

DRUGI REFERENDUM – POST FESTUM

**Izveštaj o procesu provedbe referenduma o pristupanju Republike
Hrvatske Europskoj uniji 2012. godine**





IMPRESSUM

Autori:

Dragan Zelić, Vanja Škorić, Natalia Mirković, Jelena Berković

Fotografija s naslovnice: Najmanje biračko mjesto na svijetu?

autor: Velimir Zec

Klobučak, Sisačko-moslavačka županija, Republika Hrvatska

33 stanovnika, 15 domaćinstava (Državni zavod za statistiku 2001.)

U Zagrebu, 13. ožujka 2012.

GONG

Trg bana Jelačića 15/4

10 000 Zagreb

T: +385 (0) 1 4825 444

F: +385 (0) 1 4825 445

E: gong@gong.hr

W: www.gong.hr

FB: www.facebook.com/gong.hr

SADRŽAJ

SAŽETAK	3
1. UVOD I OPĆA OCJENA REFERENDUMSKOG PROCESA	4
2. ADMINISTRACIJA REFERENDUMA / POPISI BIRAČA I PRETHODNA REGISTRACIJA BIRAČA U INOZEMSTVU	7
<i>Državno izborno povjerenstvo (DIP)</i>	7
<i>Gradska i općinska povjerenstva i odbori za provedbu referenduma</i>	8
<i>Ministarstvo uprave, Gradski ured za opću upravu Grada Zagreba i popisi birača</i>	9
<i>Ministarstvo vanjskih i europskih poslova (MVEP) i prethodna registracija birača u inozemstvu</i>	13
3. INFORMIRANJE BIRAČA	13
<i>Predreferendumsko informiranje</i>	14
<i>Referendumska kampanja</i>	16
4. TIJEK REFERENDUMA I ZAŠTITA PRAVA	18
5. OBJAVA REZULTATA	21
6. PREPORUKE	22
<i>Biračko pravo</i>	23
<i>Administracija referenduma</i>	23
<i>Popisi birača</i>	23
<i>Referendumski dan</i>	24
<i>Informiranje birača</i>	24

SAŽETAK

GONG svoja zapažanja o referendumskom procesu temelji na praćenju rada institucija nadležnih za provođenje referenduma, prvenstveno: Državno izborno povjerenstvo (u daljnjem tekstu: DIP), Ministarstvo uprave te Ministarstvo vanjskih i europskih poslova (u daljnjem tekstu: MVEP), na praćenju informiranja birača tijekom pregovora i referendumske kampanje, promatranju referenduskog dana na uzorkom određenim biračkim mjestima u Hrvatskoj, te na dodatnoj provjeri rezultata putem metode paralelnog prikupljanja i obrade (PVT) rezultata te post-referenduskim analizama.

Referendum je u najvećem dijelu proveden u demokratskoj atmosferi koja je većini birača omogućila ostvarivanje njihovog biračkog prava, a sudionici procesa bili su uglavnom informirani o svojim pravima i obvezama. Ipak, nedostaci su i dalje prisutni na području edukacije birača o popisima birača i drugim aspektima referenduskog procesa, što je utjecalo na ostvarivanje biračkog prava dijela birača, posebice onih koji su glasali ili namjeravali glasati izvan mjesta prebivališta. Javno povjerenje u proces referenduma i dalje narušavaju sumnje vezane za popise birača.

Predreferendumsko razdoblje bilo je obilježeno nedoumicama u vezi provedbe referenduma s obzirom na nedostatak pravni okvir, što je DIP dovelo u poziciju donošenja dodatnih i ekstenzivnog tumačenja postojećih propisa, a sve kako bi se osigurala provedba referenduma.

Zamijećen je napredak u radu institucija nadležnih za izborni proces, posebno u slučaju Ministarstva uprave koje je proaktivno pristupilo rješavanju pravnih praznina vezano za mogućnost glasovanja izvan mjesta prebivališta. DIP je nastavio aktivno objavljivati većinu sadržaja iz svoje nadležnosti na Internet stranici, što je povećalo transparentnost procesa.

Građani nisu bili u dovoljnoj mjeri informirani o tome što uopće znači referendum za pristupanje Hrvatske EU, kao ni o čemu se točno vodi kampanja. Dio građana bio je revoltiran nejednakom zastupljenošću opcija (za i protiv) vezano za samu referendumsku kampanju i njezino financiranje.

Unatoč činjenici da je referendum organiziran i proveden korektno i transparentno, ponovno su se pokazale nužnima promjene, usklađivanje i poboljšanja propisa s ciljem povećanja transparentnosti i legitimnosti referenduskog procesa. Postojanje tih problema izravna je posljedica činjenice da politički dionici pokazuju interes za referendum, kao i za izbore, samo neposredno prije organizacije istog, što rezultira ponavljanjem problema. Opći je zaključak da je nužna i hitno potrebna potpuna revizija i uređivanje referenduskog zakonodavstva u svim segmentima, kako bi budući referendumi bili u potpunosti poštene te u skladu s najvišim međunarodnim standardima.

1. UVOD I OPĆA OCJENA REFERENDUMSKOG PROCESA

Ovaj Izvještaj sadrži analizu praćenja referenduskog procesa s preporukama za unaprjeđenje procesa.

Prije raspisivanja referenduma, GONG je upozorio na niz manjkavosti u zakonodavnom okviru za provedbu referenduma, koje omogućuju različita tumačenja i mogu biti iskorištena za dovođenje u pitanje regularnosti procesa i rezultata referenduma. Naime, nije bila poznata procedura prethodne registracije birača koji će glasati izvan prebivališta što znači da nisu bile jasne procedure za proces prethodne registracije birača u inozemstvu. Također, nije bio reguliran sastav povjerenstava i odbora za provođenje referenduma, a s obzirom da provedba referenduma nije bila predviđena proračunom za 2011. godinu, nije bilo jasno iz kojih će se sredstava financirati provedba referenduma. Ostalo je nejasno odakle će se financirati pred-

referendumska kampanja te kakav će biti njezin sadržaj, budući da bi prema preporukama Venecijanske komisije, javna sredstva za kampanju trebala biti ravnopravno raspoređena za informiranje o pozitivnoj i negativnoj opciji. GONG je, zbog svih navedeni razloga, ali i činjenice da nije provedena relevantna i sveobuhvatna kampanja informiranja građana o učincima pristupanja odnosno posljedicama nepristupanja EU, tražio odgodu donošenja odluke o pristupanju Hrvatske u EU u Hrvatskome saboru dok se ne stvore minimalni zakonski uvjeti za što je bilo potrebno dopuniti zakone, a sve bi se moglo urediti u roku od mjesec dana.

Odlukom Hrvatskog sabora na izvanrednoj sjednici 23. prosinca 2011. raspisan je državni referendum o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji, koji je održan 22. siječnja 2012. u Hrvatskoj i inozemstvu. Na državnom referendumu zaokruživanjem ili opcije „ZA“ ili opcije „PROTIV“ birači su trebali odgovoriti na sljedeće pitanje: „Jeste li za članstvo Hrvatske u Europskoj uniji“. Pravo da sudjeluje na referendumu imalo je 4.504.081 birača (od toga 4.092.323 u Hrvatskoj te 411.758 u inozemstvu). Glasanju je pristupilo 1.960.231 birača, odnosno njih 43,51%, a prema listićima je glasalo 1.959.564 birača, s time da ukupno glasovalo „ZA“ 1.299.008 birača, odnosno njih 66,27%, dok „PROTIV“ 649.490 birača, tj. njih 33,13%. Potrebno je istaknuti kako je realan odaziv na području Hrvatske vjerojatno veći jer je službeni postotak odaziva (43,51%) izračunat temeljem ukupnog broja birača u Hrvatskoj i tzv. dijaspori, a posebno uzimajući u obzir nerealan broj birača u Hrvatskoj zbog tzv. fiktivnih prebivališta.

U Republici Hrvatskoj bilo je otvoreno 6.750 glasačkih mjesta, dok je u inozemstvu bilo otvoreno 106 glasačkih mjesta. Za usporedbu, na nedavno provedenim parlamentarnim izborima krajem 2011. godine pristupilo je 2.446.831 birača, odnosno njih 54,32% na 6873 biračkih mjesta. Državni referendum o pristupanju Hrvatske u EU su organizirali i proveli DIP te županijska i gradska, odnosno općinska povjerenstva za provedbu referenduma, povjerenstvo Grada Zagreba te odbori za provedbu referenduma, dok je cjelokupan proces referenduma nadzirao DIP.

Provođenje referendumu regulirano je odredbama Ustava Republike Hrvatske te Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave, koji je dva puta značajno izmijenjen odlukama Ustavnog suda. Odlukom iz 2007. je osigurano pravo sudjelovanja svih hrvatskih državljana na državnome referendumu. Također, u skladu sa odredbom čl. 6. Zakona o referendumu na osnovi Ustavne odredbe, odluka o udruživanju Hrvatske na referendumu donosi se većinom glasova birača koji su pristupili referendumu. Međutim, upravo zbog nedorečenog i nepreciznog Zakona o referendumu, brojne su situacije ostale neregulirane, što je otvorilo put za različita pravna tumačenja. Stoga je DIP u većem broju situacija preuzeo ulogu arbitra te, poradi pravne sigurnosti u provedbi referendumu, donosio *ad hoc* upute i tumačenja propisa, o čemu detalje navodimo u nastavku izvještaja.

Referendum je proveden u demokratskoj atmosferi koja je većini birača omogućila ostvarivanje njihovog biračkog prava, a sudionici referendumu bili su uglavnom, iako ne sustavno, informirani o svojim pravima i obvezama. Referendum je organiziran i proveden korektno uz početne nedoumice vezano za pojedine aspekte provedbe zbog nedostatnog pravnog okvira te uz naglašeno kratke rokove. Zamijećen je kvalitetan rad institucija nadležnih za proces u datim okolnostima. Neadekvatnost pravne regulacije uočena je i vezano za medijsko praćenje kampanje.

GONG je tijekom prosinca 2011. i siječnja 2012. godine odgovorio na 144 upita građana emailom te na više od 200 telefonskih upita građana vezano za referendumski proces. Dio upita preusmjeren je u DIP zbog nepostojanja preciznih propisa za provođenje referendumu.

Ovaj izvještaj sastoji se od sljedećih poglavlja: Administracija referendumu/Popisi birača i prethodna registracija birača u inozemstvu, Medijska kampanja, Tijek referendumu i zaštita prava, Objava rezultata te Preporuke.

2. ADMINISTRACIJA REFERENDUMA / POPISI BIRAČA I PRETHODNA REGISTRACIJA BIRAČA U INOZEMSTVU

Državno izborno povjerenstvo (DIP)

S obzirom na kratkoću rokova, opseg posla, pravni okvir kojim mnoge stvari nisu bile regulirane, možemo zaključiti da je DIP organizirao i proveo referendum na korektan i transparentan način držeći se dobre prakse s prethodnih izbora. Sjednice DIP-a su bile javne i održavane su po potrebi.

DIP je donio 8 obvezatnih uputa, u vezi glasanja birača izvan prebivališta i glasanja u inozemstvu, u vezi redosljeda radnji u provedbi referenduma te u vezi sudjelovanja u radu odbora za provedbu referenduma, o pravima i dužnostima promatrača te o načinu donošenja odluke na referendumu, izvješća o privremenim i neslužbenim rezultatima referenduma i odazivu birača. Osim toga, tijekom i nakon referenduma, DIP je izdao 9 priopćenja za javnost. Dodatno, DIP je objavio jedno rješenje na pristigao prigovor političke stranke Hrvatske čiste stranke prava zbog nepravilnosti u postupku provedbe referenduma te 3 važnija odgovora na upite sudionika referenduma i medija što pokazuje nastavak aktivnog pristupa DIP-a.

U smislu edukacije birača, DIP je redovito odgovarao na telefonske i pismene upite svih zainteresiranih dionika, no važno je istaknuti da je i na referendumu izostala sustavna, sveobuhvatna kampanja informiranja i edukacije birača, na što je GONG upozorio. Uslijed nedostatnih financijskih sredstava, DIP je na svojim internetskim stranicama objavio edukativni letak za birače vezane za popise birača i ostvarivanje biračkog prava u inozemstvu ili izvan mjesta prebivališta unutar Hrvatske, no bez mogućnosti njegove šire distribucije, odnosno dostupnosti biračima koji nemaju pristup Internetu. Također, isti je sadržaj emitiran u obliku televizijskih spotova koji su se prikazivali u jutarnjim terminima na prvome televizijskome programu HRT-a.

Izdvajamo neke od pozitivnih DIP-ovih odluka i aktivnosti:

- uputa odborima o načinu glasanja birača koji ne može pristupiti unutar glasačkog mjesta a dođe izvan glasačkog mjesta;
- objava na internetskoj stranici DIP-a aplikacije pretraživanje glasačkog mjesta po mjestu stanovanja neposredno prije dana održavanja referenduma;
- uputa prema kojoj se neće primjenjivati institut „šutnje“ koji zabranjuje promidžbu referenduma na dan održavanja referenduma i na dan koji prethodi održavanju referenduma s iznimkom zabrane iste na glasačkom mjestu i ispred glasačkog mjesta u krugu od 50m.

Po okončanju referenduma, DIP je na internetskim stranicama objavio rezultate po glasačkim mjestima koji su objavljeni na pristupačan način za potrebe pretraživanja po adresama.

Pred DIP-om u narednom razdoblju stoje daljnji izazovi, u smislu etabliranja kao neovisnog, stručnog i u potpunosti profesionalnog tijela koje pokreće i provodi reformu procesa referenduma te podiže razinu educiranosti, povjerenja i participacije građana u tom procesu. Od DIP-a se očekuje proaktivno djelovanje u razdoblju kad nema izbora ili referenduma, pogotovo s obzirom na ustaljenu praksu izostanka djelovanja od strane ostalih dionika referenduskog procesa, prvenstveno izvršne i zakonodavne vlasti.

Gradska i općinska povjerenstva i odbori za provedbu referenduma

GONG je korektno surađivao s povjerenstvima, kao i s većinom odbora za provedbu referenduma. U rješavanju manjih problema koji su se pojavili na nekim glasačkim mjestima, GONG je naišao na razumijevanje i pomoć članova povjerenstava i odbora.

DIP nije izradio i objavio poseban Podsjetnik za rad odbora za provedbu referenduma u Hrvatskoj i poseban Podsjetnik za rad odbora u inozemstvu, iako su održane edukacije za

predsjednike i zamjenike viših povjerenstava. Potrebno je više pažnje posvetiti edukaciji svih članova odbora za provedbu referenduma, tj. biračkih odbora. DIP je pozvao zainteresirane građane da pravovremeno podnesu prijedlog za sudjelovanje u radu odbora za provedbu referenduma te dao pozitivnu uputu da se prilikom imenovanja članova tijela za provedbu referenduma uključuju osobe koje su u svom dosadašnjem radu na izborima pokazale da imaju potrebna stručna znanja i vještine za provedbu takvih postupaka. Međutim, na temelju brojnih primjedbi građana upućenih gradskim, odnosno općinskim povjerenstvima za provedbu referenduma i DIP-u te GONG-u, možemo zaključiti da su u velikom broju slučajeva prije službenih imenovanja već unaprijed bili poznati članovi odbora za provedbu referenduma, isti oni koji su sudjelovali u provedbi parlamentarnih izbora 2011. Međutim, prema izvještajima promatrača GONG-a, nije primijećena pristranost članova odbora.

Rad odbora za provedbu referenduma u Hrvatskoj GONG-ovi promatrači ocijenili su uglavnom dobrim i korektnim, uz iznimke manjeg broja glasačkih mjesta koja nisu bila propisno uređena i na kojima odobri nisu poznavali ili su kršili proceduru.

Unatoč zamijećenom napretku, potrebno je, u smislu jačanja profesionalizacije i stručnosti nižih tijela koja provode izbore i referendume, zakonom propisati ranije imenovanje članova odbora te sustavan pristup njihovoj edukaciji.

Ministarstvo uprave, Gradski ured za opću upravu Grada Zagreba i popisi birača

Kao i na parlamentarnim izborima 2011., nastavljen je problem tzv. fiktivnih prebivališta, odnosno birača koji faktički ne prebivaju u Republici Hrvatskoj, a zbog čega se u popisima birača nalazi nerealan broj birača. Dodatni problem predstavlja određen broj preminulih birača u popisima birača za tzv. dijasporu, s obzirom na poteškoće u dobivanju potrebnih dokumenata i informacija o preminulim biračima u inozemstvu.

Prije službenog raspisivanja referenduma u prosincu 2011. Ministarstvo uprave svojim je tumačenjima i uputama izazvalo zbunjenost i nevjericu vezano za nemogućnost glasanja birača izvan mjesta prebivališta te za prethodnu registraciju birača u inozemstvu. Naime, Zakon o referendumu ne predviđa glasanje raznih kategorija birača koji će se na dan referenduma zateći izvan mjesta svog prebivališta (npr. studenti, poslovni ljudi, osobe koje kraće borave u inozemstvu i slično). Također ne predviđa prethodnu registraciju birača u inozemstvu, što je za neke birače koji borave u inozemstvu i uvjet ostvarivanja biračkog prava. S druge strane, Zakon o popisima birača, koji predviđa glasanje izvan mjesta prebivališta, nije izričito naznačio da se primjenjuje i za referendum.

Ministarstvo uprave prvo je dalo upute i odgovore prema kojima:

- građani u Hrvatskoj neće moći glasati izvan mjesta prebivališta, jer to ne predviđa Zakon o referendumu;
- građani s prebivalištem u Hrvatskoj moći će glasati ako idu na put u inozemstvo ako se prethodno registriraju (iako ni to nije predviđeno Zakonom o referendumu). No, građani s prebivalištem u inozemstvu (tzv. dijaspora), neće se prethodno registrirati. Nejasno je bilo iz prve upute Ministarstva da li će se u potpunosti preuzeti podaci o prethodnoj registraciji birača provedenoj za parlamentarne izbore i primijeniti za glasanje na referendumu.

Takav stav Ministarstva uprave GONG je javno osudio kao nejasan i pravno nelogičan, s obzirom da se u jednoj situaciji rješenja iz Zakona o popisima birača ne primjenjuju za referendum (jer ih Zakon o referendumu ne predviđa), a u drugoj situaciji se rješenja iz Zakona o popisima birača ipak primjenjuju (iako ih također Zakon o referendumu ne predviđa).

Nakon brojnih upozorenja, Ministarstvo uprave promijenilo je tumačenje pravnih propisa i na temelju mišljenja DIP-a izdalo nove upute kojima se na procese referenduma analogijom primjenjuju propisi Zakona o popisima birača za birače u inozemstvu i one koji žele glasati izvan

mjesta prebivališta. Nažalost, promijenjene upute su objavljene u periodu između dva praznika, kada je većina građana bila na godišnjim odmorima. Istraživanje razloga apstinencije koje je provela agencija Ipsos Puls nakon referenduma pokazalo je da je većina građana koji nisu izašli na referendum kao razlog odabrala upravo: „Nisam bio u mjestu prebivališta a nisam se stigao prijaviti“ (18 %)¹.

Ministarstvo uprave je u prosincu 2011. obavilo pripremu popisa birača za provođenje izbora slanjem okružnice nižim tijelima. Dodatno, građanima je omogućena, kao i do sada, provjera podataka u popisima birača na internetskim stranicama Ministarstva uprave te SMS provjera putem operatera T-mobile i VIP (uz standardnu cijenu SMS-a).

Informiranje javnosti o popisima birača od strane Ministarstva uprave, posebice mogućnost prijave za glasanje izvan mjesta prebivališta, bilo je medijski pojačano. Unatoč tome, velik broj birača su se pitanjima obratili GONG-u i DIP-u. Veći dio upita i pritužbi građana GONG-u prije i tijekom referendumskog dana odnosio se na mogućnost glasanja izvan mjesta svog prebivališta. Primjerice, neki građani koji su obavili prijavu za glasanje izvan mjesta prebivališta nisu bili u mogućnosti ostvariti pravo glasa zbog pogrešaka administracije prilikom obrade njihovih prijava.

«Dana 7.1. u Metkoviću podnio sam zahtjev za potvrdom o glasanju na referendumu u mjestu boravišta, a to je u Varaždinu. Rečeno mi je da će mi potvrda biti poslana na adresu koju sam naveo u Varaždinu, potvrde još uvijek nema danas je 19.1., što napraviti i tko je odgovoran zato što ja neću moći izaći i glasati?»

«Popunila sam obrazac ispostave državne uprave u Opatiji odakle mi je prebivalište i rečeno mi je da je sve sređeno, da se papiri direktno šalju ispostavi državne uprave Črnomerec i da mogu glasovati. Tjedan dana prije izbora zovem Državno izborno povjerenstvo, za svaki slučaj, objašnjavam situaciju i ženska osoba koja se javila na njihov kontakt broj mi, nakon što sam objasnila situaciju još onako s podsmjehom kaže da s

¹ Telefonsko istraživanje - CATI provedeno od 28. siječnja do 8 veljače 2012. Uzorak: Slučajan, reprezentativan uzorak od 1657 ispitanika starijih od 18 godina iz cijele Hrvatske, dostupno na <http://www.gong.hr/news.aspx?newsID=3830&pageID=1>

osobnom dođem na izborno mjesto i to je sve. Danas dolazim na izborno mjesto, van svog prebivališta, na adresi Zagorska 14, br. 264 i kažu mi da sam na popisu ali da bez žute potvrde koju sam trebala izvaditi u parku Stara Trešnjevka i koju mi nitko do tad nije spomenuo ne mogu glasovati. Zašto nitko od ljudi koje sam kontaktirala nije radio svoj posao? Zašto ih ja plaćam? Da li uopće itko od njih odgovara za informacije koje daje? Hoće li ti ljudi ikad snositi ikakve posljedice? Koliko je još slučajeva poput moga?»

Gradski ured za opću upravu Grada Zagreba, koji vodi Središnju evidenciju birača bez prebivališta u Republici Hrvatskoj, proaktivno je obavljao svoj posao te je, u suradnji s informatičkom tvrtkom APIS-IT d.o.o. osmislio informatička rješenja koja su unaprijedila i ubrzala procedure vezane za prethodnu registraciju i izdavanja potvrda biračima iz inozemstva na dan referenduma.

GONG je na temelju pisanog zahtjeva od Ministarstva uprave dobio podatke o popisu birača za referendum, a prema kojima je za glasanje izvan mjesta prebivališta unutar Hrvatske registrirano 21.479 birača, dok je 7.551 birač s prebivalištem u Hrvatskoj izvršio prethodnu registraciju za glasanje u inozemstvu. Što se tiče birača s prebivalištem u inozemstvu, njih 92 su izvršili prethodnu registraciju za glasanje izvan država u kojima imaju boravište. Iz Središnje evidencije popisa birača s prebivalištem u inozemstvu brisano je 54 preminula birača od 19. studenog 2011. do 7. siječnja 2012. godine.

Prikupljeni podaci i ocjene rada Ministarstva uprave pokazuju nužnost da se problemi vezano za popise birača riješe, da se postave novi i bolji standardi u vezi provedbe referenduma te da se koriste sva dostupna informatička rješenja koja bi pridonijela informatizaciji javne uprave, na korist birača. Slijedom toga, opravdana je zabrinutost da će se slični problemi ponoviti i na sljedećem referendumu ukoliko ne dođe do značajnijih promjena pravnog okvira i prakse.

Ministarstvo vanjskih i europskih poslova (MVEP) i prethodna registracija birača u inozemstvu

MVEP i diplomatsko-konzularna predstavništva (DKP-i) su provodili postupak prethodne registracije birača koji glasaju izvan mjesta prebivališta. Također, zadaća MVEP-a i DKP-ova bila je informiranje i educiranje birača izvan Republike Hrvatske o mogućnosti prethodne registracije.

MVEP je bio otvoren za suradnju, nastojeći ispuniti svoje nadležnosti što je moguće profesionalnije. Iako na općim internetskim stranicama MVEP-a nisu bile objavljene upute o proceduri prethodne registracije, pojedini DKP-i su objavili upute i obrasce za prethodnu registraciju na svojim Internet stranicama.

Tijekom razdoblja za prethodnu registraciju GONG je odgovarao na upite birača koji su se htjeli prethodno registrirati. Ukupno je za glasanje u inozemstvu prethodno registrirano 7643 birača. Proces prethodne registracije prošao je bez većih poteškoća no odvijao se u razdoblju kad je većina birača bila na božićnim i novogodišnjim praznicima, što je rezultiralo manjim brojem prethodno registriranih birača. Ponovo se pokazala potreba za sustavnom edukacijom birača o mogućnosti prethodne registracije.

3. INFORMIRANJE BIRAČA

S obzirom na dužinu trajanja pregovora te kompleksnost pitanja o kojem se odlučivalo na referendumu o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji, informiranje birača provedeno je u dvije faze - predreferendumskim informiranjem o procesu pregovora i njegovim rezultatima (2004-2011), te referendumskom kampanjom (mjesec dana uoči održavanja referenduma).

Predreferendumsko informiranje

Sjednice Nacionalnog odbora za praćenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, prema Odluci o osnivanju Odbora 19. siječnja 2005., održavane su u pravilu bez nazočnosti javnosti, te su informacije bile javno dostupne putem izjava predsjednice Nacionalnog odbora nakon za javnost zatvorenih sjednica, te povremenih tematskih okruglih stolova. Detaljne informacije i dokumenti o hrvatskim pregovaračkim stajalištima i ishodima u pojedinim poglavljima bile su dostupne vrlo uskom krugu prvenstveno Vladinih dužnosnika i službenika, pa čak niti svim saborskim zastupnicima. Usprkos formiranju radnih skupina za pregovore u specifičnim poglavljima koje su u određenoj mjeri uključivale neovisne stručnjake, posebno u prvoj fazi analitičkog pregleda i definiranja prioriteta, njihova uloga u široj javnosti ostala je uglavnom nepoznata, te su informacije o otvaranju, tijeku i zatvaranju pregovora u određenom poglavlju predstavljana u pravilu korištenjem diplomatskog meta-jezika bez ulaska u meritum o kojem se pregovaralo i srž promjena u odnosu na izmjene zakona te način, brzinu i odgovornost za provedbu zakona. Način određivanja prioriteta u početnim pregovaračkim pozicijama, kao i razlika u odnosu na zaključene pozicije, posebno kad je riječ o odgodama primjene *acquisa*, i dalje nisu sasvim jasne u općoj javnosti.

Usprkos zahtjevima organizacija civilnog društva i medija za osiguranjem pravovremenog pristupa točnim i potpunim informacijama o procesu pregovora kako bi se u njega mogle uključiti zainteresirane javnosti, zahtjevi za objavljivanjem informacija u pravilu su ignorirani. Na zahtjev da „sva pregovaračka stajališta Vlade RH u procesu pristupanja Europskoj uniji budu javna, a ne tajna kao što je sada slučaj“, što ga je 16 organizacija civilnog društva, među kojima i GONG, uputilo Vladi RH 21. svibnja 2008. nije bilo nikakvog odgovora. Na zahtjev upućen Vladi 7. lipnja 2011. da na temelju Zakona o pravu na pristup informacijama GONG-u dostavi sadržaj svih privremeno zatvorenih pregovaračkih poglavlja i pripadajućih aneksa Ured za odnose s javnošću Vlade RH odgovorio je da će „sva pregovaračka stajališta Republike Hrvatske u pregovorima o pristupanju Europskoj Uniji s odgovarajućim dodacima i relevantnim izvješćima

biti objavljena na internetskim stranicama Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija odmah po završetku pregovora - od 1. srpnja 2011. godine“.

Uz elementarni pristup informacijama o procesu i sadržaju pregovora, GONG je u Preporukama² objavljenim 25. svibnja 2011. pod naslovom „Kako poboljšati javnu komunikaciju o Hrvatskoj i Europskoj uniji“ poseban naglasak stavio na društvenu odgovornost i ulogu medija, posebno javnih medija, tražeći da se osigura stručno i široj javnosti razumljivo tumačenje informacija, te deliberativnost u smislu dvosmjernosti komunikacije. Takvu je ulogu medija predviđala i Komunikacijska strategija Vlade za informiranje hrvatske javnosti o Europskoj uniji i pripremama za članstvo, međutim, njena Analiza³ je pokazala da „značajna uloga koju su dobili mediji nije primjetna u načinu na koje se teme vezane uz EU u medijima obrađuju i prezentiraju“, „Vlada isključivo protokolarno daje informacije o broju zatvorenih ili preostalih poglavlja s porukama domaćih političara vrlo često u tonu sportskog rječnika“, te da „predviđa komuniciranje sa skupinama koje gaje euroskeptične stavove, ali ne samo da vrlo sramežljivo definira takva stajališta terminom eventualni euroskepticizam, nego se ne upušta u strateško planiranje odgovora na njih“.

Na temelju te Analize kao i rasprave na okruglom stolu u Hrvatskom saboru u organizaciji GONG-a 24. svibnja 2011., oblikovane su spomenute Preporuke, međutim, čak ni programski sadržaj javne radio-televizije nije bio u dovoljnoj mjeri primjereno prilagođen potrebama informiranja opće javnosti. Usprkos nedostatku razumijevanja procesa pregovora, uočena je diskrepancija u kvaliteti programskih sadržaja u korist Hrvatskog radija (U mreži Prvog, Poligraf, Viza, Inventura tjedna,...) u odnosu na HTV (Otvoreno). Navedeno je pokazalo nedosljednost javne radio-televizije u izvršavanju primarne uloge točnog, potpunog i pravovremenog

² GONG: „Kako poboljšati javnu komunikaciju o hrvatskoj i europskoj uniji – preporuke“ 25. svibnja 2011. <http://gong.hr/news.aspx?NewsID=3773&PageID=229>

³ Renata Ivanović: „Analiza Komunikacijske strategije Vlade za informiranje hrvatske javnosti o Europskoj uniji i pripremama za članstvo“, svibanj 2011. <http://gong.hr/news.aspx?NewsID=3773&PageID=229>

informiranja građana o pitanju o kojem će uskoro dobiti priliku odlučivati. Na temelju Preporuka, predsjednica Programskog Vijeća HRT-a 6. siječnja 2012. zatražila je očitovanje glavnih urednika HTV-a i HR-a, međutim, pisani izvještaji glavnih urednika HTV-a i HR-a nisu poznati javnosti, a tematska sjednica Programskog vijeća HRT-a nikada nije održana.

Osjećaj jako dobre i dobre informiranosti o načinu rada Europske unije i učincima članstva u EU u srpnju 2011. imalo je samo 12% ispitanika u istraživanju agencije Ipsos Puls⁴, dok je 41% ispitanika ocijenilo da se osjeća osrednje informiranima, a 46% da se osjeća loše informiranima.

Nadalje, propagandni televizijski spotovi Vlade RH, producirani u organizaciji Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija, emitirani na HTV-u krajem 2011. nisu primjereno odgovorili na potrebe informiranja građana. Analiza njihovog teksta i diskursa⁵ pokazala je da spotovi ne pružaju informativni resurs, nego funkcioniraju kao propaganda: „Umjesto ujednačenih informacija o prednostima i manama ulaska, Ministarstvo je svojim reklamnim spotovima 'prodavalo' dobrobit zarađenu ničime do samim ulaskom u EU, a umjesto ilustriranja ishoda hrvatskih pregovora, Ministarstvo je govorilo gospodarskim uspjesima moćnih članica“.

Referendumska kampanja

Kampanja je službeno počela izglasavanjem datuma održavanja referenduma 23. prosinca 2011., u petak uoči Božića, te je nakon dva tjedna zimskih praznika u praksi trajala dva tjedna uoči održavanja referenduma 22. siječnja 2012. Za razliku od krutih i neprimjerenih Pravila o postupanju elektronskih medija s nacionalnom koncesijom u RH tijekom izborne promidžbe, zbog apsolutnog nedostatka pravila koja bi regulirala rad medija u referendumskoj kampanji te nedorečenosti Zakona o referendumu, medijima je pružena prilika za autonomno oblikovanje uređivačke politike. Praksa je, međutim, pokazala da je teško u par tjedana nadomjestiti

⁴ dr. sc. Dragan Bagić: „Stavovi hrvatskih građana prema priključenju Europskoj uniji“, 2. rujna 2011. Delegacija Europske unije u Hrvatskoj http://www.delhrv.ec.europa.eu/files/file/vijesti/Ipsos_DEU_2011_hr_v2.pdf

⁵ dr. sc. Zlatan Krajina: „Analiza teksta i diskursa propagandnih televizijskih spotova Vlade RH za ulazak Hrvatske u Europsku uniju“ 2011. Zagreb, prosinac 2011. <http://gong.hr/news.aspx?NewsID=3770&PageID=1>

prethodni nedostatak kapaciteta i volje za osiguravanjem dodatnog medijskog prostora za informiranje i raspravu koja bi, uz donositelje odluka, primjereno uključila i predstavnike stručne javnosti i zainteresiranih društvenih skupina.

Uz sudjelovanje u informiranju javnosti putem gostovanja u tradicionalnim medijima, GONG je pokušao doprinijeti povećanju razumijevanja procesa integracije i članstva u EU i u suradnji s producentskom kućom Fade IN - Fantastično dobra institucija i najčitanijim internetskim portalom u Hrvatskoj T-portalom, organiziravši tri debate tijekom kojih su, uz moderiranje novinarke i urednice Mirjane Rakić, sučeljavana stajališta za i protiv ulaska Hrvatske u Europsku uniju.

GONG je sudjelovao u informiranju građana i odgovarajući na pitanja postavljena putem telefona i e-maila. Građani koji su postavljali upite uglavnom nisu bili informirani o tome što uopće znači referendum za pristupanje Hrvatske EU, kao ni o čemu se vodi kampanja. Dio građana bio je revoltiran nejednakomjernom zastupljenošću opcija (za i protiv) vezano za samu referendumsku kampanju i njezino financiranje, a nisu imali dovoljno informacija o tome kako bi trebalo izgledati kvalitetno informiranje javnosti o prednostima i nedostacima ulaska u EU. Neki od primjera su:

«Referendum treba odmah proglasiti ništavnim jer se lobiranje za ulazak u EU financira iz budžeta i to samo za jednu opciju. Referendum se raspisuje da bi se provjerilo mišljenje birača, a ne da bi se dao legitimitet vladajućima. Gospodin Josipović se u svojstvu Predsjednika svih građana Hrvatske ne bi trebao javno opredjeljivati kao što se nije opredjeljivao prije parlamentarnih izbora, dok je gospođa Pusić pobrkala lončice: nije njena zadaća da zastupa interese EU u Hrvatskoj, već hrvatske interese u EU.»

«Odakle se financiraju troškovi lobiranja za EU? Ne bi li za građane Hrvatske bio vjerodostojniji pokazatelj anketa provedena među, npr. Slovencima, o tome dali bi sa postojećim iskustvom ponovno glasali za ulazak u EU.»

«Neinformiranost, neznanje i predrasude bune mladu generaciju koja uskoro treba s nama starijima, - izaći na referendum i glasati za ulazak u EU. Žalosno je vidjeti puno mladih, koji u anketama odmahuju glavom i ne žele čuti za EU. Mislim da su to samo predrasude i neznanje. Vi, kao mladi i obrazovani ljudi morate učiniti više da referendum uspije, da ne ostanemo u kaljuži Balkana, već postanemo zemlja prosperiteta, bez obzira što je i u EU teška situacija, ali ona ipak ima više šansi od Balkana.»

Općenito govoreći, i u ovoj kampanji ponovno se jasno pokazao problem nepotpunih odredbi pravnog okvira u vezi medijskog praćenja referenduma i kampanje, ali i nejasnoća u vezi toga što je u kampanji dopušteno, a što ne. Ne postoje propisi koji omogućuju da birači budu kvalitetno informirani kako bi mogli donijeti informiranu odluku na referendumski dan. Ovakav zaključak ponovno navodi na potrebu cjelovite reforme pravnog okvira za provedbu referenduma, kako bi on odgovarao potrebama svih aktera, a posebno građana u demokratski ustrojenim društvima 21. stoljeća.

4. TIJEK REFERENDUMA I ZAŠTITA PRAVA

Dan održavanja referenduma GONG je pratio na statistički određenom uzorku glasačkih mjesta te putem mobilnih timova. Izveštavanje tijekom referenduma i nakon prebrojavanja glasova te obrada zaprimljenih informacija provedeni su po međunarodno prihvaćenoj metodologiji (eng. "quick count"). Tijekom dana GONG je od promatrača prikupljao sms izvještaje o tijeku referenduma (dva puta dnevno), a nakon prebrojavanja glasova na glasačkim mjestima izvršeno je paralelno prikupljanje i obrada rezultata referenduma (eng. „parallel vote tabulation“, skraćeno PVT).

Referendum je promatralo 295 GONG-ovih promatrača:

- 42 promatrača bila su organizirana u mobilnim timovima, a ostali promatrači GONG-a bili su raspoređeni na 253 glasačka mjesta koja su odabrana na temelju statistički određenog uzorka u Republici Hrvatskoj, a u koja nisu uključena glasačka mjesta u inozemstvu.

Svoja opažanja i priopćenja o referendumskom danu GONG je temeljio na dojavama svojih promatrača te neanonimnih prijava građana.

Dan održavanja referenduma u Hrvatskoj prošao je mirno, u demokratskoj atmosferi i bez značajnijih incidenata. Dojave nepravilnosti odnosile su se prvenstveno na probleme u vezi s neprovjeravanjem identifikacijskih isprava građana i omogućavanjem istima glasanje od strane odbora za provedbu referenduma, kao i dozvoljavanje tzv. obiteljskog glasanja. Veći dio odnosio se i na prijave građana, koji su obavili prijavu za glasanje izvan mjesta prebivališta, kako nisu bili u mogućnosti ostvariti pravo glasa zbog pogrešaka administracije prilikom obrade njihovih prijava. Također, pojedina su glasačka mjesta bila nepripremljena, neuređena i neadekvatna (primjer kontejnera kao glasačkog mjesta u Klobučaku u koji ne stane ni odbor), a prijavljen je i jedan slučaj nemogućnosti ostvarivanja biračkog prava u inozemstvu.

Poseban problem koji se ponavlja na svim izborima, pa tako i na održanome referendumu je nemogućnost ostvarivanja biračkog prava birača koji se nalaze u bolnicama, staračkim domovima i ostalim stacionarima. I dalje ostaje nejasno zašto se ne može organizirati proces glasanja u navedenim ustanovama kad se u isto vrijeme on može i redovito se organizira u zatvorima i na brodovima pod hrvatskom zastavom.

Nadalje, zabilježena je, sukladno dojavama građana, prisutnost propagandnog materijala (letaka, plakata) u neposrednoj blizini ili unutar manjeg broja glasačkih mjesta, kao i nedovoljan broj odlazaka članova odbora u posjet bolesnim i nemoćnim osobama. Također, treba napomenuti kako ni za održavanje referenduma nije bilo predviđeno postojanje glasačkih listića prilagođenih za glasanje slijepih osoba, a što je neopravdano, za razliku od netom održanih

parlamentarnih izbora na kojima je veličina glasačkog listića (zbog broja kandidata) i kratki rokovi za tiskanje donekle opravdavala izuzetak od postojeće prakse i standarda.

Glasačka mjesta velikom su većinom bila otvorena na vrijeme, međutim, promatrači su dojavili i neke nepravilnosti, pri čemu se najviše radi o situaciji u kojoj odbor nije provjeravao identifikacijske dokumente promatrača, pa pojedinim promatrača do provjere sa gradskim, odnosno općinskim povjerenstvom i uredom GONG-a, nije bilo omogućeno promatranje glasačkog mjesta.

Pozivi građana GONG-u uglavnom su se odnosili na njihovu neinformiranost oko načina glasanja izvan mjesta prebivališta, na probleme s popisima birača te neinformiranost građana o nepostojanju instituta „referendumske šutnje“ te time i nemogućnosti njezina kršenja.

Iako je Obveznim uputama br. V DIP-a propisano da birač koji zbog teže bolesti, nemoći ili postojanja invaliditeta nije u mogućnosti pristupiti glasačkom mjestu, a izrazi želju glasati, može obavijestiti odbor da ga dođe posjetiti i omogućiti mu glasanje, odbor to nije dužan učiniti ukoliko birač nije dostupan odboru. Tijekom dana održavanja referenduma zabilježen je značajan broj prijava građana o odborima koji nisu na vrijeme organizirali odlazak kod bolesnih i nemoćnih osoba koje su tako htjele ostvariti svoje biračko pravo.

DIP je zaprimio 1 prigovor tijekom održavanja referenduma koji je riješen u zakonskom roku. Dodatno, Ustavni sud donio je 4 rješenja u zakonskom roku te donio 3 odluke vezane za provođenjem nadzora nad ustavnošću i zakonitošću državnog referenduma, uglavnom odbijajući zahtjeve zbog nepostojanja pretpostavki za njegovim provođenjem, kao i zbog formalnih razloga (neovlašteni podnosiitelji zahtjeva). Odluke DIP-a i Ustavnog suda nisu izazvale značajne reakcije javnosti, no treba istaknuti važnu odluku Ustavnog suda temeljem koje su prošireni ovlaštenici za podnošenje zahtjeva za provođenje nadzora nad ustavnošću i zakonitošću državnog referenduma u smislu članka 88. Ustavnog zakona, a koji su sljedeći: a)

registrirane udruge s pravnom osobnošću, čiji su programi ili djelovanje jasno povezani s pitanjima vezanim uz konkretan referendum, b) udruge bez pravne osobnosti u smislu članka 3. Zakona o udrugama(tj. na koje se na odgovarajući način se primjenjuju propisi koji se odnose na ortakluk), djelovanje kojih je jasno povezano s pitanjima vezanim uz konkretan referendum i c) organizator prikupljanja potpisa birača ako je riječ o referendumu organiziranom na temelju članka 87. stavka 3. Ustava (tj. ako Hrvatski sabor raspiše referendum na zahtjev od deset posto od ukupnog broja birača). Dodatno, Ustavni sud zauzeo je stav da birač ima pravo podnijeti prigovor samo za nepravilnosti na svom biračkom mjestu, iako Zakon o referendumu daje pravo svakom biraču podnijeti prigovor bez navođenja dodatnih uvjeta.

Ustavni je sud u ožujku donio Odluku kojom je utvrdio da je referendum proveden u skladu s Ustavom, Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu i Zakonom o referendumu.

5. OBJAVA REZULTATA

Na dan održavanja referenduma nisu nakon zatvaranja glasačkih mjesta objavljeni rezultati izlaznih anketa, za razliku od netom održanih parlamentarnih izbora. Za razliku od izlaznih anketa koje služe predviđanju rezultata temeljem odgovora upitanih birača ispred biračkih mjesta, PVT metodologijom prikupljaju se službeni rezultati glasanja na glasačkom mjestu, što prvenstveno služi verifikaciji službenih rezultata.

Paralelno prikupljanje i obrada glasova je snažan i pouzdan mehanizam za provjeru službenih rezultata izbora i referenduma te uočavanje izbornih prijevara. Postupak se provodi paralelno uz biračke odbore i izborna povjerenstva, a podaci dobiveni prikupljanjem glasova s pojedinih glasačkih mjesta potom se preračunavaju u postotak glasanja za pojedine predložene opcije, konkretno u postotak glasanja za opciju „ZA“ i u postotak glasanja „PROTIV“ te postotak kategorije „ostali“ pod kojom treba razumjeti nevažeće glasačke listiće. U obradu podataka

uključene su statističke metode za projekciju rezultata, procjenu greške, procjenu stabilizacije podataka, odabira uzorka biračkih mjesta itd.

GONG je PVT rezultate prikupljene s 219 statistički određena biračka mjesta objavio oko 20 sati na svojim Internetskim stranicama: <http://www.gong.hr/news.aspx?newsID=3809&pageID=228>

Državno izborno povjerenstvo objavilo je 27. siječnja 2012. konačne rezultate referenduma o pristupanju Hrvatske u Europsku uniju. Od ukupno 4.504.765 birača upisanih u popis birača, 1.960.231 birač pristupio je glasanju, odnosno njih 43,51%.

6. PREPORUKE

GONG, kao i uvijek, na kraju izvještaja predlaže konkretne preporuke za unaprjeđenje referendumskog i izbornog zakonodavstva i procesa. Nažalost, većinom je riječ o preporukama koje ponavljamo nakon svakih izbora, već više od 10 godina. Stoga je najvažnija preporuka da bi nova vlast trebala bez odlaganja krenuti u poboljšanje zakonskog okvira u smislu transparentnosti, pravne sigurnosti i podizanja demokratskih standarda provedbe izbora i referenduma.

Opća preporuka GONG-a jest objedinjavanje svi zakona o izborima, procesu referenduma te onih o popisima birača u jedinstveni izborni zakonik, što bi rezultiralo ujednačavanjem tehničkih proceduralnih pravila, s ciljem jednostavnije organizacije i provedbe izbora i referenduma. Dodatno, potrebno je uvrstiti sadržaj obvezatnih uputa DIP-a u zakonik te popuniti pravne praznine koje su uočene tijekom provedbe referenduma.

Biračko pravo

- Omogućavanje biračkog prava osobama koje su lišene poslovne sposobnosti u skladu s Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom.
- U referendumsko zakonodavstvo uvrstiti odredbe vezano za glasanje posebnih skupina birača (npr. izvan mjesta prebivališta) te za prethodnu registraciju birača u inozemstvu.

Administracija referenduma

- Potpuna profesionalizacija DIP-a u smislu postojanja članova kojima je to jedini posao, kako bi ono moglo organizirati i provoditi referendum u skladu s međunarodnim standardima, ali i ispunjavati ostale zakonom propisane nadležnosti posebice u vrijeme kad nema referenduma (informiranje birača i medija, rad na poboljšanju zakonodavstva, nadzor nad popisima birača, izrada stručnih publikacija, analitičko izvještavanje i objava svih podataka u vezi referenduma). Uz to, zbog kompleksnosti procesa, u DIP bi, osim pravničke, trebalo uključiti i druge struke npr. politolozi, sociolozi, ekonomisti i dr. Dodatno, DIP-u treba dati zakonsku mogućnost da izdaje mišljenja vezano za provedbu referenduma koja tijela javne vlasti trebaju poštivati i provoditi, nadzor nad sadržajem promidžbe te mogućnost zakonodavnih inicijativa.
- Uspostaviti funkcionalan sustav edukacije nižih tijela koja provode referendum od strane DIP-a, kako prije održavanja referenduma tako i u vremenu kad nema referenduma.
- Provoditi dodatnu edukaciju sudionika referenduma o demokratskim standardima i zaštiti njihovih prava u procesu.

Popisi birača

- Ustrojavanje jedinstvenog državnog registra građana i pratećih izmjena Zakona o boravištu i prebivalištu građana te Zakona o popisima birača kojima će se riješiti problemi u vođenju prebivališta i popisa birača.

- Sve institucije uključene u organizaciju i provedbu referenduma bi trebale aktivno promišljati i koristiti moderne informatičke mogućnosti radi lakše provedbe izbora i lakšeg ostvarivanja biračkog prava od strane birača.
- Pojednostaviti proceduru prijave birača za glasanja izvan mjesta prebivališta, uključujući i korištenje suvremenih informatičkih mogućnosti, posebice za birače u Hrvatskoj.
- Na sustavan način brisati preminule osobe u popisima birača za tzv. dijasporu, tj. hrvatske državljane bez prebivališta u Republici Hrvatskoj, u svrhu osiguravanja ažurnosti popisa i smanjivanja mogućnosti manipulacija na referendumu.

Referendumski dan

- Potrebno je zakonom propisati tko sve ima mogućnost promatranja referenduma te prava i dužnosti promatrača.
- Omogućiti glasanje biračima u zdravstvenim ustanovama (koji u njima duže borave) kao i u staračkim domovima i ostalim stacionarnim ustanovama.
- Osigurati prilagodbu i podršku osobama s invaliditetom na glasačkim mjestima.

Informiranje birača

Uz potrebu za što hitnijom objavom hrvatskog prijevoda europske pravne stečevine (*acquisa*), neophodno je kontinuirano informiranje i educiranje građana o ishodima i učincima ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju, načinima donošenja političkih odluka u EU te političkim i ekonomskim pitanjima na koja EU tek treba odgovoriti.

K tome, u odnosu na referendumske kampanje općenito, potrebno je razmotriti i implementirati Kodeks dobre prakse o referendumima, što ga je Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) objavila u Strasbourgu 2009. godine. Venecijanska komisija preporuča balansiranu prezentaciju ne samo pogleda izvršne i zakonodavne vlasti ili osoba koje dijele njihov pogled, nego i suprotne strane. U odnosu na javne potpore i ostale oblike podrške, mora

biti osigurana jednakost između podržavatelja i protivnika prijedloga. Takva podrška može, ipak, biti ograničena podržavateljima ili protivnicima prijedloga koji čine minimum postotka biračkog tijela.

Za razliku od izbora, prilikom referendumu nije neophodno u potpunosti zabraniti intervencije vlasti u smislu podrške ili protivljenja prijedlogu stavljenom na referendumu. Ipak, javne vlasti (nacionalne, regionalne i lokalne) ne smiju utjecati na rezultat glasovanja koristeći pretjeranu jednostranu kampanju. Korištenje javnih sredstava od strane vlasti za kampanje mora biti zabranjeno. K tome, Venecijanska komisija smatra da vlasti moraju omogućiti objektivne informacije. To znači da tekst predan na referendum kao i objašnjavajući izvještaj ili balansirani materijal za kampanju od strane podržavatelja i protivnika prijedloga treba biti pristupačan biračima dovoljno unaprijed uoči glasanja, tako da:

- moraju biti objavljeni u službenim novinama (Narodne novine)
- moraju biti poslani direktno građanima i primljeni
- objašnjavajući izvještaj mora dati balansiranu prezentaciju ne samo pogleda izvršne i zakonodavne vlasti ili osoba koje dijele njihov pogled, nego i suprotne.