

IZVJEŠTAJ O IZBORIMA

ZA IZBOR ČLANOVA PREDSTAVNIČKIH TIJELA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE 20.05.2001.

OPĆE INFORMACIJE

Građani Republike Hrvatske su na izborima za izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, 20. svibnja 2001. birali članove 422 općinska i 123 gradska vijeća te članove 20 županijskih skupština i skupštine Grada Zagreba na 6 430 biračkih mjesta u Hrvatskoj. Svaka općina, grad i županija bili su jedna izborna jedinica. Izbori su održani po razmjernom sustavu, a izborni prag iznosio je 5%.

U popise birača bilo je upisano 3,886.702 milijuna birača u Republici Hrvatskoj.

Izbore je nadgledalo oko 160 međunarodnih promatrača te 2 500 GONG-ovih promatrača raspoređenih po biračkim mjestima i u sedamdeset i četiri mobilne ekipe koje su obišle 1 550 biračkih mjesta na kojima nije bilo promatrača GONG-a ili biračka mjesta s kojih su dojavljene kritične situacije, čime je ukupno pokriveno oko 60% svih biračkih mjesta u Hrvatskoj.

Promatrači su na izborni dan promatrali i rad Državnog izbornog povjerenstva, svih županijskih izbornih povjerenstava te 118 općinskih i gradskih izbornih povjerenstava.

Opća ocjena GONG-a je da su izbori za izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samouprave **uglavnom protekli u skladu s izbornim zakonom i obvezatnim uputama iako su mjestimično bili lošije organizirani i provedeni u usporedbi s izborima 2000.**

PRAVNI OKVIR I PROVOĐENJE IZBORA

Izborni zakon

Nažalost, izborni Zakon za izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave donesen je tek nešto više od mjesec dana prije održavanja samih izbora, što se kao praksa u Hrvatskoj ponavlja u proteklih deset godina. Također, doneseni izborni zakon vrlo je neprecizan i ostavio je veliki dio regulacije važnih pitanja Državnom izborenim povjerenstvu koje je, iako nije zakonodavno tijelo, od raspisivanja izbora moralo donijeti sedam obvezatnih uputa kojima se pobliže definiraju i reguliraju pojedini aspekti izbornog procesa.

Građani gotovo uopće nisu bili upoznati s odredbama novog Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, koji je donesen istovremeno s Izbornim zakonom, a koji je iznimno važan za razumijevanje budućeg funkcioniranja samouprave u Republici Hrvatskoj, a samim tim i posljedicama lokalnih izbora. Sukladno tom zakonu, funkcije poglavarstva (izvršne vlasti) u pojedinim lokalnim jedinicama obavljat će vijeće, dakle predstavničko tijelo, i postavlja se pitanje jesu li građani na bili dovoljno upoznati s tom činjenicom prije samih izbora. Također, ovaj zakon propisuje manji broj vijećnika čime se u nekim jedinicama neposredno prije njihova raspuštanja moralo pristupiti izmjenama statuta i informiranju građana o istome.

Najvažnije nepreciznosti izbornog zakona obuhvaćaju :

Pitanje ravnopravne zastupljenosti etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina, kao i pitanje odgovarajuće zastupljenosti hrvatskog naroda u jedinicama gdje on čini manjinu regulirano je na način da će se u mnogim jedinicama izbori morati ponavljati jer prema podacima kojima raspolažemo, stranke i nezavisni kandidati nisu se rukovodili odredbama Članka 61 po kojima su se prilikom sastavljanja lista trebale rukovoditi lokalnim prilikama pri sastavljanju lista. Sam postupak ponavljanja izbora nije definiran.

Pitanje glasanja prognanika i raseljenih osoba - uopće nije regulirano

Sastav tijela za provedbu izbora

- zakon donosi izmjene u odnosu na stalni sastav općinskih i gradskih izbornih povjerenstava tako da se, osim proširenog sastava u koji ulaze nakon prihvaćanja lista, i u njemu sada mogu naći i predstavnici političkih stranaka
- odredba da samo predsjednik izbornog povjerenstva mora biti diplomirani pravnik direktno je utjecala na kvalitetu provedbe izbora
- pitanje sastava biračkih odbora najlošije je propisano jer nije utvrđen obrazac imenovanja članova sukladno stranačkoj strukturi kao kod drugih tijela
- imenovanje članova biračkih odbora samo pet dana prije izbora direktno je utjecalo na kvalitetu provedbe izbora
- zakon također ne propisuje može li kandidat istovremeno biti član bilo kojeg tijela za provedbu izbora

Sastavljanje kandidacijskih lista

- nije precizirano može li jedan kandidat biti istovremeno na dvije kandidacijske liste za isto vijeće,
- kod prikupljanja potpisa za nezavisne liste nije precizirano može li birač podržati dvije ili više lista u istoj jedinici
- nije regulirano pitanje smrti kandidata prije prihvaćanja liste – je li ta lista važeća

Mediji

- odredbe se odnose isključivo na lokalne medije, pa nije jasno koje su obaveze tzv. nacionalnih medija
- nisu propisane sankcije za kršenje izborne šutnje kako od strane medija, tako i od strane kandidata

Promatranje izbora

- unatoč dosezima Zakona o izboru zastupnika u HDS, ovaj zakon ponovo ostavlja većinu regulacije promatranja izbora DIP-u

Utvrđivanje i objava rezultata

- zakon ne predviđa objavu rezultata za svako biračko mjesto posebno, čime se utječe na transparentnost izbornog procesa jer je otežano informiranje o rezultatima i sama provjera
- zakon također ne predviđa izdavanje fotokopije zapisnika o radu tijela čiji se rad nije promatrao, čime se utječe na transparentnost procesa

Financiranje kampanja političkih stranaka i kandidata

- osim dijela koji se plaća iz proračuna, ovo pitanje uopće nije regulirano, tako da ne postoje zakonske obaveze o javnom prikazivanju primitaka i trošenja sredstava

Zaštita izbornog prava

- pravo prigovora dano je isključivo političkim strankama i nezavisnim kandidatima čime su udruge i građani onemogućeni u utjecanju na ispravljanje primjećenih nepravilnosti

Budući da je većina odredbi ovog zakona preuzeta iz prošlog zakona o lokalnim izborima koji je donesen 1992.g. i često mijenjan, činjenica je da zakonodavac pri izradi novog zakona nije ugradio kvalitetnije odredbe koje je hrvatsko zakonodavstvo prepoznalo u zadnjih deset godina. Također, zakonodavac nije uvažio primjedbe velikog broja nevladinih organizacija i saborskih zastupnika, a koje se nisu ticale izbornog modela, čime se direktno utjecalo na kvalitetu zakona i kasniju provedbu izbora.

Provođenje izbora

Državno izborni povjerenstvo

Sukladno izbornom zakonu, konstituirano je Državno izborni povjerenstvo (DIP) kao najviše tijelo za provedbu izbora u čiji su prošireni sastav ušli i predstavnici političkih stranaka.

Zbog nepreciznog izbornog zakona, DIP je svojim Obvezatnim uputama bio primoran regulirati neka vrlo osjetljiva pitanja kao što je npr. glasanje prognanika i raseljenih osoba, no opći je dojam da su obvezatne upute donesene korektno osim odredbi obvezatnih uputa o ograničavanju broja

promatrača koje nisu slijedile demokratsku praksu, pa su kasnije izmijenjene. Sve obvezatne upute donesene su u vrlo kratkom roku, a DIP je dobro surađivao s političkim strankama i nevladinim organizacijama.

Županijska, gradska i općinska izborna povjerenstva i birački odbori

Glavnina provedbe izbora decentralizirana je i povjerena županijskim, gradskim i općinskim izbornim povjerenstvima, što je direktno utjecalo na kvalitetu provedbe izbora i na jedinicu u kojoj su se provodili, budući da je, sukladno izbornom zakonu, samo predsjednik tih povjerenstava morao biti diplomirani pravnik.

Izborna povjerenstva uglavnom su dobro surađivala s promatračima GONG-a, no prisustvovanje nekim njihovim sjednicama bilo je nemoguće zbog nepostojanja rasporeda održavanja sjednica. Također, neka povjerenstva nisu u svom radu poštivala načelo transparentnosti, pa je promatračima bilo uskraćeno izdavanje kopija prigovora političkih stranaka i kandidata, kao i rješenja o prigovorima koja su donosila izborna povjerenstva. Ovaj nedostatak proizlazi iz činjenice da neka povjerenstva do sada nisu imala prilike raditi s nestranačkim promatračima, koji su, kao institucija u izborne zakone uvedeni 1998.g., znači nakon održavanja prošlih lokalnih izbora.

Također, zbog nepreciznog izbornog zakona, u nekim je sredinama postupak imenovanja članova biračkih odbora bio prepun prigovora političkih stranaka budući ti odbori nisu bili imenovani sukladno stranačkom ključu, pa se dogodilo da su svi članovi nekih biračkih odbora bili iz iste političke stranke ili opcije, što je omogućeno nepreciznim izbornim zakonom. To je dovelo i do nesigurnosti građana prilikom glasanja.

Opći je dojam da je kvaliteta edukacije biračkih odbora na ovim izborima bila zadovoljavajuća, ali i nešto lošija nego na prošlogodišnjim izborima čemu je vjerojatno uzrok decentralizacija provođenja izbora. To potvrđuje činjenica da u nekim jedinicama pojedini birački odbori nisu poznavali osnove funkcioniranja izbornog dana, te su, unatoč podsjetniku o radu biračkih odbora, činili osnovne pogreške.

Ostale državne institucije

Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, odbilo je GONG-ov zahtjev da uredi za opću upravu, koji vode popise birača, informacije o popisima birača daju i telefonski, što je onemogućilo provjeru pa i ostvarivanje glasovanja biračima koji žive daleko od tih ureda ili u drugim državama, a koji se nisu, osim osobnim dolaskom, mogli provjeriti u popisima birača. Međutim, pojedini uredi za opću upravu ipak su davali predmetne informacije i putem telefona što je za neke birače bilo od velike koristi.

Glasanje

Najveći problem u provođenju izbora bilo je nepravodobno obavješćavanje pojedinih grupa birača o ostvarivanju njihovog prava glasa. Tako, npr. tijela državne uprave, nisu pravilno i pravodobno obavijestila birače da mogu glasati isključivo u mjestu svog prebivališta, a ne u mjestu svog privremenog boravka, kao na prošlogodišnjim izborima. To je dovelo do nemogućnosti glasanja velikog broja građana, a posebno su bili pogođeni povratnici koji su izgubili status prognanika, te studenti, vojnici i mornari, i osobe u bolnicama.

Za prognanike i raseljene osobe otvorena je 61 lokacija za glasanje što se, unatoč plaćanju putnih troškova od strane Uprave za prognanike, pokazalo nedostatnim jer su prometne veze do tih lokacija vrlo loše, a pogotovo nedjeljom.

Prema dojavama građana uočeno je da se dio biračkih odbora nije odazivao na pozive starih, nemoćnih i nepokretnih osoba, a zakon koji propisuje "pravovremeno" pozivanje biračkih odbora od strane građana ostavlja mogućnost biračkim odborima da se ne odazovu na takve pozive. To se posebice odnosi na biračke odbore koji su bili zaduženi za provođenje glasovanja prognanika i raseljenih osoba koji fizički nisu mogli obići sve zainteresirane birače.

PREDIZBORNA KAMPANJA

Opća ocjena kampanja političkih stranaka i kandidata je pozitivna iako ovisi o lokalnoj sredini i izbornoj jedinici u kojoj se provodila kao i o pojedinoj stranci/kandidatu. Iako su se neke stranke/kandidati posvetili predstavljanju kampanja za rješavanje lokalnih problema, dio stranačkih kampanja još uvijek se temeljio na ideološkim i nacionalnim programima, napadanjima ostalih kandidata i stranaka te općenitim obećanjima, a izostale su analize lokalnih problema i vrlo konkretna rješenja. Ovo je potenciralo apstijenciju umornih i razočaranih građana, a još više konsolidiralo građane desnice i ljevice što se pokazalo i izbornim rezultatima.

Kampanje su uglavnom protjecale u mirnom i toleratnom duhu uz iznimku nekorektnog ponašanja pojedinaca, a vezano za isticanje i uništavanje promotivnih materijala protukandidata. Zabilježeni su pojedinačni slučajevi nasilja pred sam kraj kampanje.

Kampanje su uglavnom bile kombinacija medijskih aktivnosti i direktnih kontakata s biračima kojih je na ovim izborima bilo više nego na prethodnim. Većih prigovora na ponašanje medija nije bilo. Pozitivno je nastojanje medija da podjednako predstave sve kandidate, a sukladno izbornom zakonu.

Također, zbog velikog broja kandidacijskih lista i kandidata, birači uglavnom nisu mogli biti upoznati sa svim kandidatima pojedine liste, već isključivo s nositeljima, osobito u većim sredinama. Time nisu mogli saznati jesu li kandidati zaista kvalificirane osobe, naročito s obzirom na izmjene Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi po kojemu će neka vijeća morati obavljati i funkcije izvršne vlasti.

Veliki nedostatak svih kampanja bilo je neobjavljivanje porijekla i načina trošenja sredstava što stranke/kandidati nisu ni pokušali ponuditi svojim biračima. Naime, u teškoj gospodarskoj situaciji, birači su se pitali odakle novac budući da su iznosi propisani Odlukom Vlade RH zaista minimalni. Transparentno financijsko izvještavanje o kampanjama zasigurno bi pridonijelo povećanju povjerenja u političke stranke/kandidate, osobito u dijelu koji se podmiruje iz proračuna, dakle novcem poreznih obveznika.

IZBORNI DAN

Atmosfera

Ove lokalne izbore obilježila je veća napetost uz povećane strasti što argumentira i podatak da je policija imala 19 intervencija, a 21 građanin remetiо javni red i mir. Sukobi, kako verbalni, tako i fizički temeljili su se uglavnom na međunacionalnoj, ali i ideološkoj netrpeljivosti, kao i na činjenici da je bilo jako mnogo kandidata na lokalnim nivoima što je strasti uvelike povećalo.

Izlazak građana na izbore bio je od 39,80 do 55,50 % što se može jednim dijelom pripisati nedovoljnoj informiranosti građana o značaju i posljedicama lokalnih izbora kao i o najnovijim promjenama zakona o lokalnoj upravi i regionalnoj samoupravi koja daje veću slobodu i financijska sredstva jedinicima lokalne uprave i regionalne samouprave, ali i razočaranosti birača koji su u velikom broju izlazili na protekle izbore, te u neidentifikaciji građana s ponuđenim programima ili osobama.

Cjelokupnoj atmosferi pridonijela je uglavnom korektna organizacija izbora od strane Državnog i ostalih izbornih povjerenstava koji su u svojem djelovanju bili vrlo transparentni i otvoreni, ne samo prema kandidatima, već i prema GONG-u i medijima. Mjestimice je primijećeno nesnalaženje izbornih povjerenstava što je rezultiralo lošijom suradnjom s promatračima i lošijom organizacijom izbora na terenu.

Centralni ured GONG-a korektno je surađivao s Državnim izbornim povjerenstvom, gradskim/općinskim izbornim povjerenstvima, kao i s većinom biračkih odbora. U rješavanju manjih problema na nekim biračkim mjestima, od strane izbornih povjerenstava i većine biračkih odbora naišli smo na razumijevanje i pomoć.

GLASOVANJE I BROJANJE GLASAČKIH LISTIĆA

Biračka su mjesta uglavnom otvorena i zatvorena na vrijeme i zaprimljen je sav potreban izborni materijal.

Uobičajeni tijekom izbora narušili su mjestimični izgredi koji su se manifestirali u obliku fizičkih obračuna uglavnom na stranačkoj i nacionalnoj osnovi, kao i konzumiranje alkohola od strane članova biračkih

odbora, stranačkih promatrača i birača. Ipak, atmosfera na većini biračkih mjesta, prema ocjenama naših promatrača, bila je pozitivna i tolerantna, a većina je biračkih odbora posao obavljala profesionalano i nepristrano.

Najučestalija kršenja pravila izbornog procesa u vrijeme glasovanja i prebrojavanja glasačkih listića

- problemi s neažuriranim popisima birača čak i kod građana koji su u popisima bili na prošlim izborima
- neinformiranost birača o promjenama adresa biračkih mjesta
- nepropisno uređena biračka mjesta (suprotno zakonu, u jednoj prostoriji nalazila su se i do četiri biračka mjesta)
- obiteljsko glasovanje, glasovanje umjesto člana obitelji i glasovanje bez predočenja osobnih dokumenata, osobito u manjim sredinama
- nepotpuni birački odbori (dva člana umjesto obavezna tri)
- neodlazak nemoćnim i nepokretnim osobama na njihov poziv kad nije bilo tehničkih prepreka te needuciranost o načinu glasovanja nemoćnih i nepokretnih osoba
- verbalni te mjestimice i fizički obračuni na biračkim mjestima i oko njih
- stranačko agitiranje i propaganda u blizini biračkih mjesta
- loša educiranost stranačkih promatrača
- nekorektno ponašanje manjeg broja biračkih odbora prema promatračima GONG-a (birački odbori htjeli su zadržati Odluke o imenovanju promarača, što je suprotno Obvezatnim uputama)

S terena nam je dojavljeno 30-ak kritičnih poziva.

Od kršenja izbornih pravila, najozbiljnija su:

- nemogućnost ostvarivanja biračkog prava dijela birača Vukovarsko-srijemske i Osječko-baranjske županije koji su od prošlih izbora izgubili status prognanika, te svoje biračko pravo nisu mogli ostvariti na biračkim mjestima za prognanike raspoređenima u drugim dijelovima Hrvatske. Naime, ocjena je GONG-a da tijela državne uprave nisu pravilno i pravodobno obavijestila tu kategoriju birača da svoje biračko pravo mogu ostvariti ISKLJUČIVO u mjestu svog prebivališta, a ne u mjestu svog boravka, kao na prošlim izborima, što ozbiljno narušava legitimitet provedenih izbora za predmetne gradove i općine
- prigovori prognanika na broj biračkih lokacija (61 na području cijele Hrvatske), kao i na nedolazak tih biračkih odbora u posjet osobama koje nisu bile u mogućnosti pristupiti biralištima (donekle objektivan prigovor iz tehničkih razloga)
- problemi s glasanjem raseljenih osoba koje nisu evidentirale svoj status do točno određenog datuma
- promjena redosljeda stranaka na glasačkim listićima u odnosu na kandidacijske liste
- photokopirani glasački listići sa zaokruženim rednim brojevima (b.m. 4, Bruvno, Općina Gračac) i krađa glasačkih kutija (općina Kaštela – Prgomet, b.m. Trolokve)
- zastrašivanje birača i fizički obračun (Kistanje i Voćin)
- fizički obračun promatrača na biračkom mjestu (Općina Poljana Biškupečka)
- velika udaljenost biračkih mjesta (Lika, Zapadna Slavonija, općini npr. Velika)

Birački odbori, kao i građani s ruralnih područja pokazali su nešto nižu razinu informiranosti i educiranosti što se tiče izbornog procesa i pravila, što daje značajne smjernice za budući rad državnih institucija i nevladinih organizacija.

Najučestaliji telefonski pozivi građana:

- problemi s popisima birača
- neodlazak biračkih odbora starijim i nemoćnim osobama
- pitanja o načinu glasovanja studenata, osoba u bolnicama, vojnicima, policajcima na dužnosti, prognanika, raseljenih osoba i osoba na putu
- promjenjene lokacije biračkih mjesta u usporedbi s proteklim izborima (neinformirani građani)
- stranačka propaganda i nepoštivanje predizborne i izborne šutnje
- pritužbe na biračke odbore (nepoznavanje izborne procedure)

O svim kritičnim situacijama i dojavljenim nepravilnostima obavještavali smo županijska, gradska i općinska izborna povjerenstva, kontaktirali s Državnim izbornim povjerenstvom, međunarodnim promatračima i svima onima na koje su se određene situacije odnosile te ističemo odličnu suradnju sa svim navedenim institucijama. Raduje nas što su građani ponovno zvali, dojavljivali i komentirali, a posebno nas veseli činjenica da su nam se za savjet i pomoć obraćali i djelatnici javnih službi i ministarstava.

PREPORUKE

Pravodobno donošenje zakona i edukacija građana su temelji od kojih kreće izgradnja stabilnog demokratskog društva.

U Republici Hrvatskoj neophodno je donijeti zakonske propise o Državnom izbornom povjerenstvu kao stalnom tijelu, novi i kvalitetniji zakon o popisima birača, kao i opsežniji zakon o tehničkom provođenju izbora. Također, neophodno je donijeti propise o transparentnom financiranju političkih stranaka i kampanja.

Preporučamo i donošenje nacionalnog etičkog kodeksa o ponašanju medija u lokalnim izborima uz razgraničenje obaveze javnih i privatnih medija te pohvaljujemo donošenje kodeksa od strane nekih Županijskih izbornih povjerenstava, kao i osnivanje etičkih povjerenstva.

Tijela državne uprave trebala bi se posvetiti informiranju birača o svim zakonima koji se tiču kako izbora, tako i funkcioniranja cjelokupnog političkog sustava Republike Hrvatske kako bi naredni izbori bili što bolje organizirani i provedeni.

!!!

Na konferenciji za novinare ODIHR-a, g. Hrair Balian, voditelj ODIHR-ovog Ureda za izbore istaknuo je da je osobno pratio provedbu održavanja posljednjih četiriju izbora u Hrvatskoj i zamijetio značajan napredak u izbornom procesu.

Po njegovom mišljenju, ovo su vjerojatno bili posljednji izbori u Hrvatskoj koje je ODIHR promatrao, a zbog izvanrednog rada GONG-a, kako na ovim izborima kada su skupili 3000 promatrača, tako i na prošlim. « Volio bih da su i u drugim državama u kojima ODIHR promatra izbore domaći promatrači tako dobro prihvaćeni kao ovdje. Činjenica da mogu nesmetano raditi i visoka kvaliteta GONG-ovog rada ključni su razlozi zbog kojih prisustvo međunarodnih promatrača u Hrvatskoj više nije neophodno. »

