu *Izborne kampanje u Hrvatskoj. Dvije studije o tri izborna nadmetanja* (Lalić, Kunac, 2010). u kojoj smo ponajprije zbog potreba studenata po drugi put objavili rečenu studiju, te uz nju tekst „Jednodnevna rasprodaja: utjecaj kampanja HDZ-a i SDP-a na ishod izbora 2007. u Hrvatskoj”. Posljednja je studija izvještaj velikoga empirijskog istraživanja (koristili smo se metodom analize sadržaja u ispitivanju TV-spotova i velikih plakata stranaka, anketu, semiotičku analizu i neke druge načine prikupljanja podataka) kampanje za šeste parlamentarne izbore kod nas.

Posljednja dva odlomka ovog teksta napisao sam kako bih izložio osnovne podatke vezane za istraživanja tematski vezana za kampanje u Hrvatskoj koje sam proveo u posljednjih gotovo dva desetljeća, te uputio zainteresirane na tekstove u kojima su objavljeni pripadajući rezultati.

/ **Skica periodizacije izbornih kampanja u suvremenoj Hrvatskoj**

Nalazi tih istraživanja i drugi uvidi, kako moji tako i nekih drugih naših autora,¹³ stvorili su osnovu da pokušam izraditi periodizaciju (povijesnoga) razvoja izbornih kampanja u suvremenoj Hrvatskoj. Pri tome koristio sam više kriterija, od kojih su najvažniji sljedeći: doprinos kampanja (ne)sudjelovanju građana u demokratskom procesu, ponajprije putem njihova izlaska ili neizlaska na izbore; agenda kampanja, tj. dnevni red pitanja i problema koje su u njima isticane; načini komuniciranja (izravni

11 Istraživanje te kampanje kolegica Kunac i ja nismo poduzeli zbog nedostatka financijskih sredstava i svojih tadašnjih drugih obaveza.

12 Splitski tim istraživača izbora vodio je doajen naše sociologije Srđan Vrcan, koji je preminuo 2006. godine.

13 Tekstove relevantne za uvid u odvodne izborne kampanje kod nas objavili su Branka Baranović (Baranović, 1995.), Marijana Grbeša (Grbeša, 2005.), Ivan Šiber (Šiber, 1992., Šiber 2003.), Ivan Balabanić i Marko Mustapić (Balabanić, Mustapić, 2008.) i neki drugi politolozi, psiholozi i sociolozi.

i posredni odnosno medijski); upotreba različitih medija u kampanjama; korištenje marketinških i drugih stručnih znanja i vještina; financijska osnova kampanja. Slijedom tih i drugih (neke važne zbog nedostatka prostora ovaj put nisam uzeo u obzir) kriterija, te na osnovu podataka vezanih za kampanje koje sam prikupio u posljednjih dva desetljeća, ustanovio sam četiri razdoblja razvoja toga fenomena u suvremenoj Hrvatskoj.

Ovaj prilog ne osigurava prostor za široko i sustavno izlaganje obilježja tih razdoblja, pa ovdje iznosim, kao svojevrsnu skicu za veći tekst, samo njihove vremenske okvire i osnovne odrednice.

1. Prvo razdoblje: početak 90-ih

Prva kampanja vezana za parlamentarne izbore u rano proljeće 1990. godine dominantno se odvijala kao izraz stremljenja ne samo (starih i novih) političkih aktera nego i širokih slojeva društva prema liberalizaciji i demokratizaciji društvenih odnosa. To je bilo podudarno s ukupnim obilježjima prvih izbora kao uglavnom slobodnih i poštenih, dakle – demokratskih. Bio je prisutan vrlo velik interes građana za kampanju i izlazak na izbore.¹⁴

U kampanji 1990. vodila se široka i živa rasprava o tada najvažnijim temama – odnosi u Jugoslaviji, nacija, demokracija, povijesna pitanja, ekonomija i drugo – u kojoj je najizravniji bio HDZ (Lalić, 1995: 238-239). Posebno je zanimljiv pojmovnik te kampanje u cijelosti (sastavljen na temelju analize instrumenata intervjuja političara, oglasa i drugih instrumenata kampanje iz tiska), u kojemu su dominirale sljedeće riječi: Hrvatska (Kroacija), demokracija, HDZ, suverenitet, SKH-SDP (SDP), Hrvatski narod (Hrvati), Jugoslavija, komunistički režim (komunistička vlast), KNS (Koalicija) i Europa (Lalić, 1995: 229).

Dvije velike stranke (SKH-SDP i HDZ) i Koalicija narodnog sporazuma (sastavljena stranaka političkoga centra) nisu znatnije odstupale u raspolaganju financijskih sredstava. Na to upućuje jedan od rezultata moga prvoga istraživanja, prema kojemu je u Večernjem listu, Slobodnoj Dalmaciji i Novom listu za vrijeme službene kampanje SKH-SDP objavio 48 oglasa (30 različitih), Koalicija narodnog sporazuma 36 (23), a HDZ 35 (26) (Lalić, 1995: 219).

U kampanji 1990. intenzivno su se koristili izravni načini komuniciranja. Posebno su u tome prednjačili SKH/SDP i HDZ koji su na svojim velikim skupovima okupljali i po nekoliko desetaka tisuća ljudi. Na osnovu uvida u nešto veću posjećenost skupova posljednje stranke¹⁵ moglo se već tijekom kampanje razabrati da će upravo ona pobijediti na tim izborima.

Uz skupove, kao instrumenti kampanje dominirali su srednji i mali ulični plakati, leci, oglasi u novinama, rasprave na TV-u i radiju. Mediji su uglavnom ravnopravno tretirali političke aktere. Izborni

14 Na prvi krug izbora za Društveno-političko vijeće Sabora Socijalističke Republike Hrvatske u travnju 1990. godine izašlo je čak 84,54% od ukupno 3.544,122 građana upisanih u birački spisak (<http://www.izbori.hr>).

15 Izravno sam se uvjerio kako je ona na splitskoj rivi okupila oko 50 tisuća građana, dok je skupu reformiranih komunista prisustvovalo desetak tisuća manje. Slično se zbilo i u Zagrebu (glasoviti skup HDZ-a na Cvjetnicu) te nekim drugim sredinama

marketing uglavnom je bio nerazvijen, a stručnjaci su se vrlo rijetko koristili. Stranački vođe najviše su osmišljavali (npr. Franjo Tuđman autor je glasovitoga HDZ-ova slogana „Zna se“), a stranački aktivisti provodili kampanju.

2. Drugo razdoblje: od 1992. do 1997.

Već na prvim sljedećim izborima došlo je do obrata, na koji je posebno jasno upozorio Srđan Vrcan. On je u tekstu o prvih nekoliko izbora kod nas napisanom 1994., a objavljenom sljedeće godine, ustvrdio da se političko gibanje iz 1990. godine koje je bilo „demokratsko, nenasilničko, populističko“, preobrati u „nedemokratsko, autoritarno i nasilničko“ (Vrcan, 1995: 1993.). Taj je obrat posebno bio izražen u izbornim kampanjama, koje su za razliku od one vođene 1990. godine, po svojim obilježjima zapravo utjecale na postupno i nelinearno, ali izvjesno, smanjivanje interesa građana za praćenje političkih zbivanja i sudjelovanje u izbornom i drugom demokratskom procesu.

U agendi kampanja vođenih u tom razdoblju povećala se dominacija „državotvornih“ tema u kampanji (nacija, povijest, Domovinski rat), koje najviše promiče HDZ i Franjo Tuđman, te uopće etnifikacija politike. Nastojanja oporbe da istakne „društvenotvorne“ teme kao što su teškoće ekonomije, nezaposlenost i ostali oblici socijalne ugroženosti, korupcija i drugi, pokazala su se neuspješnima.¹⁶ I to kako zbog političkoga i društvenoga konteksta koji je najviše bio određen ratnim zbivanjima, te stvaranjem i obranom samostalne Hrvatske, tako i zbog izrazite financijske premoći HDZ-a koji je bio gotovo sveprisutan u medijima. Zoran primjer toga kampanja je za izvanredne parlamentarne izbore 1995. godine, koja je vođena neposredno nakon akcije „Oluja“ kojom je vraćen suverenitet Republike Hrvatske na većini teritorija koji su od 1991. do tada pod kontrolom držali srpski pobunjenici.

Agenda rečene kampanje, najviše zbog utjecaja moćnoga HDZ-a, dominantno je bila određena temama rata i nacije, te usmjerena na branitelje, stradalnike rata, prognanike i izbjeglice te slične skupine. Za razliku od toga, kampanja vezana za lokalne izbore 1997. godine, ponajprije SDP-a,¹⁷ najavila je povećanje važnosti tema vezanih za funkcioniranje društva i djelomice se usmjerila na dotad prilično zanemarene skupine kao što su srednji sloj i mladi.

Različite (za parlamentarne, predsjedničke i lokalne izbore) kampanje vođene tijekom tih šest godina znatno je određivala kombinacija izravnoga i posrednoga načina komuniciranja. U ljeto 1995. godine počinju se intenzivnije koristiti TV-spotovi i drugi „moderniji“ (npr. veliki ulični plakat tj. *billboard*) oblici oglašavanja u medijima, u čemu je prednjačio HDZ. Ta je stranka raspolagala s izrazito najviše financijskih sredstava, na što posebno upućuje podatak prema kojemu su spotovi te stranke sudjelovali s čak tri četvrtine (73,40%) u ukupnom trajanju spotova iz uzorka istraživanja televizijskoga oglašavanja

¹⁶ Primjerice, Hrvatska socijalno-liberalna stranka u kampanji je 1995. godine imala snažan slogan „Dosta! – koji se u tadašnjim okolnostima (ponajprije određenima ratom, odnosno neposrednim poraćem) pokazao neadekvatnim.

¹⁷ SDP je baš u izborima 1997. godine (atraktivan slogan te kampanje socijaldemokrata bio je „Dobar život svima, a ne samo njima“) pokazao da prevladava svoje dugotrajne teškoće i zauzima poziciju najsnažnije oporbene stranke.

u toj kampanji (Lalić, Kunac, 1999: 150).

HDZ i Franjo Tuđman bili su u tom razdoblju privilegirani u većini medija, posebno na HRT-u, dok su ostali zapravo imali drugorazredan tretman. U dizajniranje i provođenje kampanja počeli su se uključivati stručnjaci, i to iz nekih agencija za marketing. Međutim, u provođenju kampanja najviše su bili angažirani stranački aktivisti, u osmišljavanju su i nadalje su dominirali vođe stranaka. Osobito je velik utjecaj imao Franjo Tuđman,¹⁸ te od sredine 90-ih Ivica Račan i Dražen Budiša.

3. Od 1999. do 2003.

Kampanje vezane za izbore 3. siječnja 2000. godine i predsjedničke izbore održane nekoliko tjedana poslije toga bile su kvalitetne rasprave o ključnim društvenim pitanjima i problemima. U njima su dominirale teme vezane za nerazvijenost demokracije, slabo moralno ustrojstvo zajednice¹⁹, visoku nezaposlenost i druge oblike socijalne ugroženosti, te ostala „društvenotvorna” (u smislu izgradnje građanskoga i demokratskoga društva) pitanja. To je dovelo do velikoga smanjenja važnosti tzv. državnotvornih tema, koje su u tim prilikama uglavnom bezuspješno pokušavali promicati HDZ i Mate Granić, predsjednički kandidat te stranke koji, treba napomenuti, nije imao punu potporu njezina vodstva.

Valja istaknuti kako su izbori 3. siječnja 2000. bili posljednji izbori u Hrvatskoj s velikim odazivom birača (76,53%).²⁰ Velikom je interesu građana uz ostalo pridonijela međunarodno financirana (najviše su sredstava za tu svrhu osigurali Institut otvoreno društvo Hrvatska i Vlada SAD-a) i uspješno provedena kampanja nevladinih organizacija Glas '99, koja je bila usmjerena na povećanje izlaska na izbore i ukupno snaženje demokratskoga procesa.

SDP i HSLŠ, kao stranke koje su 1999. sklopile prijeizborni savez, nastojale su u kampanji vezanoj za izbore 3. siječnja 2000. djelovati kao svojevrsna *catch all* koalicija, što je znatno proširilo njihove dotadašnje ciljne skupine. Istovremeno te su dvije stranke zadržale, pa i ojačale, potporu među njima i ranije sklonim skupinama: stanovnicima velikih gradova, fakultetski obrazovanima, mladima te različitim „gubitnicima tranzicije”.

U tim su kampanjama dominirali akteri (koalicija SDP/HSLŠ i posebno Stjepan Mesić) koji su bili komunikacijski, programski i na druge načine različiti od HDZ-a i Franje Tuđmana koji je preminuo uoči početka toga nadmetanja.²¹ Tada je većini građana bio osobito prihvatljiv imidž političara koji je

18 Prvi je predsjednik HDZ-a uz ostalo bio autor „Zna se”, kao prema mnogim ocjenama najefektnijega slogana u dosadašnjoj povijesti izbornih kampanja i političkoga komuniciranja kod nas.

19 Sociolog Josip Županov još je sredinom devedesetih godina najavio detonaciju „moralne bombe”, odnosno ocijenio je da do bunta građana može prije doći zbog nelegitimiranoga bogaćenja i drugih oblika „razaranja moralnih načela zajednice” nego zbog socijalnih teškoća („moralna bomba”) (Županov, 1995: 108). Moguće je ocijeniti da se baš takav bunt izrazio na izborima održanima u siječnju 2000. godine.

20 Na tim je izborima glasovalo 2.821.020 od 3.686.378 upisanih birača (<http://www.izbori.hr>).

21 Franjo Tuđman, prvi predsjednik Hrvatske, umro je nakon dulje bolesti 10. prosinca 1999. godine.

različit od imidža prvoga predsjednika Hrvatske. Baš je u tome moguće sagledati jedan od osnovnih razloga zbog kojih je „čovjek iz naroda“, komunikativni i opuštenu Stjepan Mesić pobijedio na predsjedničkim izborima uglednoga i meritornoga, ali preozbiljnoga i napetoga Dražena Budišu.

Posredno se komuniciranje u toj kampanji pokazalo znatno učinkovitijim i važnijim nego izravno komuniciranje, što posebno potvrđuje uspjeh televizičnoga Mesića i poraz nedostatan atraktivnoga Budiše.²² U usporedbi s ranijim kampanjama, na samom kraju devedesetih i početku 2000. godine povećalo se oglašavanje političkih aktera, posebno putem TV-spotova. Televizija je postala ključan medij kampanje, što se izražavalo kako u oglašavanju tako i u informativnom programu. Znatno brojniji nego ranije bili su i veliki ulični plakati. Politički se marketing kroz djelovanje agencija i stručnjaka više koristio nego ranije, no stranački vođe još su uvijek zadržali svoj odlučujući utjecaj. Velike stranke i najistaknutiji kandidati bili su razmjerno ravnopravni u pristupu medijima. Došlo je do izvjesnoga povećanja troškova kampanje, i to kod svih velikih stranaka i predsjedničkih kandidata.

4. Od 2003. do danas

Odaziv birača u Hrvatskoj znatno se smanjuje od lokalnih izbora u proljeće 2001. i naročito parlamentarnih izbora u jesen 2003. godine.²³ Djelomični izuzetak u tom smislu bili su lokalni izbori u svibnju 2009. godine u kojima su se slijedom promjena izbornoga sustava vodeći ljudi općina, gradova i županija po prvi put izravno birali što je izazvalo nešto veći interes građana u Splitu, Zagrebu i nekim drugim sredinama. Međutim, ni na tim lokalnim izborima izlazak građana uglavnom nije bio natpolovičan.²⁴ Neki rezultati istraživanja koje sam proveo pokazuju kako na smanjenje izborne participacije građana, kao pojavu koja je vrlo štetna za razvoj demokracije kod nas, najvjerojatnije utječu, uz ostale čimbenike, neka obilježja izbornih kampanja.

Agende kampanja ključnih aktera u ovom razdoblju nisu dostatno izražavale stvarno političko i društveno stanje. U kampanjama vezanim za posljednja dva ciklusa parlamentarnih izbora rasprava o ključnim društvenim problemima i pitanjima bila je uglavnom nekvalitetna. Nalazi istraživanja pokazuju kako su neke velike društvene probleme vodeći politički akteri tada zanemarivali (nezaposlenost) ili ih čak, posebno 2003., gotovo uopće nisu spominjali (korupcija, organizirani kriminal). HDZ je posebno putem velikih uličnih plakata širio poluistine pa i laži vezane za problem ovisnosti o drogi (sugerirali su da su „crveni“ za legalizaciju droge u cijelosti, iako se SDP zalagao za dekriminalizaciju konzumiranja lake droge), porez na kapitalnu dobit i neka druga važna pitanja.

22 Dražen Budiša na kraju se te kampanje, promuklim glasom, čak hvalio brojem svojih skupova.

23 Na parlamentarne izbore u Hrvatskoj u studenom 2003. izašlo je dvije trećine (66,83%) od ukupno 3.690,936 građana upisanih u popis birača. Četiri godine kasnije na istovrsne je izbore izašlo samo 63,41 posto od 3.824,731 birača. Iz toga je vidljivo da se broj izašlih birača od 2003. do 2007. godine smanjio, dok se broj upisanih birača povećao (<http://www.izbori.hr>).

24 Tjednik Globus nakon lokalnih izbora 2009. obznanio je podatke prema kojima je na te izbore izašlo 46,97 posto od ukupnoga broja birača, a na istovrsne izbore održane četiri godine ranije šest posto manje – 40,82 posto (<http://globus.jutarnji.hr/.../hdz-postaje-stranka-sela?>).

U kampanjama koje su prethodile saborskim izborima 2003. i 2007. dominirale su teme vezanih za EU i ekonomiju. Posebno je bilo važno Sanaderovo i HDZ-ovo uspješno preuzimanje teme priključenja Europske uniji 2003. godine: prema rezultatima naših istraživanja ta je tema bila korištena u čak 11 od ukupno 13 različitih televizijskih spotova te stranke. Istovremeno je u to vrijeme vladajući SDP, koji je očito smatrao da tema europske integracije Hrvatske „prirodno” pripada njemu i njegovim saveznicima, od ukupno 11 različitih spotova iz uzorka tu temu istaknuo u samo dva spota (Lalić, Kunac, 2005.). U predizbornim nadmetanjima 2003. i naročito 2007. došlo je do povratka teme nacije i nekih drugih tema iz „rezervoara” stare „državotvorne” političke agende. Na to je ponajviše utjecala snažna komunikacija HDZ-a kao hibrida stranke i pokreta koji se u posljednjoj kampanji znatnim dijelom vratio svojoj polarizirajućoj retorici. U njoj su bili prisutni i elementi prljave kampanje: iznošenje faktoida, pa i laži, diskreditiranja suparnika i slično. I u predizbornoj komunikaciji nekih drugih stranaka 2007. godine, najuočljivije kod SDP-a, dolazilo je do pokušaja moralnog diskreditiranja HDZ-a i nekih njegovih lidera, što je utjecalo na snižavanje demokratske kvalitete te kampanje.

Kampanja 2003. bila je označena sloganima („Pokrenimo Hrvatsku” HDZ-a, „Da, za SDP”, i drugi) koji su se ponavljali u različitim oblicima komuniciranja i kao *sound biteovi* nadomještali argumentiranu komunikaciju, što je naročito bilo prisutno u kampanji HDZ-a. Međutim, osnovni slogan te stranke bio je ocijenjen, prema rezultatima anketnoga istraživanja Fakulteta političkih znanosti, kao i u kampanji vođenoj četiri godine kasnije („Idemo dalje”), znatno zanimljivijim nego slogani drugih stranaka. To je bio samo jedan od pokazatelja (među ostalim treba istaknuti umješniju komunikaciju Ive Sanadera spram pok. Ivica Račana 2003. i Zorana Milanovića odnosno dvojca Milanović-Jurčić 2007., te veću atraktivnost televizijskih spotova) umješnijih kampanja HDZ-a. Ti i neki drugi (posebno treba upozoriti na problem nesređenih popisa birača i često „dvostruko” glasanje uglavnom HDZ-u sklonih birača iz BiH) elementi naposljetku su najvjerojatnije utjecali na konačnu prevlast Sanaderove „mašine” u nadmetanjima sa SDP-om koji je 2003. bio vodeća stranka na vlasti i u većem dijelu 2007. godine vodio u istraživanjima javnog mnijenja.

Velike su stranke i njihovi kandidati nastojali što šire odrediti i „pokriti” svoje ciljne skupine. Međutim, HSS, HSP i HDZ te Jadranka Kosor (kandidatkinja posljednje stranke na predsjedničkim izborima 2005.) bili su više bili usmjereni na birače emocionalno vezane za Domovinski rat, te stanovnike manjih gradova i sela, kao i glasače iz BiH te drugih zemalja, ali nastojali su dobiti potporu i nekih drugih skupina, primjerice vlasnika dionica i poduzetnika. S druge su se strane SDP i HNS, pa djelomice i Stjepan Mesić i Ivo Josipović kao njihovi kandidati za predsjednika, znatnije obraćali stanovnicima velikih gradova, mladima i obrazovanijim građanima. Nezavisni je kandidat Boris Mikšić u kampanji vezanoj za izbore 2005. bio prilično uspješan u komuniciranju s tzv. gubitnicima tranzicije (umirovljenicima, nezaposlenima i sličnima), čak je u izbornoj noći isprva izgledalo da će ući u drugi krug izbora, ali zbog obrata „u posljednji čas” u tome nije uspio.

Većina se stranaka u svojim kampanjama dominantno oslanjala na posredno komuniciranje. Koliko god su bile u mogućnosti, povećale su svoju prisutnost u medijima masovnog komuniciranja. Isto-

vremeno su smanjile broj svojih velikih skupova (uglavnom su održavali male i srednje skupove), te izmijenile dotadašnji način organiziranja (uz ostalo, znatno su smanjile duljinu govora, te su nastojale privući simpatizere angažiranjem glazbenih zvijezda) tih manifestacija. Jedini akter koji je odstupao od navedenoga trenda jest Hrvatska stranka umirovljenika (HSU) koja je na izborima 2003. godine postigla vrlo dobar rezultat gotovo isključivo koristeći mehanizme izravnoga komuniciranja (najviše razgovore aktivista s umirovljenicima).

U kampanjama vođenima u posljednjem razdoblju naglašen je utjecaj televizije, posebno nacionalnih televizijskih stanica (uz HRT, kampanju su intenzivno pokrivali Nova televizija i RTL). Na posljednjoj je televizijskoj stanici 2005. godine emitiran posebno zanimljiv duel između Jadranke Kosor i Stjepana Mesića. U predizbornoj komunikaciji počeli su izrazito dominirati televizični političari, što se ponajviše odnosilo na Ivo Sanadera i Stjepana Mesića. Veliku je popularnost u većem dijelu 2007. godine u javnosti imao i Zoran Milanović, novi lider SDP-a koji je u lipnju te godine demokratski izabran na dužnost preminuloga Ivica Račana.²⁵ Međutim, Milanović se u većem dijelu te kampanje u medijima pojavljivao zajedno s Ljubom Jurčićem koji je u slučaju izborne pobjede SDP-a trebao biti premijer, pa je učinak njegove svježije (mlad, perspektivan, odlučan...) pojave na birače znatno oslabio.

Od 2003. posebno se intenzivira personalizacija odnosno prezidencijalizacija prijeizborne komunikacije u Hrvatskoj, što odgovara trendovima izbornih kampanja i druge političke komunikacije u razvijenim zemljama svijeta. U kampanjama se kod nas smanjuje važnost stranaka pa i vodstava stranaka, a povećava važnost vodećih političara. Svojevrsni prvak te personalizacije bio je Ivo Sanader: taj je komunikacijski vrlo vješt političar izrazito dominirao u dvije posljednje uspješne (HDZ je u oba navrata uspio ostvariti pobjedu) kampanje stranke kojoj je bio na čelu. Njegovu dominaciju ilustrira podatak, prikupljen istraživanjima, da je u svim televizijskim spotovima HDZ-a 2003. i 2007. Godine, osim jednog²⁶, verbalne poruke upućivao gotovo isključivo Sanader. Drugi istaknuti članovi vodstva HDZ-a vrlo su se rijetko pojavljivali u tim kampanjama i na velikim uličnim plakatima, novinskim oglasima i drugim ključnim oblicima prijeizborne komunikacije.

U posljednjem razdoblju politički marketing zadobio je posebno veliku važnost. Uloga agencija i stručnjaka te „spin doktora” u osmišljavanju, pa i provođenju kampanje, bila je velika, dok su stranački aktivisti bili brojni, ali u drugom planu. Pritom treba istaknuti da se HDZ najviše služio uslugama stranih političkih konzultanata,²⁷ a kampanje te stranke bile su najmoderniziranije, odnosno najslabije kampanjama u zemljama Zapada. U svome tekstu o kampanji 2007. Suzana Kunac i ja u zaključku smo naše studije o tom nadmetanju istaknuli da su kampanje te stranke dominantno bile moderniziranije u smislu forme, nego sadržaja kampanje, što je utjecalo na smanjenje kvalitete demokratske rasprave (Lalić, Kunac, 2010: 148) u razdoblju prije izbora.

25 Ivica Račan, dugogodišnji predsjednik SDP-a, preminuo je 11. travnja 2007. godine uslijed teške bolesti koja mu je dijagnosticirana nekoliko mjeseci ranije.

26 U tom je spotu, koji je korišten u kampanji 2003. godine, nekoliko rečenica izgovorio politički razmjerno manje važan rukometni trener Lino Červar.

27 U kampanjama 2003. i 2007. za potrebe HDZ-a angažiran je istaknuti irski politički konzultant J. P. Maru.

Ponajviše zbog intenzivnoga korištenja televizijskih spotova, velikih plakata i drugih skupih instrumenata, došlo je do znatnoga povećanja troškova kampanja. To povećanje bilo je posebno izraženo kod HDZ-a i izvjesnih kandidata za predsjednika (Milana Bandića, Dragana Primorca i Nadana Vidoševića). HDZ je na izbornu promidžbu 2007. utrošio vjerojatno nešto više od svih ostalih stranaka zajedno. Milan Bandić je na lokalnim izborima 2009. i predsjedničkim izborima krajem 2009. i početkom 2010. Godine potrošio vrlo visoke svote novca. Te i slične pojave naglasile su osjetljiva pitanja vezana za financiranje kampanja i stranaka te za pripadajuću transparentnost, ponajprije vezano za istinsku motivaciju tvrtki i pojedinaca koji su dali prilog vladajućima. Zakonska regulacija financiranja kampanje bila je u tim kampanjama nekvalitetna i zapravo je pogodovala širenju političke korupcije, što je doprinijelo kontroverzijama. Kontroverzije vezane za utrošena sredstva u prijeizbornom komuniciranju nekih političkih aktera u prošlom desetljeću i danas su prisutne, a javnost dobiva sve više informacija o različitim malverzacijama („izvlačenje” novca iz javnih poduzeća, uvjetovanje pogodnosti u poslovanju davanjem donacija za stranku itd.) koje su najviše obilježavale djelovanje HDZ-a, naročito 2007. godine.

/ Osnovne promjene u izbornim kampanjama kod nas od 1990. do 2010. godine

Od kasne zime i ranoga proljeća 1990. (kada se vodila kampanja u vezi s prvim višestranačkim izborima) do zime 2010. godine zbile su se sljedeće osnovne promjene koje u ovom tekstu iznosim umjesto zaključka.

1. Za vrijeme kampanje vezane za parlamentarne izbore 2007.

naročito je bilo prisutno nezadovoljstvo (uz ostale izvore, ono je bilo ustanovljeno i predizbornim anketnim istraživanjem FPZ-a) velikoga broja građana odvijanjem prijeizborne komunikacije. Građani su posebno bili nezadovoljni slabom kvalitetom rasprave o najvažnijim društvenim pitanjima i problemima, te pokušajima (vodstava) nekih stranaka i kandidata da provode tzv. prijavu kampanju i na druge načine manipuliraju zbog svoje koristi. Nezadovoljstvo građana kvalitetom kampanja, posebno onih u posljednjih osam godina, vjerojatno je doprinijelo znatnom opadanju izborne participacije. Tako je na parlamentarne izbore 2007. godine izašao još manji broj birača nego 2003. godine. Još veću zabrinutost treba izazvati sunovrat izborne participacije od 2000. godine kada je na birališta došlo gotovo četiri petine punoljetnih građana do 2007. kada ih se odazvalo nešto manje od dvije trećine. Unatoč manjem povećanju izlaska građana na lokalne izbore 2009., moguće je ocijeniti da kampanje u posljednjih desetak godina kod nas, zbog različitih svojih nedostataka, više štete nego doprinose povećanju političke participacije građana, odnosno ometaju razvitak demokratskoga procesa.

2. Dominantne teme izbornih kampanja od prve su se polovine

devedesetih godina XX. stoljeća do druge polovine prošloga desetljeća barem djelomice promijenile, i to od dominacije tzv. državotvornih tema (nacija, Domovinski rat i slične) do agende ipak više određene priključenjem zemlje Europskoj uniji, pitanjima vezanima za oslabljeno gospodarstvo i visoke socijalne troškove tranzicije, te drugima koje su „društvenotvorne” naravi. Međutim, neki su istaknuti politički akteri na različite načine manipulirali agendom kampanja vođenih u prvoj polovini i sredinom devedesetih godina prošloga stoljeća i naročito sredinom prošloga desetljeća. Te pojave uz ostalo su utjecale na zanemarivanje korupcije i organiziranoga kriminala kao vrlo ozbiljnih društvenih problema, te na jednostranu i manipulativnu obradu nekih drugih društvenih problema (npr. ovisnosti o drogi) i pitanja (primjerice, poreza na kapitalnu dobit).

3. Dok su u prvim predizbornim nadmetanjima glavni akteri bile stranke,

u onima vođenim u prošlom desetljeću, slijedom globalnoga procesa personalizacije (prezidencijalizacije) političke komunikacije, osobito su veliku važnost zadobili pojedinci. Riječ je o liderima snažnoga imidža i upečatljivih komunikacijskih sposobnosti, ali i sklonih populizmu (što se ponajprije odnosilo na Ivu Sanadera i Stjepana Mesića koji su pobijedili u svim izborima na kojima su bili vodeći akteri). U lokalnim izborima 2009. uglavnom su dominirali populistički nastrojeni političari koji su raspolagali velikim financijskim sredstvima: u dva najveća grada Hrvatske pobjede na izravnim izborima za gradonačelnika osvojili su Milan Bandić i Željko Kerum. Za razliku od toga, u posljednjem nadmetanju za predsjednika Republike trijumfirao je Ivo Josipović kao političar koji nema populistički stil, a u toj je kampanji bio umjeren u trošenju novca. Posljednja je promjena pokazatelj zasićenosti javnosti populističkim i rastrošnim političkim akterima, koja će vjerojatno utjecati na rezultat nastupajućih parlamentarnih izbora.

4. Najvažniji instrumenti kampanja iz prve polovine i sredine devedesetih

bili su veliki skupovi, novinski oglasi i intervjui, te obični plakati. Za razliku od toga, glavni instrumenti posljednjih nekoliko kampanja televizijski su spotovi i veliki plakati. U toj se promjeni izražava veliko povećanje važnosti posrednoga, ponajviše televizijskoga, komuniciranja u izbornim kampanjama kod nas. Utjecaj televizije u posljednje tri kampanje vezane za parlamentarne izbore (2000., 2003. i 2007. godine) znatno se povećao u usporedbi s prve tri analogne kampanje (1990., 1992. i 1995. godine). U kampanjama 2007. i 2009. godine više se koristio internet nego ranije, ali politički akteri nisu dostatno iskoristili velike diskurzivne i druge potencijale toga medija.

5. Za razliku od prvih kampanja u kojima je politički marketing bio

razmjerno nerazvijen, predizborna komunikacija stranaka i drugih aktera od 2000. godine naovamo posebno je određena intenzivnim korištenjem oglašavanja, i to ponajviše televizijskoga, što je najvažniji razlog – snimanje i emitiranje TV-spotova vrlo je skupo – zbog kojega su se troškovi vođenja kampanje enormno povećali. Također, u posljednjih su desetak godina politički akteri, naročito oni najsnažniji, izraženije nego u devedesetim godinama prošloga stoljeća koristili usluge marketinških agencija i različitih stručnjaka. Također, HDZ i pojedini drugi akteri u svojim su se kampanjama oslanjali na iskustva, tehnike i druge elemente predizbornoga komuniciranja u razvijenim zemljama Zapada. To su neki od pokazatelja globaliziranja i moderniziranja izbornih kampanja u suvremenoj Hrvatskoj, koji su, međutim, prisutniji u formalnom (marketinškom), nego u sadržajnom (demokratskom) pogledu. Drugim riječima, predizborna nadmetanja kod nas već su dugo znatno više određena utilitarističko-marketinškim, nego dijaloško-demokratskim pristupom izbornim kampanjama.

6. Izborne su kampanje u Hrvatskoj u posljednja dva desetljeća postale

financijski iznimno zahtjevna aktivnost. Povećanje troškova posebno je prisutno kod HDZ-a koji je u većini kampanja imao financijsku premoć i protokom vremena trošio sve veća sredstva. To je s jedne strane vjerojatno doprinijelo pobjedama na izborima 2003. i 2007. godine. S druge strane, pak, to je utjecalo na to da se Hrvatska demokratska zajednica i njezini kandidati, pa i neki drugi akteri, u razdoblju od ostavke Ive Sanadera do danas sve intenzivnije i argumentiranije prozivaju u javnosti zbog zakonom nedopuštenih i nemoralnih načina prikupljanja sredstava, te da je Državno odvjetništvo s tim u vezi pokrenulo nekoliko ozbiljnih istraga (Fimi media i druge). Eskaliranje političke korupcije, koja je bila posebno vidljiva upravo u vezi s kampanjama, jedan je od najočitijih pokazatelja manjkavosti demokracije u Hrvatskoj na koju je još u prvoj polovici prošloga desetljeća upozorio njemački politolog Wolfgang Merkel (Merkel, 2004.). Kada se demokracija u Hrvatskoj rodila, kampanje i izbori u cijelosti bili su dominantno određeni demokratskim entuzijazmom, kako građana, tako i političkih aktera. Analiza izbornih kampanja u posljednja dva desetljeća, uz ostalo, pokazuje da je na mjesto toga entuzijazma kod političkih aktera uglavnom došao cinizam i utilitarizam, a kod mnogih građana defetizam i gubljenje povjerenja u pluralističku demokraciju.

/ Literatura

a) Knjige i članci

Balabanić, Ivan, Mustapić, Marko (2008). Medijska retorika u predizbornom razdoblju 2007. Analiza dnevnoga tiska. Društvena istraživanja, Zagreb, god. 17, br. 4-5, 96-97: 647-669.

Baranović, Branka (1999). Izbori '95 na Hrvatskoj televiziji i u novinama. Medijska istraživanja, Zagreb,

5 (1): 19-45.

Bartle, John, Griffiths, Dylan (2001). *Political Communication Transformed. From Morrison to Mandel-son*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave.

Edelman, Murray (2003). *Konstrukcija političkog spektakla*. Zagreb: Politička kultura.

Franklin, Bob (1994). *Packaging Politics. Political Communications in Britain's Media Democracy*. London: Routledge.

Grbeša, Marijana (2005). *Suvremene izborne kampanje i kako one utječu na demokratski proces*. *Politička misao*, Zagreb, 47 (1): 49-59.

Lalić, Dražen (2009). *Obama: Strme staze do Bijele kuće*. Rijeka: Adamić i Novi list.

Lalić, Dražen (1995). *Pohod na glasače. Analiza sadržaja poruka predizbornih kampanja stranaka u Hrvatskoj 1990., 1992. i 1993. godine*. U: Vrcan, Srđan i drugi, *Pohod na glasače. Izbori u Hrvatskoj 1990-1993*. Split: Puls.

Lalić, Dražen, Kunac, Suzana (2010). *Izborne kampanje u Hrvatskoj. Dvije studije o tri izborna nad-metanja*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Lalić, Dražen, Kunac, Suzana (2005). *Spotovi i glasovi: usporedba televizijskog oglašavanja stranaka u izbornim kampanjama 2003. i 1995. u Hrvatskoj*. U: Čular, Goran (ur.) *Izbori i konsolidacija demo-kracije u Hrvatskoj*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Lalić, Dražen, Kunac, Suzana (1999). *Televizijski spotovi stranaka u predizbornim kampanjama u Hrvatskoj 1995. i 1997. godine*. U: Vrcan, Srđan i drugi, *Pakiranje vlasti, Izbori u Hrvatskoj 1995. i 1997.* Zagreb: Alinea.

Lalić, Dražen, Maldini, Pero, Andrijašević, Ivana (2010). *Otupjelo oruđe: Nепrimjerenost tranzicijskog koncepta za analizu konsolidacije demokracije*. *Anali Hrvatskog politološkog društva, godište VII*.

McNair, Brian (2003). *Uvod u političku komunikaciju*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Merkel, Wolfgang (2004). *Ukotvljene i manjkave demokracije*. *Politička misao*, Zagreb, Vol. XLI, br. 3., str. 80-14.

Meyer, Thomas (2003). *Mediokracija. Medijska kolonizacija politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Meyer, Thomas (2003). *Transformacija političkoga*. Zagreb: Politička kultura.

Norris, Pippa i drugi (1999). *On Message: Communicating the Campaign*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

Street, John (2003). *Masovni mediji, politika i demokracija*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Šiber, Ivan (1992). *Politička propaganda i politički marketing*. Zagreb: Alinea.

Šiber, Ivan (2003). Politički marketing. Zagreb: Politička kultura, Nakladno-istraživački zavod.

Vrcan, Srđan (1995). Izbori 1990.-1993. Između demokratizacije i tehnologije vladanja. U: Vrcan, Srđan i drugi (1995.) Pohod na glasače. Izbori u Hrvatskoj 1990-1993. Split: Puls.

Vrcan, Srđan i drugi (1999). Pakiranje vlasti, Izbori u Hrvatskoj 1995. i 1997. Zagreb: Alinea.

Vrcan, Srđan i drugi (1995). Pohod na glasače. Izbori u Hrvatskoj 1990-1993. Split: Puls.

Županov, Josip (1995). Poslije potopa. Zagreb: Nakladni zavod Globus.

b) Internet

<http://www.izbori.hr> (pristupljeno 19. lipnja 2011.)

<http://globus.jutarnji.hr/.../hdz-postaje-stranka-sela/> (pristupljeno 19. lipnja 2011.)

// ETIKA I IZBORNO IZVJEŠTAVANJE

doc. dr. sc. Gordana Vilović

*docentica na Sveučilištu u Dubrovniku
i predavačica na Fakultetu političkih znanosti
u Zagrebu*

/ Sažetak

Dva desetljeća održavanja slobodnih demokratskih izbora u Hrvatskoj autorica analizira u kontekstu etike i izbornog izvještavanja ukazujući na različite aspekte razvitka i promjena koje su se pritom događale u zemlji. Mnogobrojne objave u medijima, pogledamo li arhive novina ili javne televizije, današnjim su medijskim publikama smiješne, nevjerojatno dosadne ili pak nepojmljive. Zar je moguće da se toliko toga promijenilo, pita autorica, a da opet, iznova, prije svakih izbora, postoji potreba upozoravati isticati važnost nepristranog, poštenog i uravnoteženog izvještavanja o svima koji se žele kandidirati na izborima. Ova potonja činjenica pokazuje da su izbori jedan od najtežih novinarskih zadataka i da nove tehnologije mijenjaju formu poruke, ali da se sadržaj i nije bitno promijenio. U 1990.-ima se u Hrvatskoj nisu poznavali učinci tzv. spin doktora, dok danas nema stranke ili kandidata koji ne prolazi medijsku obuku pod budnim okom nekoga od prepoznatljivih stručnjaka za odnose s javnošću. Čini se da je to postalo daleko važnijim pitanjem od načina na koji mediji izvještavaju. Stručnjaci za odnose s javnošću uvijek će akterima izbora pronalaziti načine kako umanjiti štetu od njihova mogućeg lošeg istupa ili od većih ili manjih nespretnosti o kojima su izvijestili novinari. Gdje je u tome etičnost i jesu li novinari doista u mogućnosti biti nepristrani, ili ih sada pak snažno pritišću vlasnici medija koji su se unaprijed dogovorili s kandidatima o načinima 'plaćanja izbornog duga' u trenutku kad dođu na vlast? Koliko se pristup promijenio? Jesu li političari i država jače pritiskali novinare prije dvadeset godina, nego li to rade danas vlasnici medija i oglašivači koji imaju svoje poslovne interese i planove a mogli bi ih ostvariti uz pomoć ljudi na vlasti? Pitanja su to na koja autorica nastoji odgovoriti u svom članku.

Ključne riječi: izborna kampanja, izborno izvještavanje, novinari, etika, Hrvatska, mediji, etički prijevori, zloporabe, manipuliranje

/ Uvod

Politolozi su suglasni, a i svi to političari znaju, da izborna kampanja započinje drugog dana nakon proglašenja izbornog pobjednika. Hrvatska se javnost u tu činjenicu posljednjih dvadeset godina uvjerila. Doduše, neki se oblici kampanje neprestano ponavljaju, pa su tako različita otvaranja novih-starih, nedovršenih i poludovršenih objekata, posljednjih nekoliko mjeseci samo ubrzana. Mogući se problem javlja onda kada predizborna retorika prijeđe granice elementarne pristojnosti i kada komunikacija postane gruba i bezobzirna te kada nema milosti prema protivnicima. Razumljivo je da svi izbori nose tu notu u sebi, ali loše je kada ta retorička forma nema nikakva sadržaja u sebi.

Predizborna retorika predstojećih parlamentarnih izbora nosi i teret i olakšanje zbog evidentnih uspjeha u borbi protiv korupcije. Međutim, zasigurno će upravo ta činjenica dodatno usložiti izbornu retoriku u parlamentarnim izborima, jer novinari će sigurno biti zasuti dokumentima o „raznim“ istinama. Njihova je nezamjenjiva uloga da građanima pruže kvalitetnu informaciju i olakšaju im odlučivanje na izborima.

A da je izborna borba počela pokazuju razgovori sa znanstvenicima, stručnjacima političke komunikacije, medijskim analitičarima koji tjedno komentiraju moguće koalicije, izborne ishode, a ankete i provjere stavova javnosti o (ne)popularnosti dviju vodećih stranaka u Hrvatskoj pokazuju da je predizborna kampanja počela. Velike stranke, ovisno o financijskim mogućnostima, odavno su angažirale ekipe stručnjaka za odnose s javnošću iz Hrvatske i svijeta, ne bi li im pomogli da se javnosti predstave u što boljem svjetlu. Svi su spremni, čeka se samo datum predstojećih izbora... Ili, kako nedavno reče bivša novinarka, a danas novopečena vlasnica PR-agencije: „...Malo sam zakasnila za ove izbore jer su sve stranke već zauzete“.

Kako se hrvatski novinari pripremaju i snalaze u izbornom izvještavanju danas? Misle li na etiku više nego prije dvadeset godina? Pritom, mislimo samo na novinare koji nisu ni na koji način prihvatili, niti će prihvatiti, poziv stranke da se angažiraju u funkciji njihovih javnih (ili prikrivenih!) glasnogovornika. Odgovor je kratak: Puno bolje i s daleko više sumnjičavosti i kritičnosti prema političarima negoli su to činili prije dvadeset godina. U prigodi prisjećanja na ono što su bile etičke kontroverzije izbornog izvještavanja, u dijelu teksta koji slijedi, prisjetit ćemo se nekih događaja koji su obilježili tih dvadeset godina.

/ Obrazovanje novinara

Uviđajući potrebu da se mladi hrvatski novinari obrazuju o načinu profesionalnog izvještavanja u izbornim kampanjama, Međunarodni centar za obrazovanje novinara (ICEJ) Hrvatskog novinarskog društva i britanska nevladina organizacija Thompson Foundation, organizirali su u listopadu, studenom i prosincu 1999. četiri radionice za novinare koji su radili u različitim medijima i pratili izbore. U malim grupama hrvatski su novinari radili s ponajboljim trenerima britanskih elitnih novina, poput *Guardiana*, *Timesa* i *Independenta*. Svaki je dan počinjao analizom svih hrvatskih novina i prijedlozima onoga što

je u njima dobro, a što nije, te na koji bi se način što bolje i korektnije moglo opslužiti javnost. Veliki prostor u svojem radu s novinarima, britanski su treneri dali analizi bezvrijednih događaja, kojih je tada bilo prekomjerno, te izbornim trikovima političara koji su bili vidljivi u novinama i, dakako, na televiziji kao najjačem državnom mediju. Prema onome što su novinari pokazali izvještavajući o parlamentarnim i predsjedničkim izborima koji su se dogodili početkom 2000. godine, moglo bi se kazati da su bili dobri učenici. Naime, jedan pionirski slučaj predizborne gluposti, uoči Božića 1999. godine, pri iznimno niskim temperaturama, bio je otvaranje gradilišta na Jarunu. Jednom dijelu promrzlih novinara koji su prisustvovali događaju bila je to krajnje sumnjiva radnja pa su zabilježili da su nakon odlaska s gradilišta ekipe Hrvatske televizije, otišli i svi radnici zajedno s političarima. I buldožerima. Sljedećeg su dana novinari *Jutarnjeg lista*, *Slobodne Dalmacije* i *Novoga lista* objavili taj skandalozni izvještaj. Javnosti u korist. Nakon takve oštre kritike, bilo je za očekivati da će političari u predizbornoj kampanji voditi malo više računa o navrat-nanos presijecanju vrpca. Bilo je gafova koje su novinari prepoznavali i cinično komentirali, ali unatoč tome, otvaranja su nastavljena i ove, 2011. godine.

Nakon te 1999. godine i prvih seminara koje su vodili britanski novinari, Međunarodni centar za obrazovanje novinara nastavio je s radionicama u suradnji s Delegacijom OSCE-a u Hrvatskoj, Francuskim kulturnim centrom i njemačkom fondacijom Konrad Adenauer. Kroz radionice i seminare novinari su se – i u manjoj mjeri urednici – dodatno obrazovali o izbornom zakonodavstvu, značaju anketa i (zlo) upotrebi istraživanja javnog mnijenja, namjernim i nenamjernim manipulacijama koje mediji mogu proizvoditi. Novinari koji su prošli te vidove edukacije, prema onome kako su ocijenili radionice, drže da o nekim pogreškama nisu ni razmišljali i da su im koristile. S druge strane, jedan dio novinara ocijenio je da, nažalost, neće moći previše utjecati na etičnije i bolje izbornu izvještavanje, jer se odluka o tome ne donosi na redakcijskom kolegiju, već ga određuje sam vlasnik s urednikom. Bez obzira na obeshrabrujuće činjenice povezane s vlasnicima medija, novinari znaju svoj posao i svjesni su prijatni koje im ne dolaze iz političkih krugova, već se nalaze unutar same redakcije. Nedavni primjer koji pokazuje da su se stvari promijenile jest priča novinara HTV-a koji je izračunao da je premijerka Jadranka Kosor, od svibnja do srpnja 2011., proputovala gotovo cijelu Hrvatsku i „ostvarila” 5 500 kilometara, otvarajući pritom različite objekte ili simbolično označavajući početak izgradnje cesta, pogona, vrtića, škola... Sudimo li po tome, ništa se bitno nije promijenilo u percepciji političara o predizbornoj kampanji – za njih je to nezaobilazna izborna manifestacija. Međutim, razlika između spomenutih izbornih buldožera iz predbožićnih blagdana iz 1999. i ovih iz 2011. značajna je. Danas i novinari državne televizije ironično izvještavaju o brzini kojom se Hrvatska pretvara u gradilište za potrebe izbornih aktivnosti. Prije deset godina bilo je to nezamislivo, jer su kritički tonovi i sarkazam bili rezervirani za izvjestitelje i komentatore koji rade u privatnim medijima ili na internetskim portalima.

Hrvatskim novinarima više ne mogu olako promaknuti političke opsjene, tako da je i vladajućima koji žele zadržati vlast jednako teško kao i kandidatima koji se tek žele okušati u politici. Ali svaka situacija koju je javnost temeljem novinarskih izvještaja ocijenila neprimjerenom, poput one s „otvaranjem

lifta”²⁸, upozorila je političare da ne ponavljaju pogreške.

Novinari koji izvještavaju o izborima moraju biti, prije svega, obrazovani kako bi ispunili svoju prvenstvu zadaću, a to je da rade u korist javnosti, posebno u predizborno i izborno vrijeme kad valja dati što pošteniju informaciju onima kojima je najpotrebnija – biračima. Prema mišljenju Bettine Burkart, urednice *Deutsche Wellea* za Hrvatsku, uloga novinara u izborima jest: „istraživati, iscrpno se informirati o stručnim temama o kojima se izvještava, ukazivati na slabe i dobre strane izbornih programa i obećanja, komparativno ih istraživati (...) Prvo ih pitati, a onda tražiti i pronalaziti odgovore. Za to je ponekad potrebno prilično mukotrpno i dosadno iščitavanje informativne lektire i uvijek baratanje s provjerenim, sigurnim činjenicama” (Burkart, 2007:9). Ona također upozorava na sve češću pojavu kada novinari preuzimaju servirane informacije „dobro upakirane i formatirane elektronskim putem – naravno, od zainteresirane stranke pa često dolazimo u iskušenje da iskoristimo mnogo od ponuđenog, a uložimo malo vlastitog istraživačkog rada” (Ibid).

S obzirom na činjenicu o suvremenom novinarstvu u kojem vlada diktat banalnosti i velike površnosti, i sve manje brige za činjenice, dio novinara i u izbornom izvještavanju traži detalje koji ni na koji način kvalitetno ne doprinose informaciji. Bitna je senzacija, pa makar i na samo jedan dan. Tako je u vrijeme predsjedničkih izbora objavljena provokativna fotografija Đurđe Adlešič koja nije, zapravo, iskorištena u njezinoj izbornoj kampanji kao fotografija koja će se kočiti na uličnom panou, ali dospjela je na prednje stranice dobro prodavanog tjednika. Fotografija je senzacionalna zbog ruba čarapa s uzorkom koji, valjda, zbog prekrštenih nogu izviruje ispod njezine kraće suknje. Đurđa Adlešič hrabro je podnijela ovu objavu, ali možda bi bilo bolje da je u tom tjedniku dano više prostora njezinu izbornom programu. Možemo li uopće u ovom slučaju govoriti o etici u izbornom izvještavanju ili će prije biti riječ o neetičnom postupku fotografa koji je odradio ovu fotografiju i predao je u redakciju, a ova je opet to iskoristila da bi uz pomoć anonimnog stilista poučila kandidatkinju tome kako su čarape s uzorkom primjerenije mlađim osobama.

/ Izorno izvještavanje i etika

Etičnost u izbornom izvještavanju u medijima podrazumijeva: istinitost, nepristranost, uravnoteženost, pošteno i korektno izvještavanje, strogo odjeljivanje izvještavanja od komentiranja, poštovanje manjina i manjinskih prava, promicanje politički korektnog jezika, uređivačku odijeljenost plaćenih priloga od novinskih sadržaja. To je idealna varijanta koju je teško doseći. No, ako se prihvati preporuka Johna Merrilla, uglednog američkog teoretičara medijske etike – da je važna namjera novinara da njeguje

28 U poslovnoj zgradi Ureda državne uprave u Varaždinu, 8. ožujka 2003. ministrica pravosuđa, uprave i lokalne samouprave Ingrid Antičević-Marinović stavila je u funkciju nova dizala. Ministrica je svečano otvaranje dizala popratila riječima kako „ugradnja ovih dizala znači i uklanjanje administrativnih barijera između državne uprave i građana, a ubrzat će i rad državne uprave”. Svečanost je završila vožnjom ministrice i gradonačelnika Čehoka novim liftom. Čini se očito da hrvatsko pravosuđe funkcionira bez većih problema kad ministrica ima vremena svečano otvarati nova dizala.” (preuzeto sa stranice www.nacional.hr, 4. srpnja 2011.)

etičnost profesije – onda su i pogreške u izbornom izvještavanju blaže.

Uobičajeno je da u tijeku predizbornih nadmetanja padaju teške, neodmjerene riječi, optužbe, silna lažna obećanja, koristi se politički nekorektan govor, kadšto i neshvatljiva netolerancija spram „druge” strane. Zadaća novinara jest da bilježi i to, ali ono što bi trebalo potom slijediti jest komentar – profesionalno reagiranje novinara ako se ustanovi da je izrečena laž ili apsolutna neprimjerenost koja, primjerice, narušava temeljna prava čovjeka, širenje predrasuda prema određenoj manjinskoj etničkoj skupini, rodnim manjinama ili slično.

Izorno izvještavanje pripada najodgovornijem području izvještavanja. Pravila su jasna i nedvosmislena, jednako kao i preporuke koje propisuju organizacije profesionalnih novinara ili organizacija koje su posvećene praćenju medijskih sloboda. Osim u Općoj povelji o ljudskim pravima UN-a i u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima Vijeća Europe jamči se jednako pravo svakom čovjeku da sudjeluje u vlasti, da bira i bude biran. Posebnim člankom 19. Opće povelje o ljudskim pravima regulira se „pravo na slobodu javne riječi, misli i izražavanja, a ugledna međunarodna nevladina udruga Article XIX određuje posebna prava i dužnosti novinara u izbornom izvještavanju” (Malović, 2007:96). Ključne odredbe odnose se na javne medije koji moraju „uravnoteženo i nepristrano izvještavati” (Ibid.) i pritom ne diskriminirati nijednu stranku i svima omogućiti pristup javnosti. Nadalje, ono što može izazivati etičke dvojbe jest preporuka organizacije Article XIX prema kojoj se „najozbiljnije preporučuje izuzeće odgovornosti za kažnjive izjave kandidata ili stranaka izrečenih za vrijeme izravnih prijenosa izbornih skupova, osim jasnih i izravnih poziva na nasilje” (Ibid). Praksa u Hrvatskoj pokazala je da su novinari korektno izvještavali i o govoru mržnje koji su neki kandidati promovirali, ali dodajemo da nije bilo dovoljno samo prenijeti nego i nedvosmisleno reagirati na takve izjave.

Velike medijske kuće u svijetu u svojim statutima i/ili pravilnicima o profesionalnom postupanju sadrže i preporuke o novinarskom ponašanju i izvještavanju tijekom izbornih i predizbornih kampanja. Neke su redakcije, poput *New York Timesa*, to detaljno razradile, a Njemačko vijeće za medije pod Smjernicom 1.2 u vezi s izvještavanjem o izbornim kampanjama navodi: „Precizno izvještavanje tijekom izbornih kampanja odnosi se i na izvještavanje medija o stavovima koje ne podržavaju” (Malović i sur., 2007:232).

Hrvatsko novinarsko društvo je krajem 1996. godine usvojilo *Načela profesionalnog djelovanja novinara u javnim glasilima u vrijeme izbora*²⁹. Usvojena načela HND-a na tragu su svih relevantnih dokumenata, posebice preporuka Article XIX. Ne ulazeći u detaljno opisivanje ovih odredbi, navodimo obvezu da će novinari „sve kandidate koji sudjeluju u izbornom procesu predstavljati jednakomjerno, izbjegavajući svaku pristranost prema određenom kandidatu ili stranci”. Osim tog bitnog elementa u spomenutom Dokumentu HND-a zahtijeva se „profesionalni rad, cjelovitost, tolerancija, istinitost i pravila civiliziranog dijaloga”. Danas sve ovo može djelovati kao demagogija, ali u devedesetim godinama kada je na vlasti bila zapravo samo jedna stranka, doduše demokratski izabrana, upozorenja ovoga tipa bila su više nego potrebna.

29 „Invazija političara sa škarama”, autor Renato Ivanuš, Večernji list, 17. listopada 2003.

Politička misa Hrvatske televizije

Kad raspravljamo o etici i izborima u devedesetim godinama, treba podsjetiti na to da je najsnažniji utjecaj na birače imala državna televizija (Hrvatska radiotelevizija) koja će ostati zapamćena po nizu, u najmanju ruku, neetičnih poteza u nekoliko izbornih kampanja. „Hrvatska televizija je od 1990. do 1998. bila najutjecajniji medij, bez prave konkurencije. Sve ostale lokalne komercijalne televizije toliko su tehnički slabe i s malim dometom signala emitiranja da ni na koji način nisu mogle ugroziti monopol velike državne televizije” (Vilović, 2004: 61). HTV je naprosto bila srce samog HDZ-a, a u kritičkom pogledu na etiku i izbore u kojima državna televizija ima krucijalnu ulogu, Danko Plevnik, ugledni hrvatski novinar, piše: „Nominalno saborski, HTV je stvarno organon stranke na vlasti. Ta se činjenica ne da sakriti i njoj je sve podređeno. Uloga središnjeg Dnevnika u pravilu jest eliminacija svih onih informacija koje bi poljuljale povjerenje u HDZ, a ne neovisna prezentacija relevantnih informacija (...) Dnevnik je postao oblik političke ‚mise‘ gdje se čitaju hadezeovski ‚Očenaši‘ i ‚Zdravomarije‘. Bit Dnevnika je da ne dopusti sumnju u postajanje stvarnosti izvan malog ekrana” (Plevnik, 2003:45).

U takvim okolnostima favoriziranja samo jedne stranke, ne začuđuje činjenica da je Hrvatska televizija pratila u stopu, i neusporedivo najviše prostora dala, samo kandidatu vladajuće stranke, Franji Tuđmanu, tadašnjem predsjedniku Republike. Druga dva kandidata – Zdravko Tomac i Vlado Gotovac bila su u cijelosti marginalizirana. „U ključnom razdoblju predizborne kampanje (od 28. svibnja do 7. lipnja), predsjednik Tuđman dobio je 300 puta više televizijskog vremena u večernjim satima od drugoplasiranog kandidata!” (Malović i sur., 2007:88). Skandalozno izborna izvještavanje završilo je još većim skandalom novinara i urednika Hrvatske televizije kad su u središnjem Dnevniku 1997. godine nakon predsjedničkih izbora izvijestili javnost da je OSCE ocijenio predsjedničke izbore „slobodnim”, ali urednici su izbacili dodatak „ali ne i poštenu”. OSCE se oštro pobunio protiv te neistine, odnosno samovoljnog prepravljavanja vijesti. Prešućivanjem dijela izjave izvora informiranja ozbiljno je narušavanje etičkih načela i zloupotreba izvora. Neslavni primjer ušao je u anale narušavanja etike u izbornom izvještavanju u Hrvatskoj. Kad govorimo o tom vremenu valja istaknuti izuzetno značajnu ulogu *Foruma 21* sastavljenog od (u početku!) novinara HTV-a koji je neumorno, tijekom 1999. godine, održavao tribine i okrugle stolove tražeći potporu javnosti za ukidanje monopola HTV-a i uvođenje drugačijih standarda posebno pred predstojeće parlamentarne i predsjedničke izbore. Pobjeda koalicije 2000. godine pridonijela je ubrzanju promjena na HTV-u, a dodjela prvih koncesija za televizijske kanale na nacionalnoj razini značajno je utjecala i na uravnoteženije i korektnije izvještavanje u svim sljedećim izborima.

Rutinski, ali bez govora mržnje: izbori 2003.

Tako se, prema podacima istraživanja o medijima i izborima koje je 2003. provodio Hrvatski helsinški odbor uz potporu Misije OEES-a u Hrvatskoj, pokazalo da u praćenju izbora „pravi problem u medijskom praćenju predizborne kampanje nije novinarska profesionalnost, koja je u osnovi korektna

kao i uoči kampanje, nego je riječ o legislativi koja elektroničkim medijima s nacionalnom koncesijom nameće šablonsko praćenje izbora.”³⁰ Konačna ocjena izbora 2003. sažima se u stavu da su dnevne novine izbore odradile „rutinski” te da je „bilo malo onoga što bi se moglo nazvati dramtizacijom, konfliktima, povišenim tonovima, čega inače ima u takvim, nesvakodnevnim ili izvanrednim situacijama (...) Možda je riječ o ovoj vrsti pospremanja koje uvelike sličí onom pospremanju stana kada se očekuju gosti, a vremena je malo” (Gogić (ur.), 2004: 105).

Koliko god točna bila ocjena da su novinari rutinski odradili izbore 2003. godine, ipak treba spomenuti da nije nedostajalo kritike o načinima kako je i koalicijska vlast, jednako kao i HDZ prethodnih godina, danonoćno „presijecao vrpce, zakapao temeljce i ispijao prigodne slavljeničke čaše pjenušca” dok je pripadnicima HDZ-a ostajala tek „prigodna posjeta Zeljarijadi u Vidovcu ili proštenje u novomarofskom Remetincu”³¹. Svakako, istraživanja provedena 2003. godine išla su u prilog novinarskim vještinama. Analizirajući izbore iz 2003. godine, Ivan Zvonimir Čičak, bivši predsjednik HHO-a, u komentaru u *Jutarnjem listu* ocijenio je da će izbori biti upamćeni i po tome što je „upadljiv i vidljiv napor medija i zaposlenih u njima da budu što neutralniji. (...) Izbjegnut je novinarski stil obilježen govorom mržnje, etiketiranjem i obračunima”³².

/ Etički prijedori izbornog izvještavanja

Svaki novi izbori iznjedre neku novinu u izbornom izvještavanju. Novi mediji i internetski portali, a posebno društvene grupe, sudeći prema iskustvima posljednjih predsjedničkih izbora, 2010. godine dali su do znanja kandidatima da su blogovi *out*, te ako kandidati doista žele biti u vezi s novim potencijalnim biračima trebaju ulagati napore i održavati svoje profile na Facebooku, odnosno komunicirati putem Twitter-mreže. Koliko će zaista društvene mreže potaknuti novu generaciju da izađu iz virtualnog svijeta i glasuju pokazat će istraživanja. Nakana nam je predložiti **uvjetnu** podjelu etičkih prijedora s kojima se suočavaju novinari u svojem radu kao izborni izvjestitelji.

1. isticanje jednog kandidata ili jedne liste
2. neodmjerene i nepromišljene izjave političkih kandidata
3. širenje stereotipa i predrasuda prema predstavnicima manjinskog naroda
4. zloupotreba djece u svrhu izbornog izvještavanja
5. nepolitički magazini kao mjesta jeftinog ili skupog oglasnog prostora
6. manipuliranje čitatelja plaćenim novinskim tekstovima (oglasima)

30 „Problem u zakonu, ne u novinarima”, autorica Veronika Rešković, *Jutarnji list*, 21.11.2003.

31 „Invazija političara sa škarama”, autor Renato Ivanuš, *Večernji list*, 17.10.2003.

32 „Mediji pratili izbore bez govora mržnje”, (autor Ivan Zvonimir Čičak), *Jutarnji list*, 26. 11. 2003.

7. ankete: informacija ili upravljanje javnostima/strankama/kandidatima

Isticanje jednog kandidata ili jedne liste

Zauzimanje za jednu stranu ili pristranost u izvještavanju neetična je kategorija u profesionalnim novinarskim standardima. U izborima, u našim uvjetima, to je nerijetka pojava kojoj svjedočimo kao medijska publika. Mediji se ne opredjeljuju otvoreno, ali pozornim kvalitativnim, ali i kvantitativnim analizama sadržaja, možemo se u to uvjeriti. Ovdje dakako nije riječ o evidentno plaćenim oglasima, nego o načinima na koje se prate aktivnosti kandidata i s kojim ciljem. Imaju li ti događaji vrijednost vijesti ili je to naprosto unaprijed dogovoreno? Novinari često sami nisu odgovorni za takve oblike neuravnoteženosti koja nužno proizvodi pristranost. Zorni primjer takve neuravnoteženosti bile su fotografije Milana Bandića iz Bosne i Hercegovine iz njegove izborne kampanje. On je, u okviru izborne turneje pohodio drugu državu i tamo želio položiti cvijeće na spomenik palim borcima HVO-a. Taj njegov pad na zaleđenoj ploči i njegovo nespretno veranje u čarapama po nadgrobnoj ploči fotografija je koja je nakon prve objave postala dnevna ilustracija u mnogim listovima za sve ostale tekstove o njegovoj aktivnosti. Ne ulazeći u procjenu racionalnosti njegova pohoda u drugu državu i izjave koje je pritom davao, opetovano ponavljanje fotografije u dnevnim novinama može se razumjeti kao otvoreno favoriziranje drugoga kandidata. Na lokalnim izborima favoriziranje jednog kandidata ili jedne stranke češći je primjer, a kako se izborna kampanja primiče kraju, broj je objavljenih objava i fotografija iz dana u dan sve veći. Za ovu analizu izdvajamo primjer gradonačelnika Rijeke Vojka Obersnela koji je – ako je suditi prema *Novom listu* – bio miljenik redakcije tijekom izborne kampanje, osobito u tjednu pred same izbore, 2005. godine. Redakcija je pažljivo riječju i slikom pratila sva događanja kojima je prisustvovao Vojko Obersnel, gradonačelnik Rijeke. (Otvaranje govorničkog kutka /riječkog Hyde Parka/ na Koblerovu trgu, *Novi list*, 30. travnja; Primanje za Američko izaslanstvo u Gradskoj upravi, *Novi list*, 7. svibnja; Svečanost u Multimedijalnom centru, *Novi list*, 7. svibnja; Otvaranje Međunarodnog simpozija Pomorske medicine, *Novi list*, 10. svibnja; Sjednica Gradskog poglavarstva, *Novi list*, 11. svibnja; Svečani završetak 12. festivala malih scena, *Novi list*, 11. svibnja; Predaja donacije Stomatološkoj klinici Medicinskog fakulteta, *Novi list*, 11. svibnja; Pet dobrih razloga za glas SDP-ovoj koaliciji, *Novi list*, 13. svibnja; Razgovor s Vojkom Obersnelom, nositeljem Gradske liste koalicije SDP-a, *Novi list*, 13. svibnja; Riječki gradonačelnik Vojko Obersnel tvrdi da je prenamjena tvornice papira ozbiljni projekt grada Rijeke, *Novi list*, 13. svibnja.

S druge strane, novinari i politički komentatori uviđaju fenomen „umjetnih događaja” i predizborne zaposlenosti. Tako 3. svibnja novinarka *Novog lista* potpisuje kritički intoniranu analizu pod naslovom „Armada ljuta na Obersnela i Glavana” u kojoj između ostalog stoji i ovo: „No, ono što je mnogo gore od agresivnih *jumbo*-plakata i glasnih reklama jest ona suptilna kampanja koju političari provode u svim mogućim oblicima putem svečanih presijecanja vrpca i otvaranja tko zna čega sve. U ovoj kampanji Rijeka je tako već dobila svoj Hyde Park, otvoreno je Savjetovalište za zlostavljanu djecu Tić, jučer Kazališni park, prigrad je dobio početak radova na vodoopskrbi na nekoliko lokacija, a u

svojim akcijama prednjače oni koji su još na vlasti, pa koriste sve svoje resurse ne bi li uveličali svoje uspjehe u protekle četiri godine. Tako su Vojko Obersnel i Zlatko Komadina već obišli razne bolnice i zavode, rukovali se sa svim mogućim medicinskim sestrama i vrtićkim tetama u gradu...”

Neodmjerene izjave političkih kandidata

Ova posebna kategorija odnosi se na neodmjerenu političara ili onih koji su se natjecali za naklonost birača. U nastupima na konferencijama za tisak, novinari često bilježe niz uvreda i politički nekorektnih kvalifikacija.

Josip Miljak tako na predizbornom skupu u Zagrebu tvrdi da taj grad „vodi političko-udbaško-četničko-komunistička klika koja se mora smijeniti” (*Slobodna Dalmacija*, 13. svibnja 2005.), a Božo Vukić, nositelj Hrvatske stranke prava u Zadru, kaže da treba „istaknuti kako u HSP-u nismo za povratak Srba, osobito onih koji su palili, rušili i ubijali za vrijeme rata, a onima koji se vrate dat ćemo ista prava koja Hrvati imaju u Srbiji” (*Zadarski list*, 29. travnja 2005.).

Burne reakcije javnosti i političkih komentatora izazvala je izjava Stipe Tojčića, predsjednika gradskog HNS-a, koji je nakon izborne pobjede poručio SDP-u i Milanu Bandiću „da će im se krvi napiti” jer zna što se u Poglavarstvu radi” (*Večernji list*, 16. svibnja 2005.)

Stručnjaci političke komunikacije složili su se da u izborima nema milosti i da retorika uglavnom na samom kraju vrlo često postaje gruba i neugodna. To je točno i novinari to ne mogu promijeniti. Oni moraju korektno prenijeti sve što kandidati izgovaraju, ali izljeve nesnošljivosti i netolerancije ne smiju ostaviti same u tekstu. Moraju reagirati i u zasebnim, ali promptnim komentarima upozoriti čitatelje/gledatelje na to kakav može biti budući čelnik ako širi mržnju i poziva na nasilje.

Širenje stereotipa i predrasuda prema predstavnicima manjinskog naroda

Problemi pojačavanja stereotipa i širenja predrasuda u hrvatskom društvu, barem kad su mediji u pitanju, uobičajena su praksa. Svi dosadašnji izbori to su pokazali. Na lokalnim izborima 2005. novinari su pokazali da mogu sudjelovati u stvaranju prijeporne slike o građanima srpske narodnosti koji su doputovali glasovati na lokalnim izborima. Otada je prošlo šest godina, pa vjerujemo da se takvi etički upitni tekstovi neće više pojavljivati u tradicionalnim medijima.

Prvi je slučaj u vezi s organiziranim dolaskom pripadnika srpske narodnosti na glasovanje, koji su, prema pisanju *Večernjeg lista* (16. svibnja 2005.), došli s „ciljem da osvoje vlast” te „neki Srbi vjeruju u povratak ‚krajine’”. A „nakon mnogo popijenog piva i alkohola, počele su priče kako su Srbi istjerani, da nisu pobjegli, a na pitanje tko ih je protjerao, čulo se mrmljanje i tvrdnja da su to učinili – Amerikanci?!” dva dana poslije (18. svibnja 2005.) *Večernji list* ponovo preračunava koliko je ljudi iz Srbije stiglo na izbore i dolazi do procjene brojke od 5 000 te navodi „...postalo je jasno da se ostvaruje najava o organiziranom dolasku. Uz tvrdnje da su došli vidjeti svoju kuću, te da nikome nije

do rata, već do suživota – moglo se čuti da je ‚krajina‘ realnost i da je Hrvatska ne može izbrisati.”

Novinar koji u svojoj struci njeguje profesionalnost ne bi smio upotrebljavati izjave ljudi koji „nakon mnogo piva i alkohola” vjeruju u „povratak ‚krajine’” i to isticati u naslovu. Posebno je nekorektno upotrebljavati općenite tvrdnje anonimno izrečene i iznositi ih kao upozoravajuće tvrdnje „jasno je da se ostvaruje najava o povratku Srba”.

Još jedan primjer iz lokalnih izbora jest priča o Savi Četniku, koji se kao kandidat Hrvatske demokratske zajednice nalazio na listi u mjestu Civljane. Nema novine koja nije spomenula Savu („znakovita prezimena”, kako piše *Slobodna Dalmacija*, 17. svibnja 2005.). Logično je da njegovo prezime izaziva maštovitost redaktora kako bi „atraktivnim” naslovom privukao pozornost čitatelja. Ali, naslov „Sava Četnik donio HDZ-u pobjedu u Civljanima” doveden je do apsurdna jer se u tekstu jednog dnevnika (koji inače nismo analizirali!) ni jednom riječju ne kaže po čemu je to baš Savo donio pobjedu HDZ-u. U *Slobodnoj Dalmaciji* (29. travnja 2005.) u kratkom i korektnom komentaru pod naslovom „Četnik u HDZ-u” autor piše: „Zbog neobična prezimena, jedan kandidat, od tisuća kandidata na lokalnim izborima, izvučen je masnim slovima u naslove novina”. Na kraju, nikada poslije izbora se o Četniku nije napisao ni redak, a osobito ne o tome što je pozitivno pokrenuto u Civljanima.”

Zloupotreba djece u svrhu izbornog izvještavanja

Djeca su zanimljiva političarima u predizbornoj i izbornoj kampanji. Ona pojačavaju poruku, ali mogu biti i djelotvorno sredstvo manipuliranja. Bilježi se tako čitav niz fotografija vodećih hrvatskih političara koji su sudjelovali u izborima, ili će tek sudjelovati, a imaju ili računaju na snimak s djecom, poglavito bolesnom, nemoćnom, ostavljenom... Pažljivi kroničari izbornog izvještavanja prikupili su bogatu kolekciju fotografija uspješnih i manje uspješnih kandidata s djecom. Izvjestitelji fotoreporteri ne bi trebali nasjedati na izljeve nježnosti političara koji redovito nakon ‚nadahnutog’ govora na izbornom skupu hrle zagrliti prvo dijete iz publike kako bi to sljedeći dan bila zgodna naslovnica.

Nepolitički magazini kao mjesta jeftinog (ili skupog?) oglasnog prostora

Ženski magazini ili tjednici o „hrvatskim slavnim osobama” u vrijeme predizborne i izborne kampanje često su primjeri plasiranja reportaža i tekstova o temama koje nemaju baš nikakve veze s politikom. Ili se barem tako čini na prvi pogled?! Dosadašnja iskustva potvrđuju da se u vrijeme izbora pojavljuju prigodni tekstovi o odjevnim stilovima političarki, njihovim omiljenim kreatorima ili najdražim kućanskim poslovima – od kopanja u vrtu, oranja na njivi i obveznog kuhanja, do ekskluzivnih prizora s vjenčanja njihove djece, rođenja unučića, uređenja stanova ili preseljenja u novoizgrađene kuće. Povoda je bez-broj. Važno je imati pristup javnosti. Bolja je to promocija od bilo kakvog plaćenog oglasa programa njegove/njezine stranke na zadnjim stranicama političkog magazina ili izvještaja sa nekog političkog

skupa. Ukratko, plasiraju se dopadljive i lijepe priče iz mladosti kandidata. U pravo vrijeme. Izbornom.

Cinici će reći da to nema nikakve veze s izbornim kampanjama već je riječ o javnim osobama koje izazivaju nepodijeljeni interes javnosti, pa se, eto, o njima treba pisati. Možda, do trenutka kada se jedan od vodećih ljudi u hrvatskoj politici ne pojavi na stranicama lista namijenjenog ljepoti i zdravlju žene, koji pozdravlja čitateljice i kaže: „Svaki dan poklanjam ružu svojoj ženi.” A cijeli intervju izgleda kao da ga je pisala jedna ruka, to jest ta osoba, a ne novinar. Dodatni komentar nije potreban. Vjerojatno će takvih pojava biti i na ovim izborima jer se loša navika neće preko noći promijeniti, a u vremenima besparice, smatraju neki vlasnici lokalnih medija, svi su oglasi dobrodošli.

Manipuliranje čitatelja plaćenim novinskim priložima (oglasima)

U predizbornom razdoblju i još više u formalno određenom vremenu početka izborne kampanje, oglasi su važan dio promidžbe pojedinih stranaka i kandidata. Novac koji izbori nose medijima, osobito novinama, važan su izvor prihoda. To je još uvijek uobičajen način na koji stranke komuniciraju sa svojim potencijalnim biračima.

Što, međutim, s plaćenim oglasima koji se smještaju na stranice gradske rubrike ili pak neplaćenim oglasima – plasiranjem fotografija promidžbenog materijala? Je li riječ o iznimkama ili to pak upućuje na sofisticiranije oblike izborne propagande? U *Glasu Slavonije* na lokalnim izborima 2005. uvedena je novina gdje svaka stranka plasira svoj „novinarski tekst” kao plaćeni oglas. Čitatelji u prvi mah ne mogu ni po čemu prepoznati da je riječ o oglasu – sve dok ne pročitaju izvještaj s konferencije za tisak do kraja, i onda shvate da je riječ o kukavičjem jaju tj. o sponzoriranom tekstu. Nakon Branimira Glavaša, tu novu praksu preuzeli su i drugi kandidati, poput kandidata osječkog HDZ-a ili aktualnog gradonačelnika dr. Zlatka Kramarića.

Prvi primjer takvog izbornog medijskog manipuliranja jest „članak” pod naslovom „Dr. Šišljagić: Osijek je doživio urbani i gospodarski genocid!” (*Glas Slavonije*, 6. svibnja 2005.). Tekst je, zapravo, izvještaj s konferencije za novinstvo na kojoj su predstavljeni kandidati Glavaševe Nezavisne liste za Osijek. Osim fotografije s konferencije, objavljena je fotografija Branimira Glavaša koji se provozao „sponzorskim skuterom” tijekom konferencije za novinare (...) a „već nakon prvog ‚đira’ (...) njegova je vožnja privukla pozornost učenika susjedne OŠ Antuna Mihanovića koji su skandirali ‚Glavaš, majstore””. U prvi mah doima se da je riječ o tipičnom predstavljanju liste ili kandidata. Tekst je smješten na stranici rubrike „Osijek”. Na kraju ipak piše „sponzorirani tekst” i nema potpisnika „članka”. Očito, izborni su stožeri i spin-doktori preuzeli i uređivanje novina jer jasno je da tko ima dovoljno novca može zakupiti pola stranice i, valjda, objaviti ono što želi. Jasno je da u neimaštini redakcija prodaje i te prednje stranice, ali šteti li to vjerodostojnosti novina i dovode li se čitatelji u zabludu?

Osim ovih primjera, nerijetko se u izornoj kampanji ustaljuje nova forma intervjuja kao sponzoriranog oglasa. Naime, dosada uobičajeno objavljivanje izbornog plakata koji donosi retuširanu sliku i slogan

„ključnog“ kandidata zamijenjeno je sve češćim intervjuom i slikom. Kad se intervju pročita, vidljivo je da su i pitanja i dogovori prilagođeni izbornim potrebama. Jedino je dobro da nisu potpisana i imaju diskretnu oznaku „plaćeni oglas“.

Ankete: informacija ili upravljanje javnostima/strankama/kandidatima

Budući da velike prijepore redovito izazivaju medijske objave provedenih istraživanja o popularnosti stranaka/kandidata u vrijeme predizborne i izborne kampanje, kako bi se suzbile sve pogrešne informacije i manipulacije, potrebno se samo rukovoditi načelom koje odavno primjenjuju razvijene zemlje. Primjerice, Njemačka. U tu svrhu samo kratak citat pravila Njemačkog kodeksa za medije, Članak 2., Smjernica 2.1.: „Kada se objavljuju rezultati anketa, mediji moraju navesti broj ispitanika, datum nastanka ankete ili organizacije koja ju je naručila i postavljena pitanja. Istovremeno, mora se navesti jesu li rezultati ankete reprezentativni. Ako organizacija nije ovlaštena za provedbu ankete, treba naglasiti da je anketa provedena na inicijativu same organizacije.“ (Malović i sur., 2007: 232)

/ Zaključak

Posljednja zbivanja, skandal s Murdochovim tabloidom *News of the World*, krakovi skandala i zloupotreba idu i do izbornih kampanja i najviših razina vlasti u Ujedinjenom Kraljevstvu. Temeljno pitanje koje novinari i medijski analitičari postavljaju u vezi s ovom aferom jest: što je dopušteno i kojim su se sredstvima novinari i urednici spremni koristiti kako bi opslužili javnost, osobito onu izbornu? Jesu li neke nečasne radnje kojima su se koristili britanski novinari bile, prvenstveno, u službi profita i prodaje ekskluzivnih, ali neetičnih tekstova? Interes javnosti očito je bila tek maska. Utvrđeno je da je jedan dio objavljenih informacija bila čista zloupotreba i manipulacija javnosti, odnosno naprosto nepoštovanje javnosti. Povučemo li paralelu s onim što se događalo u Hrvatskoj posljednjih dvadeset godina, možemo kazati da takvih tektonskih poremećaja u medijima, srećom, nije bilo. Većih ili manjih manipulacija u evidentno pristranom izvještavanju državnih medija – da; zloupotrebe u objavljivanju i tumačenju pojedinih anketnih upitnika kojima je naručitelj ostao anonimn – da; velikog broja otvaranja novih objekata koji dostižu neslućene razmjere i kadšto su tragikomični – da; plasiranja plaćenih oglasa u vidu novinskih tekstova – da; intervjua koje piše jedna ruka – da; neuravnoteženog pristupa u objavama tekstova koji se zalažu za vladajuću stranku – da...

Svi ovi neetični grijesi koji se pojavljuju u vrijeme predizborne i izborne kampanje hrvatski su novinari odavno prepoznali i oni odlično znaju što je manipulacija. Listajući novine iz devedesetih godina prošlog stoljeća, izbornu kampanju jednostavno bismo smo mogli ocijeniti kao primitivno zagovaranje samo jedne političke opcije. Pobjeda izborne koalicije 2000. godine, dijelom je i zasluga zrelosti medija i novinara koji se, unatoč preprekama (primjerice, samo jedna nacionalna televizijska koncesija!), nisu dali fascinirati promidžbom vladajuće stranke i olako davanih obećanja. Svi sljedeći izbori, bilo parlamentarni ili predsjednički, redovito bi iznjedrili neke nove „polunovinarske“ proizvode koje su pripremali i plasirali stručnjaci u agencijama za odnose s javnošću. Odgovorni i profesionalni novinari

nalazili su odgovore na takve pripravke u komentarima i kolumnama.

Tako će vjerojatno biti i na sljedećim parlamentarnim izborima. Problem se može pojaviti jedino onda ako se vlasnik medija ne bude htio javno opredijeliti za određenu političku opciju, ali će zbog viših ekonomskih ili drugih interesa opstruirati pošten rad svojih novinara i urednika, i tako dovesti u pitanje novinarsku elementarnu etičnost i stvarni interes javnosti.

/ Izvori i literatura

Burkart, Bettina: Predizborno izvještavanje ili reklama, objavljeno u Novinaru, 3/2007.

Gogić, Milena (ur.) (2004). Izbori u medijima: Hrvatska 2003. Zagreb: Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava i Misija OEES-a u Hrvatskoj.

Hrvatske dnevne novine (vlastita arhiva)

Malović, Stjepan (2007). Mediji i društvo. Zagreb: Sveučilišna knjižara.

Malović, Stjepan, Ricchiardi, Sherry, Vilović, Gordana (2007). Etika novinarstva. Zagreb: Sveučilišna knjižara i ICEJ.

Novinar, glasilo Hrvatskog novinarskog društva, br. 1/2 , 1997., Zagreb.

Plevnik, Danko (2003). Praksa etičkog novinarstva: Deset zakrvavljenih godina. Zagreb: Masmedia.

Vilović, Gordana (2004). Etički prijepori u Globusu i Nacionalu 1999. – 2000. Zagreb: Biblioteka Politička misao Hrvatska politologija.

// IZBORNE MANIPULACIJE: SUVREMENI PRIMJERI I HRVATSKO ISKUSTVO

prof. dr. sc. Robert Podolnjak

*izvanredni profesor na Pravnom fakultetu u Zagrebu,
katedra Ustavno pravo, kolegiji Ustavno pravo,
Ustavno pravo Republike Hrvatske,
Političke institucije Europske unije,
Komparativna politika*

/ Sažetak

Navodeći niz primjera iz povijesne i suvremene izborne prakse, autor analizira izborne manipulacije kao čestu pojavu u izbornom postupku koja je moguća u sve tri njegove faze: u predizbornoj, izbornoj i poslijeizbornoj. I dok se najdrastičniji primjeri izborne manipulacije odnose na klasične oblike kršenja izbornog prava, izborni inženjering sofisticiran je oblik izborne manipulacije koji se rabi u predizbornoj fazi. Njegovi su najčešći oblici odabir izbornog sustava, izborna geometrija i model raspodjele predstavničkih mandata. Govoreći o hrvatskom prijeizbornom izbornom inženjeringu tijekom prvog desetljeća nove države autor misli na tri prvenstvena vida tog inženjeringa koji se manifestirao naročito u kontinuiranoj promjeni izbornog sustava prije svakih parlamentarnih izbora, zatim u uvodu posebne izborne jedinice za dijasporu 1995. godine te u krojenju izbornih jedinica za izbor zastupnika prema novom razmjernom sustavu 1999. godine. Iako je nakon 1999. tj. nakon donošenja i dalje važećih zakonskih rješenja o izborima zastupnika u Hrvatski sabor došlo do stabilizacije hrvatskog izbornog zakonodavstva na državnoj razini, recentni događaji predstavljaju pokušaj novog izbornog inženjeringa. Autor pritom ističe način izbora zastupnika „dijaspore“ čiji je broj sada određen Ustavom, zatim način izbora zastupnika srpske nacionalne manjine koje je u međuvremenu ukinuo Ustavni sud te nedoumice oko krojenja jedinica za izbor zastupnika. Prepreku budućim pokušajima izborne manipulacije autor vidi u konstitucionalizaciji izbornog sustava ili u dvotrećinskoj saborskoj većini prigodom donošenja izbornog zakonodavstva.

Ključne riječi: izborna manipulacija, izborni inženjering, Hrvatska, izborni dizajn, veličina izborne jedinice, izborna geometrija, izbori zastupnika nacionalnih manjina, izbori zastupnika „dijaspore“

/ Uvod

Izborna manipulacija česta je pojava u izbornom postupku i može poprimiti različite oblike djelovanja s ciljem da se izbornim propisima ili u provedbi izbora pogoduje određenom ili određenim subjektima koji sudjeluju u izborima kako bi se njegova ili njihova izborna pobjeda učinila što izglednijom. Ona je moguća u sve tri faze izbornog postupka: predizbornoj, izbornoj i poslijeizbornoj. Najdrastičniji oblici izborne manipulacije oni su koji se u izbornoj fazi odnose na klasične oblike kršenja izbornog prava (dodatno tiskanje glasačkih listića, povrede tajnosti glasanja, krivotvorenje rezultata glasanja na biračkim mjestima itd.), no ti drastični i primitivni oblici izborne manipulacije u suvremenim demokratskim državama više se uglavnom ne upotrebljavaju. Danas su u izbornoj praksi prisutniji uglavnom sofisticirani oblici izborne manipulacije koji se upotrebljavaju u predizbornoj fazi, a to su izbor izbornog sustava, izborna geometrija te model raspodjele predstavničkih mandata. Ti oblici izborne manipulacije nazivaju se i izborni inženjering.

Izbornim inženjeringom smatramo podešavanje izbornih pravila u korist određene političke opcije, stranke, kandidata ili kategorije birača sa svrhom ostvarivanja povoljnijeg rezultata na izborima, odnosno radi postizanja određenih političkih ciljeva. Važno je pritom naglasiti kako se izborni inženjering odnosi na *legalno* podešavanje izbornih pravila te ga je zbog toga potrebno razlikovati od različitih nelegalnih postupaka krivotvorenja izbora, jer on isključuje uporabu formalno nelegalnih sredstava utjecaja na političke rezultate izbora.³³ U tom je smislu izborni inženjering sofisticirano sredstvo izborne manipulacije za kojim se, kako ćemo vidjeti, poseže i u uređenim, dugovječnim demokratskim državama od strane različitih političkih aktera. Uostalom, treba podsjetiti na vrlo točno zapažanje istaknutog talijanskog politologa Giovanni Sartorija da su izborni sustavi najmanipulativniji instrument politike.³⁴

/ Primjeri suvremenog izbornog inženjeringa

Postoje različiti oblici izbornog inženjeringa koji se koriste od današnjih arhitekata izbornih pravila. Najčešća su sljedeća tri oblika:

- dizajn izbornog sustava (i njegovo mijenjanje), odnosno pretvaranje glasova u mandate,
- mijenjanje broja zastupnika koji se biraju u izbornom okrugu (veličina izborne jedinice) te
- krojenje izbornih okruga (izborna geometrija).

Naravno, svaka promjena navedenih izbornih pravila u razdoblju koje neposredno prethodi izborima dodatna je izborna manipulacija, jer pretpostavlja promjenu pravila igre na koju je manje pripremljena opozicija, u odnosu spram vladajuće stranke (koalicije).

33 Mirjana Kasapović, *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb, 2003, s. 149.

34 Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2. izdanje, New York University Press, New York, 1997, s. IX.

Brojni su suvremeni primjeri oblika izbornog inženjeringa koje smo prethodno iznijeli. U ovom ćemo se izlaganju ograničiti na pojedine primjere koje oslikavaju praksu izbornog inženjeringa u nekim suvremenim demokracijama.

Novi talijanski izborni zakon iz 2005. *par excellence* je primjer suvremenog izbornog inženjeringa u vidu promjene izbornog sustava vrlo kratko vrijeme prije parlamentarnih izbora. Vlada Silvija Berlusconi nekoliko je mjeseci prije predviđenih parlamentarnih izbora donijela izborni zakon kojim je dotadašnji mješoviti većinsko-razmjerni izborni sustav (izbor 3/4 zastupnika u jednomandatnim izbornim okruzima putem relativne većine i 1/4 putem razmjernog sustava) zamijenila specifičnim razmjernim sustavom s premijom za pobjedničku stranku/koaliciju. Novi izborni zakon dogovoren je kao kompromis stranaka vladajuće koalicije s nastojanjem da maksimiziraju svoj udio u parlamentarnim mandatima nakon izbora prema novom izbornom sustavu i slijedom toga utjecaj u budućoj vladi. Opozicijske stranke snažno će kritizirati predloženu izbornu reformu s obrazloženjem da se pravila igre ne bi smjela mijenjati kada je izborna utakmica već započeta i drugo, nikakva promjena pravila igre ne bi smjela biti nametnuta od vladajuće većine bez konzultacija s opozicijom i njezina prihvaćanja predložene reforme. Ti prigovori nisu uvaženi pa opozicija nije željela sudjelovati u zakonodavnom postupku donošenja izbornog zakona.³⁵ No, novi izborni zakon nije omogućio pobjedu Berlusconijeve koalicije, već je pobijedila koalicija stranaka lijevoga centra (premda u Senatu s vrlo tijesnom većinom i to naročito zbog dobivene većine mandata u dijaspori). Talijanski primjer nam stoga svjedoči o tome da se izborni inženjering može vratiti kao bumerang onoj stranci/koaliciji koja ga koristi kako bi polučila bolji izborni rezultat.

Drugi primjer izbornog inženjeringa koji ćemo iznijeti odnosi se na razmjerni sustav u kojem se mijenjanjem broja zastupnika koji se biraju u izbornom okrugu (veličina izborne jedinice) želi pogodovati određenoj stranci ili koaliciji stranaka. Riječ je o irskom slučaju iz 1970-tih kada je tadašnji ministar za lokalnu samoupravu James Tully optužen za svjesnu izbornu manipulaciju jer je predložio izmjenu izbornog zakona u smislu značajnog povećanja broja izbornih jedinica u Dublinu u kojima će se birati po tri zastupnika. S obzirom na to da se Irska koristi sustavom prenosivoga pojedinačnog glasovanja, broj zastupnika koji se bira unutar jedne izborne jedinice važan je oblik *gerrymanderinga*, pored krojenja samih izbornih jedinica. Tako je dobro poznato iz izborne prakse da izborne jedinice s tri zastupnika naročito pogoduju najjačoj stranci (jer će u pravilu osvojiti dva od tri mandata), dok izborne jedinice u kojima se biraju četiri zastupnika daju značajne izgledе drugoj najjačoj stranci da osvoji dva mandata. Tully je želio pogodovati vladajućoj koaliciji stranaka (*Fine Gael – Labour*) tako da one osvoje dva od tri mandata u svakoj izornoj jedinici, no na parlamentarnim izborima 1977. upravo je opozicijska *Fianna Fail* osvojila dva od tri mandata u takvim tro-mandatnim izbornim jedinicama. I u ovom slučaju pokušaj izbornog inženjeringa od vladajuće koalicije pokazao se neuspješnim, čak toliko da se u izornoj terminologiji uvriježio termin *tullymandering* koji označuje neuspješan pokušaj

35 O tome vidi opširnije Alan Renwick, Chris Hanretty i David Hine, Partisan self-interest and electoral reform: The new Italian electoral law of 2005, *Electoral Studies*, Vol. 28, No. 3, 2009, s. 437-448.

gerrymanderinga.³⁶

Na kraju ćemo se osvrnuti na krojenje izbornih jedinica – *gerrymandering* – kao klasičan oblik izborne manipulacije, naročito prisutan u državama koje biraju zastupnike većinskim sustavom u jednomandatnim izbornim jedinicama. *Gerrymandering*³⁷ je krojenje izbornih jedinica na način da se uključe i proizvedu pobjedničke relativne većine i na taj način unaprijed definiraju određeni pobjednici. Različite su tehnike krojenja izbornih jedinica – teritorijalno grupiranje vlastitog biračkog tijela koje je minimalno potrebno za izbornu pobjedu, cijepanje biračkog tijela protivne stranke tako da se koncentrirani dijelovi tog biračkog tijela pripajaju različitim izbornim jedinicama u kojima će biti u manjini, koncentriranje biračkog tijela protivne stranke u jednoj izornoj jedinici, kako bi se umanjio njihov utjecaj u drugim izbornim jedinicama itd. Dvostruki cilj *gerrymanderinga* je maksimalizirati učinak vlastitih glasova i minimalizirati učinak glasova danih protivniku. *Gerrymandering* u pravilu prepoznamo po neobičnoj geometriji izbornih okruga, odnosno, kako je jednom primijetio sudac američkog Vrhovnog suda John Paul Stevens, „bizarna konfiguracija je tradicionalna karakteristika političkog *gerrymandera*“.³⁸

Sjedinjene Države domovina su klasičnoga *gerrymandera* i problem političkog krojenja izbornih okruga nisu uspjele riješiti tijekom proteklih dvjesto godina. Problem je zapravo eskalirao u posljednjih 50-tak godina nakon što je svojim odlukama, počevši od odluke *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962), američki Vrhovni sud zauzeo stajalište da pitanje granica izbornih okruga i različitog broja birača u njima nije političko pitanje isključivo u domeni predstavničkog tijela, već može biti i sudbeno pitanje ako su izborni okruzi oblikovani tako da obuhvaćaju različit broj birača (*malapportionment*). Kako se u Sjedinjenim Državama bore protiv političkog *gerrymandera*? Jedini način koji se pokazuje kao dobro rješenje jest transferiranje funkcije definiranja izbornih okruga posebnim neovisnim tijelima izvan državnog zakonodavnog tijela – u nekim državama to su nestranačka tijela, a u nekima dvostranačka. Često se o tome odlučuje na državnim referendumima, na inicijativu građana, jer se zakonodavci u državnim skupštinama ne žele odreći ovlasti da sami odlučuju o granicama okruga u kojima će se natjecati.

Politički *gerrymander* prisutan je i u Velikoj Britaniji, iako je tamo krojenje izbornih okruga povjereno neovisnim izbornim komisijama. No, ipak postoji prostor za izborni inženjering, o čemu svjedoči upravo nedavna praksa.

Poslijeizbornim koalicijskim dogovorom između Konzervativne stranke i Liberalnih demokrata predviđen je referendum o novom izbornom sustavu alternativnoga glasovanja (kao ustupak Liberalnim demokratima) i smanjenje broja zastupnika u Donjem domu britanskog parlamenta (ustupak Konzervativnoj stranci). U veljači 2011. stupio je na snagu Zakon o izbornom sustavu i izbornim okruzima za parlament (*Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*). U ovom radu ne zanima

36 O toj epizodi vidi Peter Mair, *Districting Choices under the Single – Transferable Vote*, u Arend Lijphart i Bernard Grofman, eds., *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York: Agathon Press, 1986, s. 303-304.

37 Dobro je znano da termin potječe od prezimena američkog političara i guvernera Massachusettsa Elbridgea Gerryja koji je potpisao zakon kojim su izborne jedinice tako teritorijalno iskrojene da maksimalno pogoduju Jeffersonovim demokratima u izborima za državnu skupštinu.

38 *Hunt v. Cromartie*, konkurentno mišljenje suca Stevensa, 526 U.S. 541, 555 (1999).

nas onaj dio Zakona koji se odnosi na referendum o novom izbornom zakonu, već onaj dio u kojem je smanjen broj zastupnika u *House of Commons* sa 650 na 600 i predviđeno da svaki izborni okrug ima prosječno 76 000 birača (uz moguće odstupanje od 5% od nacionalnog prosjeka). Smanjivanje broja izbornih okruga i njihovo izjednačavanje prema broju birača zahtijevat će cjelovitu rekonstrukciju izbornih okruga koja će, takva su očekivanja stručne i političke javnosti, ići u prilog Konzervativne stranke, a na račun laburista. Demografska kretanja u Velikoj Britaniji već duže vrijeme ukazuju na smanjivanje gradskog stanovništva (gdje su utvrde laburista), a na povećavanje prigradskoga (gdje dominiraju konzervativci), ali te promjene nisu se reflektirale u izbornim okruzima jer oni se nisu mijenjali pa je s vremenom sve manji broj birača u gradovima birao isti broj zastupnika. Također, izborni okruzi u Engleskoj (gdje dominiraju konzervativci) po broju birača znatno su veći (oko 72 000 birača prosječno) nego oni u Škotskoj ili Wellesu (56 500) tako da se već neslužbeno mogu čuti procjene da će novom podjelom izbornih okruga laburisti izgubiti možda i 20 sigurnih mjesta.³⁹ No, iako je nesporno riječ o izbornom inženjeringu s jasnim ciljem da se pogoduje jednoj stranci, novi Zakon lako će se braniti načelima pravičnosti i jednakosti birača.

/ Hrvatski izborni inženjering 1990-tih

Kada govorimo o hrvatskom prijeizbornom i izbornom inženjeringu tijekom prvog desetljeća nove države mislimo na tri prvenstvena vida tog inženjeringa koji se manifestirao naročito u:

- kontinuiranoj promjeni izbornog sustava prije svakih parlamentarnih izbora,
- uvođenju posebne izborne jedinice za dijasporu 1995. godine te
- krojenju izbornih jedinica za izbor zastupnika prema novom razmjernom sustavu 1999. godine.

U prvom desetljeću nakon nezavisnosti Hrvatska je vrlo često i radikalno mijenjala svoj izborni sustav za parlamentarne izbore. Nijedna druga država nije tijekom jednog desetljeća (1990. – 2000.) koristila sustav apsolutne većine, sustav relativne većine i razmjerni izborni sustav za izbor zastupnika.⁴⁰ Pritom su promjene izbornog sustava prije svakih parlamentarnih izbora osmišljene kako bi pogodovale vladajućoj stranci i u pravilu je rezultat izbora opravdavao takav izborni inženjering. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (*Narodne novine*, br. 68/95) iz rujna 1995. djelomično je promijenjen omjer broja zastupnika koji su se birali temeljem razmjernog sustava (80) prema onima koji su birani u jednomandatnim izbornim jedinicama (28), ali najznačajnija je promjena (članak 24.a) sa stajališta izbornog inženjeringa bila u uvođenju posebne izborne jedinice u kojoj su građani bez prebivališta na području Republike Hrvatske birali 12 zastupnika u Zastupnički dom na temelju posebnih lista. Tom zakonskom promjenom stvoreno je posebno predstavništvo dijaspore u hrvatskom parlamentu, kojim je značajno ojačana parlamentarna većina vladajuće stranke nakon

39 Bagehot: All Wight Now, *The Economist*, February 17th 2011.

40 Mirjana Kasapović, *Electoral Politics in Croatia 1990 – 2000*, *Politička misao*, vol. 37, no. 5, 2000, s. 5.

izbora 1995. godine.

Na kraju, spomenimo treći oblik izbornog inženjeringa iz 1990-tih. Riječ je o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u (tadašnji) Zastupnički dom u kojima će se birati po 14 zastupnika razmjernim sustavom, a na temelju novog izbornog zakona kojim je u cijelosti prihvaćen razmjerni sustav za izbor zastupnika (osim za zastupnike nacionalnih manjina). Opozicija je optuživala vladajuću stranku za „krojenje” izbornih jedinica, koje se manifestiralo naročito u „cijepanju” Grada Zagreba na četiri izborne jedinice.

/ **Suvremeni hrvatski izborni inženjering**

Nakon donošenja Zakona o izborima zastupnika 1999. godine došlo je do „stabilizacije” hrvatskog izbornog zakonodavstva na državnoj razini i isti je izborni sustav korišten na sukcesivnim parlamentarnim izborima 2000., 2003. i 2007. godine.

No, nakon ustavnih promjena 2010. i izmjena Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (čije su se promjene dogodile, ne slučajno, istoga dana – 16. lipnja 2010.) svjedočimo najnovijoj fazi hrvatskog izbornog inženjeringa, vrlo sofisticiranog nastojanja da se promjenom izbornog zakonodavstva pogoduje određenoj ili određenim strankama kako bi polučile bolji izborni rezultat na sljedećim parlamentarnim izborima koji se moraju održati najkasnije do 11. ožujka 2011.

Najznačajnijim manifestacijama tog suvremenog hrvatskog izbornog inženjeringa smatramo zakonsko rješenje načina izbora zastupnika „dijaspore”, zakonsko rješenje načina izbora zastupnika srpske nacionalne manjine te nastojanje da se novim zakonom prekroje granice 10 izbornih jedinica za izbor 140 zastupnika.

/ **Način izbora zastupnika „dijaspore“**

Političko predstavništvo dijaspore u Hrvatskom saboru, u vidu tri njezina zastupnika, konstitucionalizirano je nakon posljednje promjene Ustava iz lipnja 2010.⁴¹ Novim ustavnim rješenjem u članku 45. po prvi put u samom Ustavu definira se broj zastupnika dijaspore, odbacuje se dosadašnje rješenje nefiksne kvote u korist fiksnog broja zastupnika i utvrđuje se da će birači koji nemaju prebivalište u RH glasovati isključivo u diplomatsko-konzularnim predstavništvima RH.

Novom ustavnom odredbom u članku 45. Ustava o fiksnom broju zastupnika dijaspore zakonska odredba o nefiksnoj kvoti postala je neprimjenjiva te je stoga zakonodavac morao izmijeniti članak 41. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor i odrediti način izbora tih zastupnika – hoće li se oni birati kao i do sada (glasovanjem za liste kandidata, analogno ranijem načinu izbora zastupnika

41 Ustav Republike Hrvatske – pročišćeni tekst, Narodne novine br. 85/10

Županijskog doma) ili izborom zastupnika u tri izborne jedinice koje bi teritorijalno obuhvaćale pojedine dijelove svijeta.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (*Narodne novine*, br. 145/10) predviđen je izbor zastupnika dijaspore putem, uvjetno rečeno, razmjernog sustava, vrlo slično nekadašnjem sustavu izbora zastupnika u Županijski dom.⁴²

Zakon je prihvaćen većinom glasova vladajuće koalicije, jer opozicija nije glasovala za njega, protestirajući zbog donošenja tog organskog zakona po hitnom postupku, ali još više zbog načina na koji je Zakonom riješeno pitanje izbora zastupnika srpske nacionalne manjine. Iz rasprava zastupnika pojedinih klubova stranaka nesporno je proizlazilo da se prihvaća predloženi razmjerni sustav izbora zastupnika dijaspore. Uostalom, drukčijih prijedloga nije bilo ni u prethodnoj raspravi Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav, iako smo upravo na sjednici tog odbora iznijeli alternativni prijedlog izbora zastupnika dijaspore u jednomandatnim izbornim jedinicama, sustavom relativne većine, u kojem bi se sve države svijeta podijelile u tri izborne jedinice (jedna za Europu, jedna za obje Amerike i treća za ostatak svijeta). Moguće je, naravno, te tri izborne jedinice drukčije geografski formirati, ali najvažnije je u ideji jednomandatnih izbornih jedinica da zastupnici (zbog uvjeta prebivališta na području te jedinice) dolaze iz različitih dijelova dijaspore, a nisu, kao sada u Hrvatskom saboru, svi isključivo iz jednog njezina dijela (i to još onog koji je najmanje dijaspora u klasičnom smislu te riječi. Slične prijedloge, u smislu izbora zastupnika dijaspore u jednomandatnim izbornim jedinicama, iznijeli su i drugi analitičari hrvatskog izbornog zakonodavstva.⁴³

Ono po čemu hrvatsko rješenje propisano promjenom Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor iz prosinca 2010. odudara od postojećih rješenja u zakonodavstvu drugih država (Italija, Francuska, Portugal) jest izborni sustav koji ne teži stvarnoj zastupljenosti hrvatske dijaspore u svijetu, što bi se postiglo ozakonjenjem jednomandatnih izbornih okruga, već se zadržavanjem dosadašnjeg sustava izbora putem kandidacijskih listi u jednoj izornoj jedinici razmjernim sustavom želi zadržati u biti isključivo zastupljenost Hrvata u BiH u Hrvatskom saboru. U konačnom se, dakle, pokazuje da hrvatski izborni sustav nije osmišljen radi predstavljanja istinske hrvatske dijaspore, već zapravo isključivo radi njezina najspornijeg dijela – Hrvata u BiH, gdje vladajuća stranka ima svoju najjaču podružnicu. U tom smislu riječ je o sofisticiranom izbornom inženjeringu.

/ Način izbora zastupnika srpske nacionalne manjine

Istim Zakonom kojim je reguliran način izbora tri zastupnika „dijaspore“ reguliran je i način izbora zastupnika srpske nacionalne manjine. No, dok način izbora zastupnika „dijaspore“ nije uopće pri-

42 O razmjernom sustavu može se govoriti tek uvjetno zbog toga što je predviđen izbor samo tri zastupnika pa je izborni prag vrlo visok.

43 Vidi Mirjana Kasapović, „Tko i kako predstavlja ‚dijasporu‘“, *Političke analize*, br. 3/2010, s. 19; Intervju Ivo Škrabalo, „Moj model savršenih izbora“, *Globus*, 17.04.2009., s. 32.

vukao pažnju ni zastupnika u Hrvatskom saboru, a ni šire javnosti, dotle je predloženi način izbora zastupnika srpske nacionalne manjine od parlamentarne opozicije, ali i dijela javnosti, okarakteriziran kao politička korupcija i izborni inženjering najgore vrste.⁴⁴ Tako će Goran Čular s Fakulteta političkih znanosti za novi model izbora srpskih zastupnika reći: „To je vrlo jasno pogodovanje i dogovor koalicijskih partnera, dakle HDZ-a i SDSS-a, zato jer je odabran model koji do kraja protežira najjaču stranku među biračkim tijelom srpske nacionalne manjine“.⁴⁵ Kada je riječ o novom izbornom sustavu za izbor zastupnika srpske nacionalne manjine smatram da je riječ o neustavnom izbornom inženjeringu pa ću u nastavku to obrazložiti.

Nužnost promjene izbornog zakona u vezi s načinom izbora zastupnika srpske nacionalne manjine proizašla je iz promjene Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina⁴⁶, a koja se dogodila paralelno s promjenom Ustava Republike Hrvatske 16. lipnja 2010.

Članak 19. Ustavnog zakona izmijenjen je tako da glasi:

„Republika Hrvatska jamči pripadnicima nacionalnih manjina pravo na zastupljenost u Hrvatskom saboru.

Nacionalnim manjinama koje na dan stupanja na snagu ovoga Ustavnog zakona u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5% stanovnika jamči se najmanje tri zastupnička mjesta pripadnika te nacionalne manjine u Hrvatskom saboru koji svoju zastupljenost ostvaruju na temelju općega biračkog prava na stranačkim listama te manjine ili listama koje predlažu birači te manjine, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.

Nacionalne manjine koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% stanovnika, pored općega biračkog prava, na osnovi posebnoga biračkog prava imaju pravo izabrati pet zastupnika pripadnika nacionalnih manjina, u posebnim izbornim jedinicama, a čime ne mogu biti umanjena stečena prava nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.

Ovom odredbom Ustavnog zakona tzv. malim nacionalnim manjinama koje imaju manje od 1,5% stanovnika (a to su sve manjine osim srpske) dodijeljeno je dvostruko ili dopunsko pravo glasa te će pripadnici tih manjina na budućim parlamentarnim izborima glasovati za svoga zastupnika nacionalne manjine u 12. izornoj jedinici, ali i za opće kandidacijske liste u 10 općih izbornih jedinica. No, srpskoj nacionalnoj manjini jedinoj nije dano dvostruko pravo glasa, već su joj zajamčena najmanje tri zastupnika koja bi se birala na stranačkim ili nezavisnim listama te manjine, dok joj je dotadašnje rješenje u čl. 19. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina omogućivalo najviše tri zastupnička

44 Vidi Mirjana Kasapović, „Pupovčeva premija“, Večernji list – prilog Obzor, 31.12.2010; „Sabor: Privilegiranoj manjini tri zastupnika bez obzira na izborni rezultat“, Poslovni savjetnik, 15. 12. 2010;

45 Umijeće trgovanja, dostupno na <http://www.h-alter.org/vijesti/politika/umijece-trgovanja> (posjetio 3.5.2011.)

46 Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (Narodne novine br. 80/2010).

mjesta. U Zakonu o izborima zastupnika u Hrvatski sabor trebalo je stoga definirati način izbora koji će srpskoj nacionalnoj manjini omogućiti da pored tri zajamčena zastupnička mjesta može osvojiti još jedno ili više zastupničkih mjesta, jer u suprotnom izričaj „najmanje tri zastupnika“ ne bi imao nikakva smisla.

Člankom 19. Ustavnog zakona srpskoj nacionalnoj manjini zajamčena su *najmanje* tri zastupnika, koji bi se ubuduće birali „na temelju općega biračkog prava na stranačkim *listama* te manjine ili listama koje predlažu birači te manjine. Ta je odredba stoga zahtijevala da se drukčije uredi izbor zastupnika srpske nacionalne manjine, jer oni su se do izmjene Ustavnog zakona birali većinskim izbornim sustavom. Izbor na temelju listi pretpostavljao je opredjeljenje za neku vrstu razmjernog izbora.

Izmjena Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN, br. 145/10) kojom je uređeno pitanje načina izbora zastupnika srpske nacionalne manjine uslijedila je pola godine nakon promjene Ustava RH i Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina – u prosincu 2010. Zakon je donesen po hitnom postupku pa u vrlo kratkom vremenu nije ni bilo moguće ukazati na sve nedosljednosti, nelogičnosti i apsurdnosti predloženih zakonskih rješenja izbora zastupnika srpske nacionalne manjine, koja su u nekim rješenjima i protivna Ustavu RH.

Tako je člankom 9. Zakona dodan novi st. 2. u članku 38. kojim je propisano da „političke stranke i birači srpske nacionalne manjine svoje kandidacijske liste predlažu u svih deset izbornih jedinica s istim kandidatima na kandidacijskoj listi“. Međutim, u čl. 21., st. 6. Zakona o izborima zastupnika propisano je da „kandidatom se može biti samo na jednoj listi i samo u jednoj izornoj jedinici“. Bez obzira na tu odredbu, koja nije izmijenjena, promjenom Zakona u čl. 38. dodan je, kao što smo naveli, novi st. 2. koji propisuje, protivno prethodnoj odredbi, da „političke stranke i birači srpske nacionalne manjine svoje kandidacijske liste predlažu u *svih deset izbornih jedinica s istim kandidatima na kandidacijskoj listi.*“ Naravno, takav šlamperaj vodi sljedećem biseru – zakon ne daje odgovor na pitanje u kojoj će izornoj jedinici osvojiti zastupnički mandat kandidat koji je prvi na listi, a koja je stekla pravo na mandat u dvije izborne jedinice.

Ono što je najvažnije, riječ je o rješenju koje je protivno hrvatskom Ustavu (članak 14., st. 2.), jer pojedini kandidati za zastupnike u Hrvatskom saboru nisu zakonski u jednakom položaju – kandidati srpske nacionalne manjine bili bi kandidati u svih deset izbornih jedinica, a svi ostali samo u jednoj izornoj jedinici. To znači da bi prvoplasirani kandidat na nekoj listi srpske nacionalne manjine imao deset prilika da ostvari pravo na zastupnički mandat (u svakoj od deset općih izbornih jedinica), dok bi kandidati svih ostalih kandidacijskih listi imali samo jednu priliku – u onoj jednoj izornoj jedinici u kojoj su se kandidirali.

Sljedeći problem s ranije navedenom odredbom, prema našem mišljenju, u tome je što ona, a i bilo koja druga zakonska odredba, ne definira što je to stranačka ili nezavisna kandidacijska lista srpske nacionalne manjine, odnosno na koji bi način birači na glasačkom listiću mogli prepoznati neku kandidacijsku listu kao listu srpske nacionalne manjine. Upravo je pitanje „raspoznavanja“ kandidacijske

liste srpske nacionalne manjine bitno radi dodjele zastupničkih mandata.

Najproblematičniji dio zakonskog rješenja jest sam način izbora zastupnika srpske nacionalne manjine. Riječ je o novom članku 40.a koji propisuje novi model njihova izbora:

„Ako kandidacijske liste srpske nacionalne manjine nisu dobile tri zastupnička mjesta u Saboru na temelju utvrđenih rezultata izbora, sukladno članku 40. ovoga Zakona, zastupnička mjesta do zajamčenog broja određuju se na temelju ukupnog broja glasova pojedine kandidacijske liste u svim izbornim jedinicama.

Zajamčena zastupnička mjesta osvaja ona kandidacijska lista srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova.

Ako je neka od lista srpske nacionalne manjine ostvarila pravo na jedno zastupničko mjesto u Saboru na temelju utvrđenih rezultata izbora, tri zajamčena zastupnička mjesta dobiva kandidacijska lista srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova u ostalim izbornim jedinicama.

Ako su liste srpske nacionalne manjine ostvarile pravo na dva zastupnička mjesta u Saboru na temelju utvrđenih rezultata izbora, dva zajamčena zastupnička mjesta dobiva kandidacijska lista srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova u ostalim izbornim jedinicama.“

Kao prvo, novi članak 40.a zapravo je samo dopunski članak za izbor zastupnika srpske nacionalne manjine, jer oni bi mogli biti izabrani kao i svi ostali zastupnici u deset općih izbornih jedinica (ali ne sukladno članku 40. kako je pogrešno navedeno u prethodnoj zakonskoj odredbi, već sukladno članku 37. Zakona). Kada bi se to desilo članak 40.a ne bi se ni primijenio. Članak 40.a primjenjivao bi se samo u tri slučaja – ako liste srpske nacionalne manjine u natjecanju s ostalim kandidacijskim listama u deset općih izbornih jedinica

- a) nisu osvojile nijedan mandat,
- b) osvojile su jedan mandat,
- c) osvojile su dva mandata.

Iz članka 40.a proizlazi da bi zastupnika srpske nacionalne manjine moglo biti najviše četiri i to u slučajevima kada su liste srpske nacionalne manjine osvojile jedan ili dva mandata u natjecanju s ostalim kandidacijskim listama u deset općih izbornih jedinica. U ta dva slučaja još tri (u slučaju b), odnosno dva mandata (u slučaju c) pripalo bi onoj listi srpske nacionalne manjine koja je „ostvarila najveći broj glasova u ostalim izbornim jedinicama“ (isključene su ona ili one dvije u kojima je lista srpske nacionalne manjine ostvarila mandat ili dva mandata u natjecanju s ostalim kandidacijskim listama).

Malo je poznato da je takvo zakonsko rješenje načina izbora zastupnika srpske nacionalne manjine dogovoreno načelno (pa i u pojedinostima) još u svibnju 2010. godine, dakle prije donošenja ustavnih

i promjena Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.⁴⁷

Pažnja javnosti najviše je bila usredotočena na stavak 1. i 2. članka 40.a koji propisuju da će sva tri zajamčena mjesta srpske nacionalne manjine u Hrvatskom saboru, ako nijedno liste te manjine nisu ostvarile u natjecanju s ostalim kandidacijskim listama, pripasti onoj listi srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova. Dakle, lista koja bi dobila *relativnu većinu* glasova imala bi pravo na sva tri zastupnička mjesta. U sustav razmjernog predstavnštva, koji uređuje način izbora zastupnika u deset općih izbornih jedinica, tako je ubačena jedna novina za koju na prvi pogled nije bilo jasno je li riječ o jednom „specifičnom obliku vrlo jakog većinskog modela“, kao što je primijetio Goran Čular⁴⁸ ili svojevrsnom premijskom sustavu, kako ga je okarakterizirala Mirjana Kasapović.⁴⁹

Smatram da je riječ o svojevrsnom *winner-take-all* izbornom sustavu, koji me podsjeća na američki model glasovanja za liste elektora za izbor predsjednika SAD-a u pojedinim državama, gdje lista s relativnom većinom glasova birača osvaja sva elektorska mjesta (tzv. *unit rule*). Tu je spojeno glasovanje za listu s dodjelom mandata elektora u skladu sa sustavom (relativne) većine. Takav model izborni su inženjeri osmislili i u članku 40.a. Je li takva dodjela zastupničkih mandata neustavna? U nastavku ću nastojati dokazati kako je taj članak protivan načelu jednakog biračkog prava iz članka 45. Ustava RH i u tom smislu neustavan. Pritom ću se koncentrirati na stavak 3., članka 40.a.

Pretpostavimo da se za mjesta zastupnika srpske nacionalne manjine natječu dvije kandidacijske liste (stranka A i B) i da jedna od tih listi (lista A) uspije u natjecanju s ostalim kandidacijskim listama ostvariti jedan mandat u IV. izornoj jedinici zahvaljujući dobivenim 10 500 glasova ili 5,1% glasova, dok je lista B dobila svega 3 000 glasova. No, u preostalih devet općih izbornih jedinica lista A dobit će ukupno 18 000 glasova, a lista B 20 000 glasova. Prema članku 40.a, st. 3. stranka A ostvarit će svega 1 zastupnički mandat (s ukupno 28 500 glasova u svih 10 izbornih jedinica), a stranka B dobit će tri zajamčena mandata (s ukupno 23 000 glasova), jer je ostvarila relativnu većinu glasova (20 000 prema 18 000 u devet izbornih jedinica). Dakle, stranka s ukupno manje glasova ostvarit će tri puta više zastupničkih mandata. No, to nije sve. Ako pretpostavimo da je za stranku A u IV. izornoj jedinici glasovalo 500 birača manje (10 000 umjesto 10 500) njezin bi rezultat bio ispod izbornog praga od 5% i ona ne bi mogla sudjelovati u razdiobi zastupničkih mandata u toj izornoj jedinici. Ta bi stranka stoga izgubila zastupnika u IV. izornoj jedinici, ali u tom slučaju, što se tiče raspodjele mandata zastupnika srpske nacionalne manjine, primjenjivale bi se odredbe st. 1. i 2. članka 40.a i sva tri zajamčena mjesta pripala bi stranci koja je osvojila najviše glasova u svih deset izbornih jedinica. U tom slučaju stranka A koja je osvojila 28 000 (naspram 23 000 stranke B) ostvarila bi pravo na sva tri zastupnička mjesta srpske nacionalne manjine. Riječ je o svojevrsnom, ali i dobro poznatom paradoksu negativnih glasova – da određena stranka može polučiti bolji rezultat s manje glasova. U

47 Vidi „Uz ustavne promjene, i dopunsko biračko pravo manjinama“, HINA, 1. svibnja 2010. dostupno na <http://www.ipress.hr/hrvatska/uz-ustavne-promjene-i-dvostruko-biracko-pravo-manjinama-5306.html>.

48 „Umijeće trgovanja“, dostupno na <http://www.h-alter.org/vijesti/politika/umijece-trgovanja> (posjetio 3. svibnja 2011.).

49 Mirjana Kasapović, Pupovčeva premija, Večernji list – prilog Obzor, 31.12.2010.

našem konkretnom slučaju stranka A bi s 500 glasova manje ostvarila tri zastupnika, umjesto jednog. Takva mogućnost, koja ni teorijski ni praktički nije isključena s primjenom članka 40.a, protivna je načelu jednakog biračkog prava. Sa sličnim problemom negativnoga glasa suočio se i njemački Savezni ustavni sud zbog specifičnosti njemačkog izbornog sustava. Sud je neustavnim ocijenio mogućnost da negativna težina glasa (*negatives Stimmgewicht*) utječe na rezultat izbora i ukinuo određene odredbe izbornog zakona koje omogućuju da glas građana za određenu stranku dovede do toga da ona zbog toga izgubi parlamentarni mandat.⁵⁰

Upravo to što je uočio Njemački ustavni sud na određenim specifičnostima njemačkog izbornog sustava moglo bi se dogoditi i u primjeni članka 40.a. Zbog potencijalnoga kršenja načela jednakog biračkog prava koji obuhvaća jednakost glasačke težine, taj je članak protivan Ustavu Republike Hrvatske.

/ Krojenje izbornih jedinica za izbor zastupnika

Posljednja tema koja se odnosi na suvremeni hrvatski izborni inženjering nastojanje je vladajuće stranke da kratko vrijeme prije predstojećih izbora izmijeni granice deset općih izbornih jedinica u kojima se bira 140 zastupnika. U trenutku pisanja ovoga teksta to nastojanje još uvijek nije konkretizirano formalnim prijedlogom Vlade ili zakonom koji bi donio Hrvatski sabor, ali u javnosti je već izneseno dovoljno činjenica koje upućuju na zaključak da vladajuća stranka ima (ili je imala) ozbiljnu namjeru provesti „krojenje” izbornih jedinica.⁵¹ Kako će konstatirati Josip Glaurdić, politolog s Cambridgea, „radi se bez sumnje o pokušaju HDZ-a da pod plaštom ujednačavanja veličine izbornih jedinica pokuša ušičariti nekoliko zastupničkih mandata”.⁵²

Krajem ožujka 2011. godine, a nakon proteka ustavnog roka za izmjenu izbornog zakonodavstva, prema izvješću Ustavnog suda o primjeni članka 5. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske, predsjednica Vlade je izvijestila javnost da će Vlada predložiti novi Zakon o izbornim jedinicama i da je već izrađen nacrt tog zakona koji predviđa da odstupanja u broju birača u svakoj od jedinica budu 2,78%, a u svakoj izornoj jedinici bilo bi oko 408 000 birača.⁵³ Sljedećih dana u javnosti pojavili su se određeni nepotvrđeni nacrti novih izbornih jedinica, koji su upućivali na svojevrсни izborni inženjering jer su te izborne jedinice, radi poštivanja uvjeta jednakog broja birača (uz minimalna odstupanja), u velikoj mjeri narušile važno načelo u oblikovanju izbornih jedinica,

50 Presuda Saveznog ustavnog suda 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07 od 3. srpnja 2008. (dostupno na http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703_2bvc000107.html, posjetio 3. svibnja 2011..

51 Lika i kvarnerski otoci sele u VII. izbornu jedinicu, Vjesnik 28.03.2011. U članku se navodi da je predložene promjene granica izbornih jedinica prihvatilo Predsjedništvo HDZ-a, bez iznošenja detalja, budući da se prijedlog prije slanja u Vladinu i saborsku proceduru najprije mora usuglasiti s koalicijskim partnerima.

52 Josip Glaurdić, „Ni riječi o razvodu države i partije”, Forbes, svibanj 2011., s. 9.

53 Lika i kvarnerski otoci sele se u VII. izbornu jedinicu, Vjesnik, 28. ožujka 2011.

a ono se odnosi na poštivanje upravnih granica županija i gradova.⁵⁴ Opozicija je iznijela stav da je protekao ustavni rok za bilo kakvu promjenu izbornog zakonodavstva, a s druge strane u ime Vlade ministar uprave D. Mlakar reći će da njegovo ministarstvo kroji nove izborne jedinice u skladu sa zakonom i prema preporuci Ustavnog suda.⁵⁵

Nakon oštrog upozorenja opozicije, ali i stručne javnosti⁵⁶, da bi svako donošenje novog zakona o izbornim jedinicama bilo kršenje ustavnog zakona i načela dobre parlamentarne prakse Vlada nije službeno predložila takav zakon Hrvatskom saboru (do trenutka pisanja ovog teksta, odnosno sredine lipnja 2011.), ali nije ni izvijestila javnost o tome da je odustala od predlaganja takvog zakona prije parlamentarnih izbora. No, čini se da novi zakon o izbornim jedinicama neće biti predložen, jer o njemu nije postignuta suglasnost HDZ-a i njegova najvažnijeg koalicijskog partnera HSS-a.⁵⁷

/ Zaključak

U ovom radu koncentrirali smo se na danas najsofisticiranije metode izbornih manipulacija, tj. na izborni inženjering kao zakonsko sredstvo da se pogoduje određenom ili određenim subjektima koji sudjeluju u izborima, kako bi se njegova ili njihova izborna pobjeda učinila što izglednijom. Izborni inženjering vrlo je prisutan u suvremenim demokratskim državama kao legalno (iako ne i legitimno) sredstvo kojim se u granicama pravno dopustivog želi utjecati na rezultat izborne utakmice.

Danas se izborni inženjering često koristi, s promjenjivim uspjehom, od međunarodnih organizacija i njihovih predstavnika u pojedinim državama kako bi se pomoću njega oblikovao određeni stranački sustav, kako bi se prevladale posljedice oružanih sukoba ili građanskih ratova pomoću takvih izbornih aranžmana koji će pospješivati demokraciju i ublažavati etničke i druge raskole u duboko podijeljenim društvima. To iz razloga što izborni sustavi značajno utječu na političko ponašanje – njihov učinak manifestira se na broj političkih stranaka, njihov karakter i vrstu političkog natjecanja, stabilnost vlade, političku stabilnost, vjerojatnost da ekstremističke stranke budu zastupljene u zakonodavnom tijelu itd.

Kada je riječ o Hrvatskoj, izborni inženjering u njoj se tijekom 1990-tih godina naročito manifestirao u stalnim promjenama izbornog sustava, uvođenjem posebne izborne jedinice za dijasporu 1995. godine te krojenjem izbornih jedinica za izbor zastupnika prema novom razmjernom sustavu 1999. godine. U svojoj suvremenoj inkarnaciji hrvatski se izborni inženjering (u režiji iste političke stranke) manifestira u načinu izbora zastupnika „dijaspore“, načinu izbora zastupnika srpske nacionalne manjine te (ponovnom, ali još ne provedenom) nastojanju da se novim zakonom prekroje granice

54 Krojili tako da HDZ dobije dva zastupnika više, Večernji list, 7. travnja 2011.

55 Mlakar: U popisu birača ima previše ljudi, ali mi ih ne možemo izbrisati, dostupno na <http://www.index.hr/vijesti/clanak/mlakar-u-popisu-biraca-ima-previse-ljudi-ali-mi-ih-ne-mozemo-izbrisati-/544518.aspx> (posjetio 11. svibnja 2011.).

56 Branko Smerdel, „Vlast u zaleđu: je li demokratski prekrajati izborne jedinice“, Informator, br. 5963, 30. travnja 2011.

57 To izrijeком potvrđuje predsjednik HSS-a Josip Friščić u intervjuu Jutarnjem listu („Na izbore idemo sami“) od 11. lipnja 2011.

deset općih izbornih jedinica za izbor 140 zastupnika.

Pritom se pokazuje da postojeća pravna zaštita od izbornog inženjeringa u Republici Hrvatskoj nije dovoljna, jer vladajuća koalicija u pravilu može osigurati apsolutnu većinu u Hrvatskom saboru potrebnu za donošenje izbornih zakona, a postojeća interpretacija Ustavnog suda u vezi s člankom 5. UZPU da se zakoni kojima se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor donose najkasnije godinu dana prije održavanja redovitih izbora za zastupnike Hrvatskoga sabora također ne sprečava promjenu pravila izborne utakmice u izornoj godini.

Znatno kvalitetnija zaštita u tom smislu bio bi zahtjev da se izborna zakonodavstvo donosi dvotrećinskom većinom u Hrvatskom saboru, što bi nužno zahtijevalo suglasje vladajuće koalicije i opozicije oko bilo kakve promjene. U nama susjednoj Sloveniji o izbornom zakonu Državni zbor odlučuje dvotrećinskom većinom svih zastupnika, tj. istom većinom kojom donosi i mijenja Ustav.

Stoga je naše mišljenje da se onemogućivanje izbornog inženjeringa može postići jedino konstitucionalizacijom izbornog sustava, tj. ugradnjom temeljnih načela izbornog sustava u ustavni tekst, koji je u pravilu teško mijenjati bez suglasnosti najvažnijih političkih opcija, a drugo najbolje rješenje bilo bi donošenje izbornog zakonodavstva 2/3 većinom svih zastupnika.

Činjenica jest, kao što je konstatirao Smiljko Sokol, da je problematika izbornog postupka i određivanja načina diobe zastupničkih mandata prema izbornim rezultatima regulirana izbornim zakonodavstvom, a ne u ustavu, u najvećem broju europskih država.⁵⁸ No, danas već značajan broj europskih država temeljna načela izbornog sustava razrađuje u svom ustavnom tekstu (primjerice Slovenija, Portugal, Švedska, Austrija, Belgija, Danska, Irska, Švicarska, Španjolska, Češka), a za takvo rješenje plediramo na kraju ovog izlaganja.

⁵⁸ Smerdel, Sokol, Ustavno pravo, 4. izdanje, Narodne novine, 2009, s. 259.



// SRBIJA: DVA DESETLJEĆA BORBE ZA SLOBODNE I POŠTENE IZBORE

prof. dr. sc. Vladimir Goati

*sveučilišni profesor i predsjednik
nevladine udruge Transparentnost
Srbija u Beogradu*

/ Sažetak

Premda Srbija poput niza ostalih europskih zemalja u tranziciji višestranačke demokratske izbore održava u kontinuitetu od 1990., autor protekla dva desetljeća izborne prakse u Srbiji dijeli na dva esencijalno različita razdoblja. Prvo traje od 1990. kada su održani prvi višestranački izbori do 5. listopada 2000. kada je došlo do političkog prevrata u zemlji nakon sloma vladavine Slobodana Miloševića i tzv. fasadne demokracije. U tom je razdoblju, smatra autor, Srbija bila ogledni poligon teških izbornih zloporaba, kršenja izborne volje građana i manipulacije izbornim rezultatima. U drugom su razdoblju koje počinje 5. listopada 2000. najteža kršenja izbornog prava onemogućena, ali su u normativnoj regulativi političkog predstavnštva ipak ostale odredbe (posredni razmjerni sustav, *bianco* ostavke) koje su bitno narušavale njegovu demokratičnost. S obzirom da su prijemne odredbe pod pritiskom Europske unije i Venecijanske komisije ukinute u lipnju 2001., tek će sljedeći parlamentarni izbori u Srbiji donijeti istinske demokratske pomake. Osvrćući se na ta dva razdoblja održavanja višestranačkih izbora u suvremenoj Srbiji, autor najvažnijom posljedicom smatra potpuno ukidanje autonomije parlamenta tj. pretvaranje parlamenta u instituciju-maketu, a njegove članove u promjenjive delegate političkih stranaka. Dva su latentna efekta te posljedice. Prvi je ekstremno jačanje moći političkih stranaka kao organizacija koji je doveo do svojevrstne 'partitodespocije', a drugi koruptivnost stranačkih vodstava kojima je zakon omogućavao potpunu arbitrarnost u odabiru parlamentarnih zastupnika.

Ključne riječi: izborna manipulacija, Srbija, fasadna demokracija, legitimitet, političke stranke, parlamentarni izbori, izborna zakonodavstvo, posredni razmjerni sustav, *bianco* ostavke

1. Kada je riječ o slobodnim izborima, proteklo razdoblje sasvim grubo možemo podijeliti na dva perioda. Prvi traje od uspostavljanja višestranačja 1990. do 5. listopada 2000. i poklapa se s Miloševićevom vladavinom. U tom periodu Srbija je „bila ogledni poligon” izbornih zloupotreba (često originalnih), kršenja izborne volje građana i grubog prekrjanja izbornih rezultata. Univerzalno pravilo da su u slobodnim izborima pravila izbornog nadmetanja unaprijed poznata, a izborni ishod neizvjestan, u praksi se ostvarivalo kao neizvjesnost pravila, dok je rezultat izbora bio unaprijed poznat.

Drugi period počinje od listopadskog prevrata 2000. do početka srpnja 2011. kada je onemogućena gruba manipulacija glasovima građana, ali u normativnoj su regulativi političkog predstavništva ostale odredbe (posredni proporcionalni sustav, bjanko-ostavke) koje bitno narušavaju demokratičnost političkog predstavništva. Te odredbe ukinute su – pod pritiskom EU i Venecijanske komisije u srpnju 2011. – tako da će se tek sljedeći parlamentarni izbori u Srbiji odvijati u normativnom okviru koji je sličan drugim demokratskim zemljama.

2. U Miloševićevoj eri formalno su uspostavljene demokratske institucije: višestranački sustav, izbori, nezavisni mediji. Ali riječ je o „fasadnoj demokraciji”, dok je u stvarnom političkom životu bio na snazi autoritarni poredak. Vladajuća Socijalistička partija Srbije (SPS), na čelu s Miloševićem, permanentno je nad opozicijom u izbornim nadmetanjima imala privilegiran položaj i sve je poluge političke moći držala čvrsto u svojim rukama (opširnije: Goati, 2001, 217-224).

3. U opisanom razdoblju važni segmenti društva izričito su osporavali legitimitet Srbije kao političke zajednice i (ili) legitimnost uspostavljenog političkog režima (o razlici između političke zajednice i režima: Easton, 1979, 143.). Stranke albanske nacionalne manjine (17,2% stanovništva Srbije) udružene u „Albansku alternativu” osporile su legitimnost Srbije i zbog toga su postojano bojkotirale sve oblike službenog političkog života, uključujući izborna nadmetanja i popis stanovništva. Stranka demokratske akcije (SDA), nezadovoljna zbog marginalizacije Muslimana u Srbiji (2,5% stanovništva Srbije) odbila je, također, sudjelovanje na državnim izborima u prosincu 1992., kao i na izborima 1993. Odbijanje skoro jedne petine etnički definirane populacije Srbije da participira u političkom životu govori o izrazitom deficitu legitimiteta Srbije (i Savezne republike Jugoslavije – SRJ). To Juan Linz i Alfred Stepan formuliraju sljedećom hipotezom: „...što je veći postotak naroda na danom teritoriju, koji osjeća da ne želi biti članom te teritorijalne jedinice, ma kako ona restrukturirana bila, teže će se učvrstiti sama demokracija u toj jedinici” (Linz i Stepan, 1992, 124.).

4. Pokraj neravnopravnog položaja opozicijskih stranaka u ekonomskoj, institucionalnoj i medijskoj sferi, koji je imao presudan utjecaj na rezultate izbora održane od 1990. do 2000., na ishod izbora utjecalo je bitno, u nekim slučajevima presudno, kršenje izbornih propisa (falsifikati, krađe) „u re-

žiji” vladajućeg SPS-a. Do toga je dolazilo, uglavnom, bez obzira na to je li riječ o parlamentarnim (državnim, saveznim, lokalnim) ili o predsjedničkim (državnim, saveznim) izborima. U promatranom vremenskom okviru (1990. – 2000.) u Srbiji je uočena izuzetno bogata lepeza raznovrsnih prekršaja kakvima nema premca ni u jednoj postkomunističkoj zemlji Jugoistočne Europe. Od tih prekršaja izdvojit ćemo sljedeće: krivotvorenje izbornih popisa i zapisnika s biračkih mjesta, preinačavanje izbornih rezultata od strane izbornih komisija, arbitrarno poništavanje izbornih rezultata od strane sudova, „dopisivanje” broja birača kako bi se osigurala pobjeda određenog kandidata i (ili) ispunili zakonski uvjeti za valjanost izbora, masovno dvostruko glasovanje, „glasovanje” osoba koje su trajno odsutne ili umrle („zombi”-birači), pritisak na zaposlene da glasuju za određene stranke i kandidate, organizirano ubacivanje u glasačke kutije većeg broja unaprijed popunjenih glasačkih listića i dr.

5. Izvršenje većine nabrojanih prekršaja olakšavalo je to što je SPS (kojem su se od 1998. u koalicijskoj vladi – poznatoj kao „crveno-crna koalicija” – pridružile Srpska radikalna stranka i Jugoslovenska udružena levica) posredstvom „izborne administracije” i državnog aparata, arbitrarno smanjivao i povećavao izbornu tijelo republike. Broj birača na sukcesivnim državnim izborima u Srbiji oscilirao je u neobjašnjivo širokim amplitudama što ilustriraju sljedeći podaci: 1990. – 7.044,797; 1992. – 6.774,995; 1993. – 7.010,389; 1997. – 7.210,386 i 2000. – 6.508,856. Pretpostavka da je okomit pad biračkog tijela Srbije 2000. u odnosu na 1997. rezultat „otpisivanja” birača s prebivalištem na Kosovu i Metohiji (zato što se ta pokrajina od srpnja 1999. nalazi pod zaštitom UN-a) neodrživa je, jer bi u tom slučaju broj birača bio znatno više smanjen (za više od milijun). Možda je zato objašnjenje da je do državnih izbora 2000. vladajući režim u Srbiji raspolagao s više od pola milijuna „fiktivnih birača”, koje je mogao upotrebljavati u slučaju potrebe, bliže istini.

Taj „birački višak” nestao je 2000. jer je „stari režim”, poslije temeljnog političkog prevrata 5. listopada, izgubio kontrolu nad „izbornom administracijom” i državnim aparatom.

6. Većina prije navedenih izbornih prekršaja nisu bili samo pojedinačni prijestupi, nego su imali „globalni” karakter, baš zato što su u njima posredno ili neposredno sudjelovali organi „izborne administracije” i državni aparat. Jer, da bi se masovno zloupotrebljavali unaprijed zaokruženi listići – kao što je to, primjerice, bio slučaj na lokalnim izborima u Srbiji 1996. – neophodno je prethodno osigurati nepopunjene listiće od „izborne administracije” koja, po zakonu, organizira njihovo tiskanje i distribuciju. O sudjelovanju državnog aparata u falsificiranju ishoda lokalnih izbora 1996. govori to što su u kao instrument za preinačavanje izbornih rezultata iskorišteni sudovi, a pravosudni sustav nije reagirao na krivične prijave protiv počinitelja očitih izbornih prijestupa (o tome: Vodinelić-Rakić i ost. 1997.). „Velika izborna krađa”, koju je organizirao vladajući režim Srbije 1996., potaknula je masovne proteste građana i međunarodne javnosti, zbog kojih je Miloševićev režim bio prinuđen priznati pobjedu opozicije u četrdesetak općina i gradova Srbije 1997. (*lex specialis*).

7. Osim pokušaja falsificiranja lokalnih izbora 1996., od ostalih izbornih prekršaja u promatranom razdoblju, izdvajaju se – po obujmu i bezobzirnosti – krivotvorenje rezultata izbora za predsjednika Srbije (prosinac 1997.) i za predsjednika SRJ (2000.). U prvom slučaju kandidatu SPS-a, Milanu Milutinoviću, dopisane su stotine tisuća glasova albanskih birača s Kosova i Metohije, kako bi se omogućio njegov izborni trijumf. Mnoga od izbornih mjesta na kojima je Milutinović „dobio” stopostotnu podršku albanskih birača, prema svjedočenju promatrača, uopće nisu bila otvorena (Goati, 1999., 164-166).

U drugom slučaju, SPS je pokušao krivotvoriti rezultate izbora za predsjednika SRJ (24. prosinca 2000.) oslanjajući se, pritom, na Saveznu izbornu komisiju (SIK) i Savezni ustavni sud (SUS). Premda su već 25. prosinca prikupljeni podaci s biračkih mjesta govorili to da je na predsjedničkim izborima kandidat DOS-a Vojislav Koštunica pobijedio kandidata SPS-a Slobodana Miloševića, već u prvom krugu SIK – točnije, njegov stalni dio – nastojao je do 5. listopada 2000. spriječiti ili bar ublažiti Miloševićev poraz. U tom razdoblju SIK je, umjesto organa koji nepristrano obavlja zakonom propisane zadatke, djelovalo kao *longa manus* vladajućeg režima čineći velik broj teških povreda izbornih propisa od kojih ćemo spomenuti samo najteže: onemogućivanje članovima SIK-a iz proširenog sastava (predstavnicima stranaka – podnositelja izbornih lista) sudjelovanja u radu Komisije od zatvaranja biračkih mjesta do objavljivanja konačnih rezultata; uzimanje u obradu izbornog materijala s biračkih mjesta na Kosovu i Metohiji, iako je taj materijal stigao u izborne jedinice Prokuplje i Vranje poslije isteka zakonom propisanog roka, i donošenje odluke o zatvaranju biračkih mjesta na Kosovu i Metohiji u 16 umjesto u 20 sati.

8. Povrh toga, stalni sastav SIK-a falsificirao je rezultate predsjedničkih izbora objavljujući u svojoj Odluci (*Službeni list SRJ*, 29. studenog 2000.) da je kandidat DOS-a, Vojislav Koštunica, dobio 2.474,392 glasa, odnosno 49,9% od ukupnog broja birača. Na temelju toga, SIK je ocijenio da Koštunica nije ispunio uvjet (od 50% plus jedan glas) da bi bio izabran u prvom krugu pa je proglasila da će drugi krug predsjedničkih izbora biti održan 8. listopada 2000. Prilikom „uštivanja” izbornih rezultata, Saveznoj izbornoj komisiji – koja je, očito, radila u velikoj žurbi – potkrala se i jedna krupna činjenična pogreška. U citiranoj Odluci navedeno je da broj birača koji su glasovali iznosi 5.053,428, a broj upotrijebljenih glasačkih listića 5.053,090! Zbog nesavjesnog rada, protiv članova SIK-a podnesena je već 5. listopada 2000. krivična prijava, a protiv nekih od članova Komisije Prvo opštinsko javno tužilaštvo u Beogradu podignulo je optužnicu zbog zloupotrebe službenog položaja.

Listopadskim prevratom 2000. prestalo je bezobzirno i grubo falsificiranje izborne volje ali su, kao što smo prije naglasili, ostale sustavne slabosti u normativnoj regulaciji političkog predstavništva. Rasvijetlit ćemo podrobnije dvije najozbiljnije: posredni karakter proporcionalnog sustava bjanko-ostavke (u tome ćemo se osloniti na naš referat izložen 22. ožujka 2011. na skupu „Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva” održanom u Beogradu u organizaciji National Democratic Institutea).

Ustav Srbije (2006) naglašava da je Člzborno pravo opšte i jednako, izbori su slobodni i neposredni

(podcrtao V.G.), a glasanje je tajno i lično« (čl. 52.). Važeći Zakon o izboru narodnih poslanika (2000.) grubo krši citiranu ustavnu normu o neposrednom karakteru izbora time što uspostavlja posredan proporcionalni sustav. S obzirom na to da je taj oblik proporcionalnog sustava – *endogena srpsko-crnogorska institucionalna inovacija nepoznata u teoriji izbornih sustava* – korisno ju je detaljnije objasniti. Potreba klasifikacije proporcionalnog sustava u dimenziji posredno/neposredno javila se poslije Drugoga svjetskog rata u Saveznoj Republici Njemačkoj u obliku dileme je li uopće (onaj do tada poznati) proporcionalni sustav posredan ili neposredan?

Dilemu je potaknula odredba Osnovnog zakona Njemačke (1949.) po kojoj građani te zemlje imaju pravo na neposredne izbore. Tijekom rasprava o optimalnom izbornom sustavu za Njemačku, izvjestan broj pravnih stručnjaka iznio je sumnje u to da proporcionalni izborni sustav zadovoljava navedeni zahtjev Osnovnog zakona i zatražilo da se o tome izjasni Ustavni sud. Raspravljajući o tom pitanju Ustavni sud Njemačke zauzeo je stav da je proporcionalni izborni sustav neposredan, ako „treća osoba“ (podnositelj liste, stranka) ne intervenira u razdoblju između glasovanja birača i raspodjele mandata (Birke, 1961., 19). Dok je u Njemačkoj, na temelju iznesenog kriterija Ustavnog suda, proporcionalnom sustavu priznat neposredan karakter, u slučaju Srbije primjena identičnog kriterija dovodi do obrnute ocjene. U proporcionalnom sustavu Srbije odlučujuću ulogu, zapravo, igra „treća osoba“ (podnositelj liste, politička stranka) koja – deset dana **poslije** objavljivanja rezultata izbora – određuje potpuno arbitrarno tko će od 250 kandidata dobiti mandat! U tom pogledu članak 84. (stav. 1.) Zakona o izboru narodnih poslanika (2000.) nedvosmislen je i glasi: „Podnositelj izborne liste će, najkasnije u roku od deset dana od dana nakon objavljivanja ukupnih rezultata izbora, dostaviti izornoj komisiji podatke o tome kojim kandidatima sa izborne liste se dodeljuju poslanički mandati, u skladu sa odredbama ovog zakona“. Ovo bizarno rješenje ukida vezu između volje građana i poslanika jer konačnu selekciju poslanika **poslije izbora** arbitrarno obavlja „stranački faraon“ sa svojim okruženjem.

9. Smisao posrednih izbora izvrsno je ocijenio Maurice Duverger na sljedeći način: „Posredno glasovanje nije samo tehnika čiji je cilj ostvarivanje nejednakog predstavnništva; ono daleko nadmašuje taj plan... u cjelini, posredno glasovanje manje je demokratsko nego direktno glasovanje: utjecaj onih kojima se vlada na izbor vladajućih manji je u prvom nego u drugom slučaju“ (1958., 93). Ovako Duverger piše o hipokriziji onih koji koriste posredno glasovanje. „Posredno glasovanje izvanredno je sredstvo da se odbaci demokracija stvarajući privid da se primjenjuje.“ (1984., 167)

10. Bjanko-ostavke u Srbiji našle su se u žiži političkih kontroverzija prvih godina ovog tisućljeća kada su angažirane stranke u prvim koalicijskim vladama nastojale pod svaku cijenu očuvati svoj tanki „poslanički saldo“. Većina njih to je učinila – bez uporišta u Zakonu o izboru narodnih poslanika – osiguravajući od pripadnika svog poslaničkog kluba **unaprijed** potpisane antidatirane ostavke koje

stranačka rukovodstva mogu aktivirati ako poslanici ne poštuju naloge rukovodstva pri odlučivanju u parlamentu ili ako pokazuju namjeru da napuste stranku. Uvođenje bjanko-ostavki značilo je, zapravo, uspostavljanje imperativnog mandata i redukciju poslanika na stranačke povjerenike. U upotrebljavanju je imperativnog mandata Crna Gora pokazivala izvjesne sličnosti sa Srbijom, premda Crnogorski ustav iz 1992. (kao i Ustav iz 2007.) izričito u članku 77. ističe da poslanik glasuje prema svom uvjerenju i da zbog toga ne može biti opozvan. Mogućnost opoziva (i imperativnog stranačkog mandata) u Crnoj Gori zaobilazno je uvedena Zakonom o dopuni zakona o izboru odbornika i poslanika (1995.) prema kojem poslanik prestankom članstva u stranci automatski gubi mandat, bez obzira na to je li do toga došlo isključenjem ili napuštanjem stranke od strane samog člana. Razlog arbitrarnog oduzimanja mandata mogla je biti poslanička nedisciplina, ali i nastojanje da se „micanjem poslanika” uprazni mjesto za osobe bliske stranačkom vođi. „Sa neslobodnim poslanikom crnogorski parlament, umjesto središta slobodne političke rasprave i odlučivanja o najvažnijim pitanjima, funkcioniše kao ustanova koja samo ratifikuje stavove partijskih kadrova” (Pavićević i Goati. 2002., 18). Zaobilazno oduzimanje poslaničkog mandata u Crnoj Gori bilo je na snazi do 2004. kada je definitivno ukinuto odlukom Ustavnog suda prema kojoj poslanik zadržava mandat i kada prestane njegovo članstvo u stranci. Na taj se način Crna Gora pridružila ogromnoj većini demokratskih zemalja u kojima je na snazi slobodan poslanički mandat.

11. Odnos prema imperativnom stranačkom mandatu u Srbiji ima dužu i „vijugaviju” povijest nego u Crnoj Gori. Formalni prekid s imperativnim mandatom i uspostavljanje slobodnog mandata označila je odluka Ustavnog suda (27. svibnja 2003.), ali ta je odluka poštovana samo do 3. ožujka 2004., kada je sastavljena manjinska vlada (na čelu s DSS-om) koja je onemogućila provođenje te odluke sve do kraja svog mandata (svibanj 2007.)! Spomenuta vlada, točnije rečeno njezina većina u Administrativnom odboru Narodne skupštine, grubo je derogirala odluku Ustavnog suda prihvaćajući bjanko-ostavke koje su članovi nekih stranaka (DSS, G17 plus) bili prisiljeni potpisati kako bi bili uključeni u stranačku listu na parlamentarnim izborima u prosincu 2003. U ovom slučaju zanemarena je okolnost da su bjanko-ostavke ugovori između poslanika i stranke i da ne mogu kršiti odluku Ustavnog suda. Administrativni odbor uopće se nije obazirao na hijerarhiju pravnih akata, nego je većinom glasova, na temelju bjanko-ostavki, nezakonito oduzimao mandate „neposlušnim” poslanicima kako bi sačuvao „tanku” podršku manjinskoj vladi Vojislava Koštunice. Ništa nisu pomogle tužbe poslanika sudovima u Srbiji, jer nijedna od tih tužbi (ukupno sedam) nije riješena do kraja mandata vlade (2007) čiju je stožernu stranku činio DSS.

12. Ali, „priča”, nažalost, ne završava nezakonitim oduzimanjem mandata „neposlušnim poslanicima”, jer takva je mogućnost usvojena kao rješenje u Ustavu (2006.), čime je, zapravo, legalizirana ranije protuzakonita praksa. Članak 102., stavak 2., tog Ustava glasi: „Narodni poslanik je slobodan da, pod

određenim uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika”. Cinična formulacija „poslanik je slobodan” u citiranoj odredbi prikriva, zapravo, obvezu kandidata da strankama „stave na raspolaganje” svoje mandate, ako se uopće žele naći na kandidatskoj listi.

13. Zanimljivo je da se stav prema bjanko-ostavkama u Srbiji počeo mijenjati u drugoj polovici 2010., pod utjecajem kritičkih ocjena institucija EU i Venecijanske komisije. Inače, vlast je ranije bila potpuno „gluha” na identične prigovore koje su joj je upućivali pripadnici domaće znanstvene i stručne javnosti (doduše, ekstremno malobrojni). Promjena stava vlasti pod utjecajem europskih aktera postala je sasvim očita kad je Administrativni odbor Narodne skupštine krajem 2010. – umjesto „glatkog” usvajanja bjanko-ostavke opozicijskog poslanika Šormaza (član DSS-a), koju je (protiv njegove volje) zatražio DSS – osporio valjanost tog dokumenta i omogućio da spomenuti poslanik zadrži svoj mandat. Dodajmo pritom to da je, s obzirom na to da u međuvremenu Ustav Srbije nije promijenjen, niti je Narodna skupština usvojila drugačije autentično tumačenje članka 102. (stavak 2.), Administrativni odbor arbitrarno promijenio svoje gledište o jednom ključnom pravnom pitanju što daleko nadilazi njegove kompetencije.

Konačno, u srpnju 2011. Narodna skupština je izmjenama Zakona o izboru narodnih poslanika ukinula bjanko-ostavke usprkos citiranoj ustavnoj odredbi (čl.102., stavak 2.) .

14. Najkrupnija posljedica posrednog proporcionalnog sustava i bjanko-ostavki u Srbiji potpuno je ukidanje autonomije parlamenta, odnosno pretvaranje parlamenta u instituciju-maketu, a njegovih članova u promjenjive delegate političkih stranaka. Opisani izborni sustav u Srbiji ima još dva latentna učinka. Prvi je ekstremno jačanje moći stranačkog „lica” (aspekta) stranke koje označava „stranku kao organizaciju”, naspram druga dva „lica” stranke (stranka u vlasti i stranka na terenu) (o tome: Goati, 2008., 49-51). Zbog toga se umjesto o partitokraciji koja je univerzalno obilježje demokratskih poredaka – jer su u njima stranke daleko najutjecajnije politički akteri – u Srbiji može govoriti o partitodespotiji. Ovaj pojam jače nego prethodni ističe da stranke nisu zadovoljne svojom uvjerljivom supremacijom nad drugim političkim subjektima, nego da te subjekte nastoje obesmisлити ili ukinuti (npr. parlament).

15. Uz to, u distribuciji moći unutar stranaka Srbije došlo je do temeljnog preokreta; moć stranačkog rukovodstva ekstremno je narasla zato što je centar moći koji čini „stranka u vlasti” (utjelovljena u parlamentarnoj grupi) potpuno lišen važnosti, tako da taj centar ne predstavlja protutežu moći stranačkom rukovodstvu kao što je to slučaj u drugim parlamentarnim strankama demokratskih zemalja. Drugi latentni učinak jest olakšanje korupcije stranačkog rukovodstva što osigurava potpuna arbi-

travnost koja je tom rukovodstvu osigurana odabirom poslanika iz šireg kruga kandidata. Nije teško pretpostaviti da je poslaničkim kandidatima stalo da zadobiju mandat i da su za to pripadnicima vrha stranačke nomenklature (prvenstveno stranačkom vođi) spremni ponuditi niz pogodnosti, kako za njih osobno, tako i za stranku.

16. Svođenje poslanika u Srbiji na transmisiju tuđih odluka i parlamenta na skupštinu promjenjivih stranačkih delegata otvorio je pregršt pitanja, od kojih ćemo, namjerno u hiperboličnom obliku, navesti sljedeća: jesu li oni narodni predstavnici ili stranački povjerenici (?), je li parlament, utemeljen na principu imperativnog stranačkog mandata, uopće autonomna politička institucija ili je to samo skupština stranačkih povjerenika (?), zar ne bi bilo efikasnije da stranke (koalicije) imaju jednog povjerenika (umjesto 250 poslanika) koji raspolaže brojem glasova u skladu sa snagom stranke (princip dioničkih društava) (?) i, najzad, postoji li u već podmakloj epohi elektronskih komunikacija jeftiniji način prenošenja odluka stranačkog vrha predstavničkom tijelu od stranačkih povjerenika koji to čine usmeno (?).

/ Literatura

Bierke, Wolfgang (1961). *European Election by Direct Suffrage*. Leiden: A.V.

Duverger, Maurice (1958). *Droit constitutionnel et institutions politique*. Pariz: PUF

Duverger, Maurice (1976). *Les partis politique*. Pariz: Armand Coline.

Goati, Vladimir (1999). *Izbori u SRJ od 1990. do 1998, volja građana ili izborna manipulacija* (drugo izdanje). Beograd: CESID

Goati, Vladimir (1989). *Politička anatomija jugoslovenskog društva*. Zagreb: Naprijed

Goati, Vladimir (2008). *Političke partije i partijski sistemi*. Podgorica: Fakultet političkih nauka.

Kirpatrick, Jean (1981). *Democratic Elections, Democratic Government and Democratic Theory*. U: Butler, David, Penniman, Howard, Ranney, Austin (1981). *Democracy at the Pools, A Comparative Study of Competitive National Elections*. Washington, London: American Enterprise Institut for Public Policy Research.

Nohlen, Dieter (1992). *Izbornopravo i stranački sustav*. Zagreb: Školska knjiga.

Pavićević, Veselin, Goati, Vladimir (2002). *Reforma izbornog sistema Crne Gore*. Podgorica: Mreža nevladinih organizacija Crne Gore.

Rose, Richard, Macki, Thomas (1988). *Do Parties Persist or Fail? The Big Trade-off Facing Organi-*

zation. U: Merkl, Peter, (1988). *When Parties Failed: Emerging Alternative Organizations*. Princeton: Princeton University Press.

Sobolevski, Marek (1968). *Electors and Representatives: A Contributions to the Theory of Representation*. U: Pennock, Ronald, Chapman, John (ur.) (1968). *Representation*. New York: Atherton Press.

Venecijanska komisija (2002). *Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima*. Venecija, 16.-19. listopada.

// FINANCIRANJE POLITIČKIH STRANAKA U SRBIJI

dipl. pol. Đorđe Vuković

*programski direktor Centra
za slobodne izbore i demokraciju
(CeSID) u Beogradu*

/ Sažetak

Raščlanjujući recentno financiranje političkih stranaka u Srbiji u kojoj se višestranački demokratski izbori provode od kraja 1990.-e, autor naglašava da je posljednje desetljeće razvoja višestranačkog sustava u Srbiji obilježeno krajnje netransparentnim tokovima novca u politici. Bilo da se radi o redovitom radu, bilo o izborima kao o kulminaciji političkog procesa, iz autorove perspektive nije moguće govoriti čak ni o minimumu standarda koji se podrazumijeva kada je riječ o ovom području djelovanja političkih stranaka i odvijanja izbornog procesa. Naime, u Srbiji ne postoji institucionalno tijelo koje se bavi nadzorom nad prihodima i rashodima političkih stranaka, dok se veliki broj zakonskih rješenja pokazao neuporabljivim u samoj praksi. Također, postoji niz sistemskih problema i poteškoća, poput velikog javnog servisa i nezavršenog procesa privatizacije, koje samo nadopunjuju uvriježeno lošu sliku u ovom području. Donošenje novog zakonskog okvira kojim će se u Srbiji regulirati financiranje političkih stranaka trebalo bi omogućiti preduvjete da dođe do značajnijih promjena. Ipak, samo normativno reguliranje jest preduvjet da se formiraju tijela i institucije koje će se baviti ovim poslom, a tek nekoliko sljedećih godina, prognozira autor, pokazat će koliko će ta tijela i institucije biti uistinu uspješne u svom radu.

Ključne riječi: financiranje, političke stranke, Srbija, izborne kampanje, javni i privatni izvori financiranja, javnost, nadzor, zakoni

Posljednja dekada razvoja višestranačkog sustava u Srbiji obilježena je netransparentnim tokovima novca u politici. Bilo da je riječ o redovitom radu, bilo o kulminaciji političkog procesa ili izborima, ne može se govoriti ni o minimumu standarda koji se podrazumijeva kada je ovo područje u pitanju. Ne postoji tijelo koje se bavi kontrolom prihodnih i rashodnih strana političkih stranaka u Srbiji, velik broj zakonskih rješenja u praksi se pokazao neupotrebljivim, postoje sistemske boljke, poput velikog javnog servisa, nezavršenog procesa privatizacije, koje samo nadopunjuju inače lošu sliku ovog područja. Donošenje novog zakonskog okvira u ovom području trebalo bi stvoriti preduvjete za dolazak značajnijih promjena. Ipak, samo je normativno reguliranje preduvjet formiranja tijela i institucije koji će se baviti ovim poslom, a nekoliko narednih godina pokazat će koliko će one imati uspjeha u tome.

/ O dosadašnjoj praksi financiranja političkih stranaka u Srbiji

Od usvajanja Zakona o financiranju političkih stranaka 2003. godine pa do danas, bili smo svjedocima većeg broja izbornih procesa čije su kampanje ostale gotovo jednako netransparentne kao i u razdoblju uspostavljanja višestranačja 1990. godine. Jedino što bi se moglo izdvojiti kao pozitivno jest to što je njime omogućeno stabilno financiranje političkih stranaka iz budžeta, te je tako omogućeno lakše funkcioniranje stranaka koje osvajaju mandate u predstavničkim organima. Nasuprot tome, sve druge aspekte možemo samo negativno vrednovati.

Najprije, rješenja u samom Zakonu pokazala su se previše restriktivnima u pojedinim segmentima pa je velik broj političkih stranaka svjesno ulazio u kršenje zakonskih odredbi. U igri u kojoj je svaka od stranaka pomalo prekršila zakon, nitko se ne usuđuje inzistirati na njegovoj dosljednoj primjeni. Rezon po kojem će stranke radije prekršiti zakon kako bi osvojile vlast, nego se držati zakona pod cijenu neostvarivanja maksimalnih izbornih rezultata, često se poteže od stranke predstavnika stranaka, ali i od poznavatelja ovog područja. Uz to, Zakon nije pokrio sva područja koja su važna za uspostavljanje odgovornog i transparentnog financiranja političkih stranaka, te su se, s vremena na vrijeme, javljali slučajevi koji su uključenim akterima zadavali dodatne glavobolje⁵⁹. Shodno pojedinim područjima koja su njime definirana, ukazat ćemo na ključne probleme koji su nastali u njihovoj primjeni.

Financiranje redovitog rada političkih stranaka iz javnih izvora

Rješenjem iz 2003. godine regulirano je da sve političke stranke koje imaju predstavnike u zakonodavnim tijelima (neovisno o tome o kojoj je razini vlasti riječ: republička, regionalna, lokalna) imaju pravo na financijska sredstva iz javnih izvora za pokrivanje troškova redovitog rada. Ona se za redoviti rad stranaka koje imaju predstavnike u Narodnoj skupštini izdvajaju u iznosu od 0,15% budžeta države, odnosno po 0,1% iz budžeta regije i lokalne samouprave. Trideset posto izdvojenih sredstava

59 Milosavljević, Vuković; 2008.

raspodjeljuje se u jednakim iznosima svim političkim strankama čiji su kandidati osvojili mandate u predstavničkim tijelima, dok se preostalih 70% strankama dijeli proporcionalno broju mandata u parlamentu.

Prvi problem s kojim se susrećemo odnosi se na određivanje kruga nositelja prava na korištenje financijskih sredstava iz javnih izvora. U postojećem izbornom zakonodavstvu predviđeno je da se u izbornom procesu pasivno pravo ostvaruje kroz kandidiranje na izbornim listama. Listu, prema Zakonu o izboru narodnih poslanika, može predložiti jedna ili više političkih stranaka, ili grupa građana. S druge strane, postojećim Zakonom o financiranju stranaka predviđeno je da se novac iz javnih izvora za financiranje redovitog rada može dodijeliti samo političkim strankama. Tako dolazimo u problematičnu situaciju, bar u dva sljedeća slučaja. Pri podjeli dijela sredstava koji se ravnomjerno dijeli svim političkim strankama (30% od izdvojenih sredstava), u prednosti su liste koje je predložio veći broj stranaka. Naime, ukupna sredstva za ovu namjenu dijele se na sve stranke koje imaju predstavnike u zakonodavnom tijelu, bez obzira na to jesu li s jedne liste izabrani kandidati jedne ili više stranaka. Već su viđene situacije u kojima dvije liste osvoje približno jednak broj glasova, a ona lista koju je podržao veći broj stranaka, tj. koja je uvela predstavnike većeg broja stranaka u predstavničko tijelo, dobije veća sredstva za redoviti rad i funkcioniranje. Druga situacija odnosi se na liste čiji su predlagači bile grupe građana. One po slovu postojećeg zakona ne mogu biti korisnici sredstava iz javnih izvora namijenjenih redovitom radu političkih stranaka.⁶⁰

Financiranje izbornih kampanja iz javnih izvora

Zakonom je predviđeno da se za financiranje izbornih kampanja na razini države iz budžeta izdvaja 0,1%, a na regionalnoj i lokalnoj razini 0,05% budžeta u godini u kojoj se održavaju izbori. Od ukupnih sredstava namijenjenih za ove potrebe, jedna petina raspoređuje se na jednake dijelove svim podnositeljima proglašenih izbornih lista. Preostalih 80% sredstava raspoređuje se podnositeljima izbornih lista koje su ušle u sastav zakonodavnog tijela razmjerno broju osvojenih mandata.

Jedan od ključnih postulata, kada su u pitanju izborne kampanje, jest da bi javnim financiranjem političkim akterima trebalo omogućiti da zadovolje obvezne procedure u izbornom procesu i barem minimum predstavljanja programa, ideja, ciljeva i kandidata biračkom tijelu. Ako polazimo od takvog stava, vidljivo je da ovo zakonsko rješenje odstupa od njega. Iako se jedna petina sredstava za ovu svrhu dodjeljuje svim proglašenim listama ravnomjerno, četiri petine dodjeljuju se shodno broju mandata koji osvoji svaka lista. Na taj se način liste koje ostvare dobar rezultat nagrađuju dodatnim financijskim sredstvima. Princip financiranja lista prema broju predstavnika koje imaju u zakonodavnim tijelima već je primijenjen u financiranju redovitog rada političkih stranaka. Stoga se može zaključiti da je izborni proces ne samo borba različitih programa i ideja, već i borba za financijsku dobit.

⁶⁰ Vuković, 2008., str 10-12.

Na primjerima predsjedničkih izbora, izbora za poslanike u pokrajinskoj skupštini Vojvodine i lokalnih izbora za predsjednike općina i gradonačelnike primijećeno je da je došlo do velikih disproporcija u raspodjeli sredstava između pobjednika i pobijeđenog u drugom krugu izbora (ako se drugi krug organizira). Kao krajnju posljedicu ovakvog stanja dobili smo situaciju u kojoj je pobjednik dobivao više od 80% ukupno izdvojenih sredstava iz budžeta za financiranje kampanje, dok je drugoplasirani kandidat trčao drugi krug praktično „badava”.⁶¹

Ovakva rješenja u podjeli novca za izbornu kampanju dovela su do još nekih problema u praksi. Najprije, vidljiv je problem „autsajdera”, odnosno zloupotrebe javnog novca od strane političkih opcija koje nemaju relevantnu podršku građana, a upotrebljavaju značajna javna sredstva za svoju promociju. Formiranje i postojanje ovakvih političkih, odnosno izbornih opcija opteretilo je javne fondove kroz indirektno troškove: tiskanje glasačkog materijala, naknade za njihove predstavnike u izbornoj administraciji i biračkim odborima, korištenje resursa medijskih javnih servisa itd. Pokraj toga, ovakve političke opcije uzimale su i značajna sredstva namijenjena financiranju izbornih kampanja. Ako ovakve opcije nemaju relevantnu podršku u biračkom tijelu, postavlja se pitanje svrhovitosti ovakvog opterećivanja državne (također regionalne ili lokalne) blagajne⁶² i ispravnosti rješenja koje ne podrazumijeva nikakva ograničenja u ovom procesu.

Financiranje redovitog rada političkih stranaka iz privatnih izvora

Mogućnosti koje je Zakon pružio u sferi prikupljanja financijskih sredstava za potrebe političkih stranaka preopterećene su ograničenjima, možemo reći da su prenormirane. Tako je ukupni obujam sredstava koje stranka može prikupiti za financiranje redovitog rada iz privatnih izvora limitiran. Ograničavanje visine ukupnih sredstava, shodno tome ima li politička stranka ili nema parlamentarni status, obavlja se po istom principu, ali na dva načina.

Za stranke koje imaju svoje predstavnike u zakonodavnim tijelima, granica za prikupljanje sredstava iz privatnih izvora određena je količinom sredstava koje stranka dobiva iz javnih izvora. Točnije, količina novca koju stranka dobije iz javnih izvora predstavlja maksimum novčanih sredstava koja ima pravo dodatno prikupiti iz privatnih izvora. Kada su u pitanju izvanparlamentarne stranke, odnosno one koje nemaju svoje predstavnike u zakonodavnim tijelima, obujam sredstava koji mogu pribaviti za redovit rad limitiran je na maksimalnih 5% od ukupnih sredstava predviđenih za financiranje stranaka iz javnih izvora.

Uz članarine, stranke imaju pravo prikupljati sredstva kroz priloge pravnih i fizičkih osoba, besplatne usluge ili usluge pružene pod uvjetima koji odstupaju od tržišnih. Ovlaštena osoba političke stranke

61 Najupečatljiviji je primjer s predsjedničkih izbora 2008. godine gdje su kandidati Tadić i Nikolić „trčali” dva izborna kruga i osvojili približan broj glasova (razlika manja od 100 000 glasova). Tadić je kao pobjednik iz javnih izvora dobio preko 4 milijuna eura, dok je Nikolić ostao na prvoj dionici sa 117 000 eura.

62 Vuković, 2008., str 12-14.

dužna je za primljeni prilog izdati potvrdu, dok pravna ili fizička osoba koja pruža uslugu ili ustupa proizvod političkoj stranci mora izdati račun (pa tako i platiti porez) bez obzira na to je li usluga izvršena ili proizvod ustupljen bez naknade. Posebno je problematično bilo izdavanje računa od strane fizičkih osoba za ustupljenu uslugu, što, prema tumačenju Ministarstva financija, podrazumijeva da i volonteri moraju izdati račun za ustupljene usluge, čime se protjeruje volonterski rad iz stranaka.⁶³ Također, barem do sada, nisu uspostavljeni mehanizmi procjene vrijednosti ustupljenih dobara i usluga, iako Zakon predviđa da se njihova vrijednost uračunava u ukupnu masu sredstava koje stranke imaju pravo prikupiti iz privatnih izvora.

Financiranje izbornih kampanja iz privatnih izvora⁶⁴

Zakon je podrazumijevao rješenje koje predlagateljima lista i kandidata na izborima dopušta prikupljanje sredstava iz privatnih izvora u iznosu od 20% ukupnih sredstava koja se iz budžeta izdvajaju za financiranje izbornih kampanja. Pojedinačni prilog fizičke osobe može iznositi do 0,5%, a pravne osobe do 2% ukupnih sredstava koja stranke imaju pravo prikupiti iz privatnih izvora.

Odredbe Zakona koje reguliraju financiranje izbornih kampanja naišle su na najviše problema u primjeni. Problemi s ograničavanjem sredstava koja se mogu prikupiti iz privatnih izvora najvidljiviji su u jeku izbornih kampanja. Ovakvo, linearno postavljeno, rješenje ne odgovara realnim potrebama stranaka u izbornim kampanjama i skoro ih zakonito gura u kršenje postavljenih ograničenja. Problem je uočen na svim razinama na kojima se održavaju izbori, a posebno je naglašen na lokalnoj razini. Istraživanja koja smo sprovedi ukazuju na to da obujam izdvojenih sredstava iz budžeta, a samim time i obujam sredstava koja se mogu prikupiti iz privatnih izvora, ne mogu zadovoljiti potrebe kampanja. Postoje primjeri pojedinih općina s izrazito malim budžetima gdje su sredstva iz privatnih izvora limitirana na nekoliko tisuća dinara, što svakako nije dovoljno novca za izvođenje kvalitetne kampanje za lokalne organe vlasti.

Primjena ove odredbe problematična je i u slučaju izbora za inokosne organe. Za njihov izbor obično se traži apsolutna većina birača, pa se izborni proces obavlja u dva izborna kruga. Dosadašnja tumačenja Zakona, a shodno tome i različita praksa, predstavljali su problem predlagateljima kandidata, jer obujam sredstava koja će predlagači kandidata ili lista imati na raspolaganju iz javnih izvora nije unaprijed jasan, budući da ovaj parametar direktno ovisi o ostvarenim izbornim rezultatima. Pobjednik u drugom krugu dobiva 80% sredstava izdvojenih iz budžeta, a u planiranju kampanje oba su kandidata u drugom krugu mogli uzeti u obzir i ova sredstva. Međutim, samo ih pobjednik ima pravo potrošiti.

- Javnost i kontrola financiranja političkih stranaka

Od uvođenja višestranačja u Srbiji 1990. godine informacije o prihodima i rashodima stranaka bile

63 U političkoj teoriji volonterski rad smatra se jednim od ključnih obilježja političkih stranaka (Michels, 1990.).

64 Vuković, 2008., str. 14.-18.

su tajne. Pod izgovorom pogrešno shvaćenog *laissez-fairea*, vladajuće su se stranke financirale na različite načine i dobrim dijelom izvan legalnih tokova. Stranke na vlasti isisavale su sredstva iz poduzeća u državnom vlasništvu, što im je, uz prisvojenu imovinu koju je ranije upotrebljavao Savez komunista Srbije (SKS) i Savez komunista Jugoslavije (SKJ), osiguravalo značajnu prednost spram ostalih, uglavnom tek formiranih, konkurenata na političkoj sceni. S druge strane, opozicijske su se stranke domišljale različitih načina da prikupe sredstva za ulazak u političku borbu, često koristeći sredstva iz izvora koji nisu bili u suglasnosti s pozitivnim propisima.

Zakon o financiranju političkih stranaka iz 2003. godine predviđao je objavljivanje izvještaja o imovini stranaka, izvještaja o priložima koji prelaze iznos od 6 000 dinara, završnog računa, kao i izvještaja o sredstvima utrošenim za financiranje izborne kampanje. Sve značajne političke stranke redovito podnose spomenute izvještaje, ali ipak se u značajnom dijelu javnosti javila sumnja u točnost objavljenih podataka. Sumnje su potaknute i činjenicom da je većina izvještaja koje su stranke do sada podnosile dostavljena uz rezervu revizora ili bez mišljenja revizora, za što je ponovno traženo opravdanje u propisima⁶⁵.

Ova kratka ilustracija jasno govori o svjesnom izbjegavanju predstavnika političkih stranaka da o financiranju stranaka govore kao o javnoj stvari. Osnovna je ideja od javnosti sakriti podatke o financiranju stranke. S druge strane, javnost naviknuta na skandale s političarima u glavnim ulogama reagira na izigravanje principa javnosti nepovjerenjem u političke stranke i državne institucije.⁶⁶ Štoviše, javnost negativno reagira i na manje ili više iskrene pokušaje političkih stranaka da uvedu više javnosti u svoje financije i najčešće smatra da se iza ovih pokušaja kriju skrivene namjere koje nisu u skladu s javnim interesom. Slična je situacija i sa stranačkim članstvom i aktivistima koji uglavnom ne raspolažu informacijama o obujmu sredstava kojima raspolaže njihova stranka i načinu na koji se ova sredstva troše. Stječe se dojam da lojalnost stranačkih aktivista ili članova, ali i većine dužnosnika, nalaže da se o stranačkim financijama ne pita i ne raspravlja.

Srbija je pokušala utemeljiti sustav koji će poznavati dva kontrolna tijela koja direktno kontroliraju financiranje političkih stranaka i javnosti osiguravaju te podatke. Državnoj izbornoj komisiji povjerena je kontrola financiranja izbornih kampanja, a Odboru za financije Narodne skupštine povjerena je kontrola financiranja redovitog rada političkih stranaka. Sve se neslavno završilo zato što tijela koja su u nadležnost dobila kontrolu financiranja političkih stranaka ne raspolažu nekim od osnovnih pretpostavki za obavljanje ovog posla. Oba tijela izložena su direktnom političkom utjecaju budući da u njima sjede predstavnici političkih stranaka; tijela ne raspolažu kapacitetima za obavljanje kontrole (stručnim i financijskim); nema volje da se kontroli financiranja stranaka pristupi ozbiljno... Kao

65 Naime, službenici pojedinih stranaka tvrde da su političke stranke tzv. male pravne osobe koje po Zakonu o računovodstvu nisu obvezne uz izvještaje dostavljati i mišljenje revizora. Drugi su opravdanje nalazili u nespretnoj formulaciji odredbe Zakona o financiranju stranaka koja kaže da je uz izvještaj potrebno dostaviti certifikat ovlaštenog revizora, a ne i mišljenje revizora.

66 Građani imaju vrlo nisku razinu povjerenja u većinu političkih i državnih institucija. Najniže je povjerenje u političke stranke – samo 3% građana ima potpuno povjerenje u stranke. U Skupštinu 4% građana ima potpuno, a 19% djelomično povjerenje, dok u Vladu 5% ima potpuno, a 24% građana djelomično povjerenje. Istraživanje: Javno mnijenje Srbije, kolovoz 2009.; www.cesid.org.

rezultat imamo nekontrolirano financiranje političkih stranaka i, posljedično ekstremno nepovjerenje građana u političke stranke.

/ Neke specifičnosti financiranja političkih stranaka u Srbiji

Prethodno navedeni problemi imaju direktnu vezu s rješenjima iz zakona koji je donesen 2003. godine. Međutim, uz njih nekoliko je aspekata financiranja političkih stranaka u Srbiji koji zaslužuju posebnu pažnju, ne po dobrom nego po zlom glasu. Oni se tiču problema zloupotrebe državnih resursa⁶⁷, odnosa privatnih donora i političkih stranaka⁶⁸ i financiranja političkih stranaka iz inozemstva⁶⁹. Treba napomenuti da se veći dio navedenih problema vjerojatno može ispraviti novim zakonskim rješenjima, dok se čini da problemi koji slijede stoje nezavisno od normativne regulative i jesu problem jednog nesređenog društva, u kome nisu jasno postavljene granice državnom, javnom, stranačkom i ličnom interesu.

Administrativni izvori financiranja političkih stranaka⁷⁰

Zloupotreba državnih resursa u cilju financiranja političkih stranaka jest problem koji tišti sva društva, a posebno je izražen u Srbiji. Ona se sastoji u pojavi da se kroz stranačka postavljanja na vodeće pozicije u gospodarstvu i državnoj administraciji strankama na vlasti omogući nezakonito dolaženje do dodatnih sredstava za svoje funkcioniranje o trošku države. U okviru ovog tipa zloupotreba mogu se razaznati tri ključna modaliteta.

Stranački porezi u Srbiji postali su uobičajeni i najčešće se uvode na postavljanje na javne funkcije, zatim rukovodeće, savjetodavne i položaje u upravnim i nadzornim odborima gospodarskih sustava u državnom vlasništvu i javnih poduzeća, kao i na druge funkcije koje se popunjavaju stranačkim kadrovima. Stranačke poreze često plaćaju, uz imenovane, i stranački dužnosnici koji su izabrani na državne funkcije. Takvi „stranački porezi” smatraju se unutrašnjim pitanjem političkih stranaka. Podrazumijevaju to da su za članove stranke koji su postavljeni ili izabrani na neku funkciju uspo-

67 Stojiljković A. 2008. str.105-114.

68 Čolović 2008. str. 114-128.

69 Cocić 2008. str. 128-131.

70 Prema Ridu, sam termin „administrativni izvori financiranja” ušao je u upotrebu tijekom predsjedničkih izbora u Rusiji, a pojava se veže za izborne aktivnosti tadašnjeg predsjednika Borisa Jeljcina, koji je optuživan da se kao kandidat koristio državnim resursima za potrebe kampanje za svoj ponovni izbor 1996. godine. Kasnije je taj termin ušao u upotrebu za opisivanje prakse u postsovjetskim zemljama uopće, a od tada „upotreba državnog aparata na sličan način zabilježena je u zemljama s različitim kontinentata i različitim razina razvoja, od Zimbabvea do SAD-a.” „Monitoring election campaign finance: A handbook for NGOs”, Open Society Justice Initiative, str. 100.

stavljani različiti iznosi članarine od uobičajene, a najčešće se uplaćuju u formi privatnih donacija.⁷¹ U „jakim” državama, koje i dalje kontroliraju velik dio gospodarstva, gdje izvršna vlast utječe na velik broj imenovanja na najrazličitije funkcije, kao što je Srbija, uvođenje stranačkih poreza od strane stranaka koje inače kao dio izvršne vlasti imenuju svoje članove na državne funkcije nije neočekivana.

Uz postotke koje ustupaju stranci, sva ova imenovanja podrazumijevaju i urede, telefone, automobile i druge pogodnosti koje bi stranački dužnosnici morali osigurati na neki drugi način, a u ovom ih slučaju financiraju država ili njezina poduzeća. Za stranku to može značiti i više od zbrinjavanja dužnosnika, može podrazumijevati i razne načine logističke podrške, infrastrukturnu i podršku u ljudstvu, pristup korisnim podacima i analizama te druge mogućnosti i nefinancijske olakšice za stranku⁷².

Financijske zloupotrebe nastaju kroz jedan krug aktivnosti vezanih za političke stranke koje su u poziciji. Vladajuće stranke, zahvaljujući svojoj ulozi, u mogućnosti su postavljati „svoje” ljude, članove stranke, na čelna mjesta u velike gospodarske sustave i javna poduzeća. S tih pozicija imenovani članovi stranke zauzvrat stranci koja ih je imenovala osiguravaju dobit na razne načine. Ovo se još u većoj mjeri odnosi na pozicije na koje stranke imenuju svoje ljude, a na kojima se donose odluke o ugovorima s Vladom za poslove koje direktno financira država.

Najčešći način da se stranci osigura dodatna dobit namješteni su tenderi i javne nabave. Pretpostavka je da se tenderi i javne nabave namještaju poduzećima, agencijama, organizacijama bliskim stranci koja je imenovala upravu određenog poduzeća i da se od njih roba ili usluge kupuju po cijenama većim od tržišne, a da razlika u cijeni završava na stranačkim računima kroz privatne donacije⁷³. Pratiti tok novca od jedne ovakve malverzacije do neke političke stranke zahtjevan je i težak posao i predstavlja problem i mnogo uređenijih društava od srbijanskog.

Koncept *usluga za uslugu* podrazumijeva modalitet zloupotrebe državnih resursa u kojem se naknadno naplaćuje usluga koja je pružena stranci, ali tako da se time oštete državni resursi. Primjer je odnos stranke prema marketinškim agencijama. Da stranke ne bi morale prijavljivati velike svote koje daju

71 Čest je slučaj da je iznos članarine usklađen s postotkom od plaće koju dobiva član na funkciji. Prema pisanjima medija, iznosi se poreza među strankama razlikuju: 10% (SPS), 5% (DS), u NS-u prema dogovoru poslanici doniraju novac odborima iz kojih su došli, u G17 daju od 5% do 20% po slobodnom nahodjenju, u DSS-u uređeni su različiti iznosi članarine i najvišu plaća premijer.

72 Pri istraživanju ove vrste upotreba stranačkih postavljanja u Srbiji, uočeno je da su najčešći oblici nenaplaćivanje ili naplaćivanje po cijeni znatno nižoj od tržišne, poslovnog prostora, unajmljivanje automobila, sala za javne skupove i slični ustupci (Stojiljković A. 2008.).

73 Tenderi i javne nabave uobičajeni su postupci za nabavu robe ili usluge koja nekom državnom sustavu zatreba. Ideja je da taj postupak nabave bude javan. Tenderi su kompliciraniji postupci koji zahtijevaju objavljivanje te nabave, a odnose se na vrednije, skuplje nabave. Za javne nabave dovoljne su samo tri ponude, a visina iznosa za javnu nabavu regulira se na godišnjoj razini. Za 2007., za nabave do oko 2.000.000.000 dinara provodili su se postupci za javne nabave, a preko tog iznosa javni tenderi. Tko će od ponuđača dobiti ugovor za posao raspisan tenderom teže je osigurati jer je postupak javan i teže je kontrolirati koji će ponuđač ponuditi najnižu cijenu. Ipak, moguće je manipulirati kriterijima koje ponuđač treba ispuniti. Javna nabava ne objavljuje se i dovoljno je ponudu poslati na tri adrese, dokumentirati te tri ponude i izabrati najbolju. Dogovore između ponuđača i državnog sustava koji vrši nabavu praktično je nemoguće kontrolirati. U najvećem broju primijećenih slučajeva postoji dogovor o ponudama između ponuđača kako bi najpovoljniju ponudu dao ponuđač koji unaprijed ima dogovor s potražiteljem robe ili usluge. U praksi bi to izgledalo ovako: javno poduzeće s dominantno jednostranačkom upravom uputi javni poziv za nabavu robe ili usluge koja je prethodno najavljena i dogovorena s firmom koja je bliska stranci. Ta se firma o odgovorima na taj javni poziv dogovara s drugim firmama tako da njezina ponuda bude najbolja, a da ipak osigura dobitak i za stranku. Takvi dogovori među različitim ponuđačima, o dostavljanju nerealnih ponuda kako bi se jednoj od firmi osigurala dobit, pokazali su se kao uobičajena praksa pri ovakvim procedurama. Dobitak, razlika u cijeni koju na ovaj način ostvari firma u obliku privatne donacije, uplaćen je stranci (Čolović, 2008.).

za izborne kampanje, marketinške agencije naizgled volonterski rade za stranku ili kandidata tijekom kampanja. Taj rad uspiju naplatiti nakon izbora radeći plaćene kampanje za institucije i državne firme bliske stranci ili kandidatu, na izvjestan način tako naplaćujući od same države ono što nisu od stranke ili kandidata tijekom izborne kampanje.

Nasljeđe društvenog vlasništva, velik dio gospodarstva u državnom vlasništvu, povezivanje stranaka u obliku partitokracije jesu preduvjeti postojanja ovakvog tipa nezakonitog djelovanja u Srbiji. I pokraj nekih poboljšanja koja se mogu provesti na polju financiranja političkih stranaka, čini se da će problemi ove vrste postojati sve dok se ne smanje strukturne osnove države u gospodarstvu, a samim time i utjecaj stranaka kroz to polje.

Posebno polje u području financiranja političkih stranaka predstavlja odnos koji postoji između krupnih donatora, onoga što generički nazivamo novobogatašima ili tajkunima i političkih stranaka. Tipski se ipak može izdvojiti nekoliko mehanizama po kojima ovaj odnos funkcionira i to su :

- **Otvaranje puta donatoru u unosnim poslovima čiji je krajnji korisnik država.** Princip funkcioniranja ovog mehanizma krajnje je jednostavan: na tenderima (ako su oni uopće raspisani), u naizgled izjednačenoj trci više konkurenata, pobjedu odnosi ona strana koja je najbliža političkoj stranci u čijoj se nadležnosti nalazi određeno javno poduzeće. „Prilagođavanje” uvjeta tendera obično se obavlja na dva načina: ukoliko je tender zatvorenog tipa, dežurnom pobjedniku omogućiti se uvid u ponude konkurencije i na taj mu se način omogućava da izađe s najpovoljnijom ponudom; ako je, pak, tender javan, već viđeni pobjednik izlazi s ponudom koja je ispod svake razumne cifre, a kasnije se vrijednost ugovora povećava raznim prigodnim aneksima.
- **Omogućavanje monopolskog položaja donatoru.** Ovaj mehanizam kojim stranke vraćaju uslugu svom donatoru predstavlja izuzetno veliku opasnost po državu. Glavna je osobina monopola nedostatak privredne konkurencije i potpuno zatiranje vrijednosti slobodnog tržišta. Dakle, osnovni je cilj monopola da se monopolistu na određenom tržištu omogućiti slobodno formiranje cijene robe koju prodaje bez obzira na njezinu količinu. „Tajkunizacija” Srbije tekla je po veoma jednostavnom receptu. Trebalo je samo financirati sve relevantne političke stranke na političkoj sceni, kako neka od njih ne bi pravila probleme, i dovesti ih pred svršen čin stvaranja monopola i maksimiziranja ionako velikih profita.
- **„Krojenje” zakona po mjeri donatora.** Sve dok su političke stranke ovisne o svojim „anonimnim” donatorima i dok nemilice troše sredstva koja im oni velikodušno stavljaju na raspolaganje, postoji opasnost da stvarnu vlast u Srbiji steknu upravo ti donatori. Konstantnim zaduživanjem, koje kroz pružanje usluga kasnije vraćaju s kamatom, političke stranke ugrožavaju ne samo svoj položaj već dovode u opasnost i državne institucije kojima polako, ali sigurno, poluge upravljanja državom izmiču iz ruku. Primjer koji potkrepljuje ove tvrdnje jest i afera koja je pokrenuta oko preuzimanja C-marketa od strane srpske najjače trgovačke kuće Delte.
- **„Pranje” biografije svog donatora.** Bogaćenje pojedinaca preko noći poslovima koji su, najblaže rečeno, na prijelazu između sive i crne zone poslovanja teško da je moglo ostati neprimijećeno.

Problem nastaje kada bogatstvo stjecano pod jednim režimom treba opravdati pred novim, dakle kada zaštitu jedne politike treba zamijeniti drugom. Mudriji su „dobitnici tranzicije” u Srbiji na vrijeme osiguravali svoje pozicije. Zaštitu su kupovali financirajući i vlast i opoziciju istovremeno.

- **Omogućavanje donatoru da svoje kadrove postavlja i u stranačke i u državne strukture.**

Direktnim utjecajem na proces kadriranja ili postavljanjem osoba od povjerenja, donator sebi omogućava pozicije u državi preko kojih može „upotrebljavati” državna sredstva, bilo da je riječ o javnim poslovima, javnim nabavama ili nekom trećem odnosu države s privatnim sektorom.

Pod svaki od navedenih tipova može se svrstati namjera i zloupotreba koju donatori pokušavaju ostvariti u Srbiji. Siromašno društvo i odsutnost srednje klase koja može biti motor financiranja političkih stranaka dovode stranke u situaciju u kojoj je novac najskuplja životna namirnica.

Financiranje stranaka iz inozemstva zbog specifičnosti ove pojave u Srbiji zaslužuje kratak osvrt. Prve opozicijske političke stranke bile su financirane od strane srpske emigracije iz Sjeverne Amerike, Australije i Zapadne Europe. Srpska dijaspora, među kojom je brojna politička emigracija, pomagala je protivnike vladajuće Socijalističke partije Srbije (bivše komuniste). U drugoj polovici devedesetih godina i u prevratu 2000. godine velik dio financijske podrške strankama DOS-a dolazio je iz inozemstva. Postoje indicije da se ovi procesi odigravaju i danas. Nekoliko je tipskih situacija, gdje se novac iz inozemstva prelijeva u političke stranke, i one se uočavaju u sljedećim modalitetima.

Pomoć međunarodnih stranačkih organizacija najbenigniji je oblik financiranja iz inozemstva. Tu, prije svega, mislimo na suradnju koju stranke imaju s međunarodnim stranačkim centralama, ili bliskim strankama iz drugih zemalja. Ova se pomoć ogleda u organizaciji seminara za stranačke kadrove, pomoći u izradi određenih politika, strategija, analize, istraživanja i sl. Pomoć se upućuje i preko stranačkih fondacija koje blisko surađuju s političkim strankama zemalja iz kojih dolaze⁷⁴.

Direktno financiranje zainteresiranih stranih subjekata opasno je po poredak svake zemlje, pa time i Srbije. Kao darovatelji pojavljuju se izvršni organi drugih zemalja, ambasade, gospodarski subjekti – velike međunarodne korporacije i poduzeća. Sustav podrazumijeva to da je riječ o novcu koji se daje „na ruke” ljudima koji su visoko pozicionirani u stranci i koji u danom trenutku mogu biti nositelji funkcija državne vlasti ili opozicijski pretendenti na vlast. Takvim donatorima zauzvrat se nudi: povlaštena pozicija u procesu privatizacije, namještanje tenderskih uvjeta, koncesije se daju uz nepovoljne odredbe na štetu države i sl.

Poseban je segment „*upumpavanje*” novca iz inozemstva preko trećih osoba. To se najčešće radi preko domaćih nevladinih organizacija ili drugih subjekata, koji tim novcem rade za račun pojedinih stranaka. To je često vidljivo u izbornim kampanjama kada se nedvosmisleno može uočiti da njihove aktivnosti favoriziraju, odnosno, ovisno o slučaju, ne favoriziraju druge političke aktere.

⁷⁴ NDI (Demokratska stranka, SAD), IRI (Republikanska stranka, SAD), FES (Socijaldemokratska stranka, Njemačka), KAS (CDU – Demokrišćanska stranka, Njemačka).

/ Što donosi novi Zakon o financiranju političkih aktivnosti

Dosadašnje izlaganje odnosilo se na upoznavanje s ključnim problemima u području regulative financiranja političkih stranaka, kao i sa specifičnostima tokova novca i utjecaja u politici. Tijekom srpnja u Srbiji je došlo do promjene izbornog zakonodavstva, te sada možemo govoriti o budućim rješenjima, s nadom da će njihova primjena izazvati poboljšanje u ovom području. Ključne promjene odnose se na nekoliko segmenata:

Najprije, došlo je do proširivanja kruga subjekata koji se tretiraju kao politički subjekti. Dosadašnja praksa da se to čini samo s političkim strankama izvan igre ostavila je grupe građana i poremetila odnos koji postoji između koalicija i pojedinačnih stranaka. Svaki politički subjekt koji zadobije mandat bit će predmet interesiranja područja koje regulira financiranje političkih stranaka. Uz to što će biti korisnici državnih resursa namijenjenih financiranju političkih stranaka, ovi će akteri jednako biti stavljeni pod povećalo nadležnih tijela i javnosti. Ova su dva procesa međuovisna i postoje kao mehanizmi koji omogućavaju svrhovitu kontrolu financiranja političke scene.

Druga važna promjena tiče se liberalizacije količine sredstava koja se može prikupiti za financiranje političkih aktivnosti. Ranija ograničenja pokazala su se apsurdnima, jer dovode do kršenja zakona od strane svih aktera. U situaciji, gdje je to pitanje političkog preživljavanja, ne treba imati iluzije da će bilo koji politički akter pokazati moralnu čvrstoću. Ukidanje ograničenja svim akterima omogućava to da novac koji im je neophodan, bilo za redovit rad, bilo za izbornu kampanju, mogu uvesti u legalne tokove, prikazati ih preko stranačkih računa i ne biti izloženi potencijalnim sankcijama.

Važno je napomenuti da liberalizaciju ukupne svote novca koja se prikuplja za potrebe rada političkih subjekata prate ograničenja koja se tiču limitiranja pojedinačnih priloga. To se odnosi i na pojedince i na firme koje doniraju određena sredstva, dobra ili usluge. Ograničenje u visini takvih donacija postoji kao potreba da se pojedinačni ili parcijalni interes spriječi u dominaciji nad stranačkim ili općim interesom. Pretpostavka je da će difuzna financijska podrška stvoriti interesnu ravnotežu u kojoj će se takav tip interesa prilagoditi drugima i neće predstavljati opasnost općem interesu.

U sustavu podjele novca iz javnih fondova kao kriterij uzima se proporcionalnost. Ovaj modalitet podrazumijeva da se kao mjerilo podjele „javnog“ novca uzima broj osvojenih glasova svake od lista. Time se pokušavaju izbjeći neproporcionalnosti koje su postojale ili koje bi mogle nastati promjenom izbornog sustava u budućnosti. Namjera je ovog načela da iz javnih fondova potpomogne djelovanje organizacija koje imaju svoje predstavnike u zakonodavnim, odnosno predstavničkim tijelima.

Sam proces liberalizacije prate dva jednako važna načela. Prvi se odnosi na javnost podataka o financiranju političkih stranaka, izvorima, odnosno приходima i potrošnoj strani. Bilo da je riječ o javnom ili novcu koji stiže iz privatnih izvora neizmjereno je važno da postoji mogućnost kontrole od strane nadležnih institucija u ovom procesu. Uz to, i sami bi građani, ako su zainteresirani, trebali

imati mogućnost da saznaju sve o financiranju svakog političkog subjekta. To se postiže obvezom objavljivanja donacija iznad određenog iznosa, transparentnošću podataka, njihovim objavljivanjem na web-stranici subjekta ili nadležne kontrole agencije, podnošenjem periodičnih financijskih izvještaja...

Drugi je princip koji prati liberalizaciju novčanih donacija princip kontrole. Javnost i dostupnost podataka o financiranju stranaka nije garancija da će ovaj proces proteći bez zloupotreba. Često građani, odnosno sama javnost, nema dovoljno interesa da se bavi ovom temom, a objektivno govoreći, nema ni znanja ni vještine da se njome bavi na odgovarajući način. Stoga je neophodno postojanje odgovarajuće državne institucije koja bi se bavila ovim poslovima, kontrolirala tokove novca u politici i o tome obavještavala zainteresiranu javnost. Ovakav tip agencije mora zadovoljiti sve atribute koji se postavljaju za nezavisna kontrolna tijela (u vezi s načinom formiranja, nadležnostima, kadrovskoj strukturi, financijskoj osnovi...), a u Srbiji je pronađena u Agenciji za borbu protiv korupcije.

Sam proces kontrole u budućnosti temeljit će se na dva segmenta. Prvi se odnosi na kontrolu izvještaja političkih subjekata, provjeru njihove imovine, prihodne i rashodne strane poslovanja. Njegova je karakteristika ta da se on obavlja naknadno, odnosno tek po primitku dokumentacije i izvještaja koji su obvezujući za sve političke aktere. Drugi segment odnosi se na monitoring aktivnosti, bilo da je riječ o redovitom radu ili izbornoj kampanji. Ovaj se proces obavlja paralelno s izvođenjem samih aktivnosti. On će podrazumijevati bilježenje svih aktivnosti koje pojedini politički akteri izvode i njihovu procjenu koštanja. Kontrola će dobiti smisao onog trenutka kada se formalna dokumentacija usporedi s podacima do kojih se dođe u procesu monitoringa. Uočeni nesklad između izvještaja i onoga što se zaista dogodilo u praksi jest signal za ozbiljniju istragu i djelovanje tužitelja i sudova.

Treba naglasiti da je kontrola financiranja političkih stranaka proces koji se uči. Na našu žalost, ovaj proces nije postojao u Srbiji. Formiranje tijela i njihov rad na ovom aspektu političkog života predstavljaju samo prvu stepenicu. U budućem periodu iz obilja pokušaja i pogreški formirat će se praksa i iskustvo jedne nezavisne institucije koja će se baviti ovim poslom. Stoga i očekivanja u vezi s kontrolom financiranja političkih subjekata treba postaviti u ravan srednjoročnih i dugoročnih očekivanja. U ovom procesu treba dostići razinu koju su druge zemlje tranzicije odavno dostignule, a da ne govorimo o modalitetima kontrole koji postoje u razvijenim demokracijama. Stoga bi se nekoliko idućih godina rada u ovom području trebalo usredotočiti na dostizanje razine kontrole koja postoji u drugim sličnim tranzicijskim društvima.

/ Literatura

APD (2000). Financiranje političkih stranaka u Evropi. Beograd: Građanske inicijative.

Beyme, vom Klaus (2002). Transformacija političkih stranaka. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Goati, Vladimir (2008). Političke partije i partijski sistemi. Podgorica: Fakultet političkih nauka.

Hughes, Colin (1998). Electoral Bribery. *Griffith Law Review* 7.

IFES (2005). *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*. Washington: IFES.

Jobert, Park (1998). *The Public Funding of Political Parties. An International Comparative Study*. Washington: NDI.

Nassmacher, Karl Heinz (2003). *Funding of political parties and election campaigns*. Stockholm: IDEA.

Open Society Justice Initiative (2005). *Monitoring Election Campaign Finance: A Handbook for NGOs*. New York: OSI.

Pinto Duschinski, Michael (2002). *Financing politics: A Global View*. *Journal of democracy*.

Shultz, Jim (2005). *Follow the money*. New York: OSI.

Stojiljković, Zoran (2008). *Partijski sistem Srbije*. Beograd: Službeni Glasnik.

Stojiljković, Zoran, Milosavljević, Miodrag, Čolović, Ivo, Stojiljković, Ana, Cocić, Nemanja, Vuković, Đorđe (2008). *Financiranje političkih partija između norme i prakse*. Beograd: FOS i CeSID.

Stojiljković, Zoran, Milosavljević, Miodrag, Simić, Marijana, Vuković, Đorđe (2005). *Monitoring financiranja izbornih kampanja*. Beograd: FOS i CeSID.

SUMMARIES

// CROATIAN ELECTORAL BODIES

Aleksandra Jozić-Ileković, LLB

Vice-President of the State Election Commission of the Republic of Croatia

/ Summary

The author describes the structure, composition and authority of the Croatian electoral body from 1990 to today, and cites 2007 as the crucial year in this process. By that year, all the elections in Croatia were conducted by *ad hoc* electoral bodies that included the highest electoral body, the State Election Commission of the Republic of Croatia (SEC). Besides SEC, in the hierarchy of Croatian electoral bodies, depending on the type and level of elections there are electoral commissions of electoral districts, county, city and municipal commissions and electoral committees. According to the author, certain legal and real-life progress in the development of electoral administration in Croatia was eventually made after the Law on State Election Commission was passed in 2006. The establishment of SEC as a permanent and independent electoral body in March of 2007 was in line with the guidelines of the Code of Good Practice in Electoral Matters accepted by the European Commission for Democracy through Law, known as the Venice Commission. This document pays special attention to the independence of the central election body that, according to the Code, needs to be permanent in character. Although SEC today is a permanent body, three out of its nine members are Constitutional Court judges whose president is also the president of SEC. Furthermore, all electoral bodies at the lower level are still *ad hoc* bodies, which is why the author as some key challenges for the upcoming period sees in the development of electoral administration, professionalization of electoral committees on lower levels, and adoption of a unique electoral code.

Key words: electoral administration, election administration body, Croatia, State Election Commission of the Republic of Croatia, Supreme Court of the Republic of Croatia, electoral committees of electoral districts, county, city and municipal commissions, voters' committees, Croatian Constitutional Court

// MAKING MONEY ON CONVICTIONS: 20 YEARS OF ELECTION CAMPAIGNS IN CROATIA

Prof. Dražen Lalić, PhD

Associate Professor at the Faculty of Political Sciences in Zagreb where he holds the following courses: Sociology of Croatian Society, Political and Social Aspects of Sport, Political Communication, and Managing Social Deviation and Problems.

/ Summary

In evaluating the essence of electoral campaigns development in Croatia through a twenty-year period since the first multi-party democratic elections for Parliament in 1990, to the second round of presidential elections in 2010, the author observes big, and even dramatic changes. After identifying the electoral campaign as an organized and planned communicational and marketing activity of political parties and candidates with the aim of ensuring public (or part of public) support that would enable staying in power, coming in to power, or influencing those in power, the author relates many of the misunderstandings coming out of campaigns to dominant or even exclusive use of one of the two approaches to the entire campaign phenomenon. These are, the approach to campaign as a utilitarian marketing, and the approach to campaign as a democratic dialogue. In using his former researches as the basis for this, the author tries to create the periodization of (historical) development of electoral campaigns in contemporary Croatia. He divides it into four periods: the first period is the beginning of 1990s, the second one is from 1992 to 1997, the third one from 1999 to 2003, and the fourth period is from 2003 to present day. Referring to the course and content of basic changes in Croatian electoral campaigns within those four periods, the author highlights several key aspects in the process: citizens' discontent by the way pre-election communication strategy is led, change of dominant campaign topics by the electoral actors, the change of actors from parties to individuals, i.e. the growing personalization of election campaigns, the change of the most significant campaign instruments, the development of political marketing, and the increasing importance placed on campaign financing.

Key words: election campaign, Croatia, political parties, candidates, communication, marketing, periodization, media, electoral topics, turnout of voters

// ETHICS AND ELECTORAL REPORTING

Assist. Prof. Gordana Vilović, PhD

Assistant Professor at the University of Dubrovnik, and a lecturer at the Faculty of Political Sciences in Zagreb.

/ Summary

The author analyzes the past two decades of free and democratic elections in Croatia in the context of ethics and electoral reporting, pointing out to different aspects of development and changes that took place in that period. The numerous announcements in the media, newspaper archives and public television archives, are to today's media audience either completely ridiculous, or unbelievably boring and incomprehensible. The author thus wonders how is it possible that, although so much has changed, there is still a pronounced need to before every election call for unbiased, honest and properly balanced reporting on all who run in the elections. This indicates that not only are the elections one of the most difficult tasks a reporter can have, and that the new technologies are changing the way the message is presented, but that the content of that message has not changed significantly. In 1990s, Croatian election campaigning was not familiar with the effects of the so called spin doctor, whereas today, there is not a party or a candidate who does not go through some kind of media training performed under a vigilant eye of a well-known PR expert. It seems that this has become a far more important issue than the way in which the media is reporting. The PR experts will always find a way to lessen the damage of a bad public appearance of their election actor or some bigger or smaller awkwardness reported by some journalist. Where is the ethics in this and are the reporters really able to be unbiased, or are they now faced with an immense pressure from the owners of their media who already made arrangements with the candidates on how they will settle the "electoral debt" once they come into power? How much has this approach changed? Was the pressure created by the politicians and the state twenty years ago stronger than it is today exerted by media owners and promoters with only their best interests at hand and people who will eventually help them achieve that? These are the questions the author tackles with in her article.

Key words: election campaign, electoral reporting, reporters, ethics, Croatia, media, ethical dilemmas, misuse, manipulation

// ELECTORAL MANIPULATIONS: CONTEMPORARY EXAMPLES AND CROATIAN EXPERIENCES

Prof. Robert Podolnjak, PhD

Associate professor at the Law School of Zagreb, Department of Constitutional Law where he holds the following courses: Constitutional Law, Constitutional Law of the Republic of Croatia, Political Institutions of the European Union, and Comparative Policy.

/ Summary

By citing a series of examples from past and contemporary election practice, the author analyzes electoral manipulations as a frequent occurrence in the election procedure that can take place in any of the three election phases: in the pre-election, election, and post-election phase. Whereas the most drastic examples of electoral manipulation pertain to the well-known examples of electoral rights infringement, the election engineering presents a sophisticated form of electoral manipulation used mostly in the pre-election phase. The most common forms of election engineering include the choice of the electoral system, electoral geometry, and the model of seats distribution. By describing election engineering in Croatia during the first ten years of Croatian sovereignty, the author refers to the three primary forms of election engineering that in the case of Croatia manifested in the pre-election phase through constant changes of the electoral system which occurred before every parliamentary elections. This includes the introduction of a separate electoral district for Croatian citizens living abroad (so called "Diaspora") in 1995, and the establishment of new electoral districts for parliamentary elections in line with the new electoral model from 1999. Although the Croatian electoral legislation was somewhat stabilized after the adoption of the new electoral model from 1999, i.e. after passing the still valid legislation on the election of MPs, recent events point that new attempts at election engineering have been made. The author here emphasizes the manner in which the MPs for the electoral district of Diaspora have been elected, and for which the number of MPs is now regulated by the Constitution, as well as the manner in which the MPs for Serbian national minority have been elected that was in the meantime abolished by the Constitutional Court, and many other dilemmas pertaining to the establishment of electoral districts for parliamentary elections. According to the author, any future attempts at election engineering can be prevented by the constitutionalisation of the electoral system, or with the introduction of the requirement of two-thirds vote by Parliament when passing the electoral legislation.

Key words: electoral manipulation, election engineering, Croatia, election design, electoral district size, electoral geometry, national minority MPs election, Diaspora MPs election

// SERBIA: A TWO-DECADE LONG STRUGGLE FOR FREE AND FAIR ELECTIONS

Prof. Vladimir Goati, PhD

University Professor and Chairman of Transparency Serbia NGO from Belgrade

/ Summary

Serbia, like other European countries in transition has been holding multi-party democratic elections since 1990. The author takes a look at the last two decades of electoral practice in Serbia by dividing them into two essentially different periods. The first period starts with 1990 when the first multi-party elections were held in Serbia and ending with 5th October 2000 when the country experienced a political upturn after the fall of Slobodan Milošević's government, and the so called, facade democracy. According to the author, Serbia was in this period a model example of serious electoral misuse and infringements of the electoral will of citizens, as well as manipulations of election results. In the second period that starts with 5th October 2000, the most serious infringements of electoral rights were prevented, but the normative regulations of political representation still held certain provisions (indirect proportional system and blank resignations) which significantly hindered the democratic process. Under the pressure of the European Union and Venice Commission, these questionable provisions were abolished in June of 2001, and this made way for the real democratic progress of Serbia that is yet to be demonstrated at the next parliamentary elections. In reflecting on these two periods of holding multi-party elections, the author concludes that the most significant consequence of it in present-day Serbia is the abolishment of the autonomy of Parliament i.e. turning the Parliament into a dummy-institution and its members into interchangeable delegates of political parties, and cites two latent effects of this consequence. The first one is the extreme empowerment of political parties as organizations which had already led to a certain "partito despotism", and the other is the corruptive behaviour of party leaderships enabled by the law that still allows for full arbitrariness in the selection of MPs.

Key words: election manipulation, Serbia, facade democracy, legitimacy, political parties, parliamentary elections, electoral legislation, indirect proportional system, blank resignations

// FINANCING POLITICAL PARTIES IN SERBIA

Dorđe Vuković, BA in Political Science

Programme Director of the Centre for Free Elections and Democracy (CeSID) in Belgrade

/ Summary

By analyzing recent tendencies in political parties' financing in Serbia in which multi-party democratic elections have been conducted since the end of 1990s, the author points out that the last ten years of this multi-party system development in Serbia have been distinctively marked by non-transparent money flows in Serbian politics. Whether this pertains to everyday operational activities of political parties, or elections as the culmination of political process, the author feels that is not even a minimum of standards which is usually implied in this area of political activities and election process management. Serbia has no institutional body in charge of monitoring the income and expenditure of political parties, while a large number of legal decisions proved to be non-applicable in practice. Furthermore, there is a series of systematic problems and difficulties, such as a large public service apparatus and unfinished process of privatization that only contribute to the typically bad image of the state of affairs in this area. Adopting a new legal framework with which the financing of political parties in Serbia would be regulated should create preconditions for achieving significant changes in that area. However, even the normative regulations would make a precondition to form bodies and institutions with the appropriate authority whose successfulness, as the author predicts, could be evaluated only after a couple of years.

Key words: financing, political parties, Serbia, election campaigns, public and private sources of financing, public, supervision, legislation

