



KONAČNI IZVJEŠTAJ O IZBORIMA ZA IZBOR ČLANOVA PREDSTAVNIČKIH TIJELA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

15. SVIBNJA 2005.

OPĆE INFORMACIJE

Građani Republike Hrvatske su na izborima za izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, 15. svibnja 2005. birali članove 426 općinskih i 123 gradska vijeća te članove 20 županijskih skupština i Skupštine Grada Zagreba na 6.589 biračkih mjesta u Hrvatskoj. U vijeća i skupštine biralo se ukupno 8.377 članova, a na 3.914 kandidacijskih lista upisano je 63.717 kandidata. 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 upisano je 4.015.832 birača.

Izbore za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave promatralo je **1000 GONG-ovih promatrača** na isto toliko biračkih mjesta, te **105 mobilnih promatračkih ekipa** koje su obišle još **1500** biračkih mjesta, čime je ukupno pokriveno oko 40% biračkih mjesta u Hrvatskoj.

OPĆA OCJENA GONG-a

Opća ocjena GONG-a je da su se izbori provodili sukladno izbornim propisima, iako je mjestimice bilo problema s poštivanjem izborne procedure od strane biračkih odbora. Profesionalnost i educiranost biračkih odbora varirala je od zadovoljavajućeg do vrlo dobrog, uz iznimke. Uočene nepravilnosti uspješno su otklonjene u suradnji s tijelima za provedbu izbora.

Iznenadujuće je nepoštivanje zakonskih propisa o izornoj šutnji od strane političkih stranaka i nezavisnih lista.

Izborni proces, zbog nepostojanja propisa koji reguliraju financiranje izbornih kampanja, nije do kraja transparentan, a zbog brojnih nepreciznosti izbornog zakona, ne postoji pravna sigurnost kandidata na izborima.

S obzirom da je zakonodavni okvir ostao isti, uz tek manje izmjene, izborni proces u Republici Hrvatskoj ne možemo pozitivno ocijeniti, unatoč kvalitetnom radu izbornih povjerenstava i demokratskom okruženju provedbe izbora.

PRAVNI OKVIR

Nešto više od mjesec dana prije održavanja lokalnih izbora ponovo je izmijenjen Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Navedeni Zakon usvojen je 2001. godine pred lokalne izbore te mijenjan 2003. godine radi usklađivanja s Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina. Budući da je Zakon sadržavao brojne nepreciznosti i kolizije s Ustavnim zakonom, GONG je još 24. veljače 2005. podnio Ustavnom sudu zahtjev za ocjenom ustavnosti navedenog Zakona s obzirom na Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina. U ožujku 2005. Hrvatski sabor je usvojio određene izmjene Zakona kojima su otklonjene neke nepreciznosti, međutim, dio njih još uvijek nije otklonjen što pridonosi pravnoj nesigurnosti birača i kandidata na izborima. (*vidi preporuke*).

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

- Ustav Republike Hrvatske, NN br. 41/01
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu - pročišćeni tekst, NN br. 49/02
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina – NN br. 155/02
- Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (pročišćeni tekst) - NN br. 44/05
- Zakon o popisima birača, NN br. 19/92
- Kazneni zakon, NN br. 110/97, 27/98, 50/00, 129/00, 51/01 i 111/03
- Obvezatne upute Državnog izbornog povjerenstva

Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Članovi predstavničkih tijela biraju se na neposrednim izborima tajnim glasovanjem, proporcionalnom izbornom metodom, na način da čitavo područje jedne lokalne ili regionalne jedinice (županije – grada – općine) čini jednu izbornu jedinicu.

Pravo glasa na lokalnim izborima imaju, na temelju općeg i jednakog biračkog prava, svi hrvatski državljani s navršениh 18 godina života koji imaju prijavljeno prebivalište u jedinici (županiji – gradu – općini) u kojoj se održavaju izbori, osim osoba koje su pravomoćnom sudskom odlukom lišene poslovne sposobnosti.

Kandidate mogu predlagati političke stranke i birači, a uvjet za kandidiranje nezavisne liste koju predlažu birači jest prikupljanje valjanih potpisa birača koji su upisani u popis – 100 potpisa za općinsku listu, 150 potpisa za gradsku listu, 500 potpisa za županijsku listu, odnosno listu za izbor članova Gradske skupštine Grada Zagreba. Svaki kandidat mora imati prebivalište u izbornoj jedinici za koju se kandidira.

Zakon o popisima birača

Hrvatski državljani ostvaruju biračko pravo temeljem upisa u popis birača. Popis birača vodi se u uredu za opću upravu svakog grada i općine i to sukladno prebivalištu birača. Na lokalnim izborima ne postoji mogućnost glasovanja izvan mjesta prebivališta, niti glasuju birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj.

Raspisom Središnjeg državnog ureda za upravu od 7. travnja 2005. detaljnije je uređena priprema popisa birača za izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Hrvatski državljani koji imaju biračko pravo, a nisu bili upisani u izvode zaključenih i potvrđenih popisa birača dostavljenih na biračka mjesta, mogli su na dan izbora dokazivati biračko pravo potvrdom nadležnog organa. Na izborni dan potvrde su se izdavale u matičnom uredu (za navršenu punoljetnost nakon zaključivanja popisa birača), u policijskoj postaji (za potvrdu o prebivalištu) te u uredima za opću upravu.

Obvezatne upute Državnog izbornog povjerenstva

Obvezatne upute (OU) su pravila koja je donio DIP nakon raspisivanja izbora, a kojima se pobliže tumače odredbe izbornog zakona u vezi provođenja izbora. Državno izorno povjerenstvo je ukupno donijelo 6 obvezatnih uputa:

- Obrasci za provođenje izbora (OU I.),
- Redosljed izbornih radnji i tijek rokova (OU II.),
- Odustanak od kandidature (OU III.),
- Prava i dužnosti promatrača i način promatranja izbora (OU IV.),
- Glasovanje osoba s tjelesnom manom, nepismenih osoba te osoba koje nisu u mogućnosti pristupiti na biračko mjesto (OU V.),
- Glasovanje prognanika i raseljenih osoba (OU VI.).

OU o pravima i dužnostima promatrača i o načinu promatranja izbora

Sukladno Zakonu, DIP je donio obvezatnu uputu o pravima i dužnostima promatrača kojima se pobliže uređuju prava i obveze promatrača kandidata, nestranačkih te stranih promatrača i sam način promatranja izbora. Donesena pravila u potpunosti su u skladu s međunarodnim standardima te su svim akreditiranim promatračima omogućila nesmetano promatranje i uvid u cjelokupan izborni proces.

Međutim, DIP je propustio obvezatnom uputom propisati da kandidati na stranačkim i nezavisnim listama ne mogu istovremeno biti i promatrači u mjestu gdje su se kandidirali.

Kazneni zakon

Odredbe kojima se određuju sankcije za pojedine povrede izbornih pravila i postupka nalaze se u člancima od 116. do 121.: Povreda slobode odlučivanja birača (čl. 116.), Uskrata biračkog prava (čl. 117.), Zloupotrebavanje izbornog prava (čl. 118.), Povreda tajnosti glasovanja (čl. 119.), Uništenje izbornih isprava (čl. 120.) i Izborna prijevarena (čl. 121.).

ADMINISTRIRANJE I PROVOĐENJE IZBORA

Državno izorno povjerenstvo

Sukladno izbornom zakonu, konstituirano je Državno izorno povjerenstvo (DIP) kao najviše tijelo za provedbu izbora, čije članove imenuje Ustavni sud iz redova sudaca Vrhovnog suda i istaknutih pravnika. DIP je propisao obrasce u postupku kandidiranja i provedbe izbora, donio obvezatne upute za rad izbornih povjerenstava i neposredno nadzirao rad županijskih izbornih povjerenstava te Gradskog izbornog povjerenstva Grada Zagreba.

Zbog nepreciznih odredbi izbornog zakona, DIP je bio prisiljen svojim obvezatnim uputama regulirati mnoga pitanja provedbe izbora, no 6 obvezatnih uputa doneseno je na vrijeme. Uz obvezatne upute, DIP je donio i 2 tehničke upute za rad izbornih povjerenstava i biračkih odbora koje se odnose na postupanje s glasačkim listićima u cilju osiguranja tajnosti serijskog broja listića te praćenja zastupljenosti predstavnika nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima.

DIP je izdao 13 priopćenja za javnost od kojih su za informiranje birača i kandidata bila važna ona o sjedištima županijskih izbornih povjerenstava, o pozivu da se za biračka mjesta odrede prostori dostupni za invalide ukoliko je to moguće, o lokacijama biračkih mjesta za prognanike i raseljene osobe, o većoj zaštiti tajnosti glasovanja te o zastupljenosti predstavnika nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima.

Također, DIP je odgovarao na brojne upite i rješavao prigovore zaprimljene od strane sudionika u izbornom postupku, nižih izbornih tijela, nevladinih udruga, medija i drugih. Najčešća pitanja i prigovori kandidata odnosili su se na postupak kandidature, imenovanja članova proširenih sastava izbornih povjerenstava, obveze medija i medijsku promidžbu, pitanje prekobrojnih mandata u manjim općinama i gradovima, razmjernu zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima i druga.

GONG je s DIP-om izvrsno surađivao tijekom cijelog izbornog procesa. Ocjenjujemo da je DIP vrlo korektno odradio svoj posao u nadzoru izbora s obzirom na uvjete rada, izborne propise, količinu posla i kratkoću rokova u izbornom postupku te da je javnost o svim aspektima izbornog procesa izvještavao transparentno i promptno.

Županijska, gradska i općinska izborna povjerenstva i birački odbori

Provedba izbora, sukladno Zakonu, povjerena je županijskim, gradskim i općinskim izbornim povjerenstvima.

GONG je vrlo korektno surađivao sa županijskim, gradskim i općinskim izbornim povjerenstvima, kao i sa većinom biračkih odbora. U rješavanju manjih problema na nekim biračkim mjestima, kod izbornih povjerenstava i većine biračkih odbora naišli smo na razumijevanje i pomoć, osim u nekoliko slučajeva koje smo rješavali s Državnim izbornim povjerenstvom. Također, nakon izbora, suradnja je nastavljena u obliku traženja i dobivanja preslika zapisnika o radu biračkih odbora od strane izbornih povjerenstava te odobravanja uvida u izborni materijal, osim u slučaju gradskog izbornog povjerenstva Grada Vrgorca (koji nisu poslali preslike zapisnika o radu biračkih odbora) te Grada Paga (koji su odbili dopustiti uvid u izborni materijal promatračima GONG-a nakon izbora).

Opći je dojam da je kvaliteta edukacije biračkih odbora na ovim izborima bila zadovoljavajuća, premda se njene konkretne rezultate pri provođenju izbora može ocijeniti u rasponu od zadovoljavajućih do odličnih. Naime, iako je Podsjetnik za rad biračkog odbora proširen i unaprijeđen dodatnim uputama i propisima, dio članova biračkih odbora nije ga pročitao. Gradsko izborna povjerenstvo Grada Zagreba organiziralo je odlične instruktaže za predsjednike i zamjenike predsjednika biračkih odbora koje su bile dobro posjećene, a nekoliko instruktaža pratio je i GONG.

Središnji državni ured za upravu

Središnji državni ured za upravu je svoj posao obavio korektno, posebice u vezi izdavanja naputaka nižim uredima u vezi popisa birača i nadzora nad njihovim radom.

Informiranje javnosti o popisima birača od strane Središnjeg državnog ureda bilo je pravovremeno.

GONG je upite i dojave građana u vezi popisa birača prosljeđivao Središnjem državnom uredu za upravu, čiji su djelatnici na njih pravovremeno odgovarali. Građani su povremeno dojavljivali o mrtvim osobama na popisima birača, no većina tih dojava pokazala se neistinitima nakon provjera Središnjeg državnog ureda za upravu.

Nakon izbora nastala je zbunjenost izazvana nepreciznim zakonskim odredbama u vezi zastupljenosti predstavnika nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima, konkretno, usklađivanja postojećih statuta predstavničkih tijela (broja predstavnika manjina) s posljednjim potvrđenim popisom birača, sukladno Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina. Središnji državni ured, iako nadležan za nadzor nad zakonitošću rada predstavničkih tijela lokalne i područne samouprave, nije dao konkretne odgovore na pitanja koji je posljednji potvrđeni popis birača s kojim se usklađuju statuti, te što se događa u slučaju nastupanja pravne praznine neusklađivanja statuta u zakonski određenom roku.

IZBORNA KAMPANJA I MEDIJI

Kampanja je protjecala u mirnom i tolerantnom duhu, uz iznimku nekorektnog ponašanja pojedinaca, a u vezi isticanja i uništavanja promidžbenih materijala.

Zbog nepreciznih odredbi o obavezama medija, bilo je prigovora kandidata na medijsko praćenje, no pozitivnim ocjenjujemo nastojanja medija da podjednako predstave sve kandidate, sukladno izbornom zakonu. Pojedini mediji u tu su svrhu unaprijed definirali interna pravila praćenja izborne kampanje.

Premda su Zakonom po prvi puta do sada predviđene novčane kazne za fizičke i pravne osobe koje prekrše izbornu šutnju, ponovno je širom Hrvatske zabilježen velik broj kršenja iste. Iz više od 30 mjesta stigle su dojave o lijepljenju plakata, distribuciji letaka i agitiranju. Sve građane koji su nam dojavljivali o takvim situacijama, upućivali smo na nadležna izborna povjerenstva.

Veliki nedostatak kampanja bilo je neobjavljivanje porijekla i načina trošenja sredstava. Naime, i ovoga puta nije unaprijed zakonski regulirano pitanje financiranja kampanji i birači su ostali zakinuti za

informaciju tko je i u kojoj mjeri financijski podržao pojedine kandidate/stranke te kako je taj novac utrošen. Transparentno financijsko izvještavanje o kampanjama pridonijelo bi povećanju povjerenja javnosti u političke stranke/kandidate. Mediji su javljali o slučajevima zlouporabe ovlasti i lokalnih proračuna u kampanji od strane aktualne političke većine u tijelima jedinica lokalne, odnosno regionalne samouprave.

TIJEK IZBORA

Atmosfera

Tijekom izbornog dana GONG je zaprimio više od 200 poziva građana i promatrača u vezi nedoumica ili kršenja izborne procedure. Građani su se uglavnom žalili na kršenje izborne šutnje i neznatnu razliku u bojama glasačkih listića te raspitivali o načinu glasovanja invalida i starih i nemoćnih osoba, o lokacijama biračkih mjesta te telefonskim brojevima izbornih povjerenstava i ureda za opću upravu.

Manji broj dojava upućivao je i na vrlo ozbiljna kršenja izborne procedure, primjerice, dvije biračice već su bile zaokružena na popisu birača te nisu mogle glasovati, nekoliko biračkih odbora odbijalo je otići u posjet bolesnima, a načelnici dviju općina razvozili su biračke odbore u kućne posjete od kojih je jedan na biračkom mjestu pregledavao popis birača, a drugi tijekom kućnih posjeta agitirao. Zaprimljeno je nekoliko poziva o mrtvim osobama u popisima birača.

Općenito ocjenjujemo da je atmosfera na biračkim mjestima bila tolerantna i demokratska.

Cjelokupnoj atmosferi pridonijela je uglavnom korektna organizacija izbora od strane Državnog i ostalih izbornih povjerenstava koji su u svom djelovanju bili transparentni i otvoreni.

Izborni dan

GONG svoja opažanja o izbornom procesu temelji na izvještajima promatrača i mobilnih promatračkih ekipa te dojavama građana. Promatrači su dojavili manji broj kriznih situacija te konstatiramo da su biračka mjesta pravilno pripremljena, otvorena i zatvorena na vrijeme te da je zaprimljen sav potreban izborni materijal, uz nekoliko iznimaka.

Kršenja pravila izbornog procesa

- Manji broj biračkih odbora nije miješanjem i okretanjem listića osigurao tajnost serijskog broja listića (nekoliko mjesta u Zagrebu, Topolovcu, Bosiljevu, Netretiću i Osijeku);
- Na nekoliko biračkih mjesta birački odbori nisu izvjesili plakate s imenima kandidata (Čakovec, Valbandon);
- Na nekoliko biračkih mjesta članovi biračkih odbora izdavali su glasačke listiće bez provjere identiteta birača (Pašman, biračko mjesto 2; Segovina, biračko mjesto 61; Lopari-Rab, biračko mjesto 1);
- Na biračkom mjestu u Brdovcu (Zagrebačka županija), biračkom mjestu 72 u Brinju, biračkom mjestu 5 u Kastvu-Rubešima, biračkom mjestu 2 u Sv. Barbari u Kostreni te biračkom mjestu 1 u Bakru, nije bila osigurana tajnost glasovanja;
- Po jedan član biračkog odbora 31 u Slavanskom Brodu te biračkog odbora 11 u Širokoj Rijeci-Vojnić, ujedno su bili i kandidati na listama;
- Birački odbor na biračkom mjestu 157, Tuhovec (Varaždinske Toplice), bio je u nepotpunom sastavu, bez predsjednika i zamjenika, a promidžbeni materijal koji se nalazio kraj biračkog mjesta nije uklonjen;
- Na biračkom mjestu 7, Krilo Jesenice, birački odbor nije zaprimio vosak i špagu te biračke kutije nisu bile zapečaćene, već zalijepljene;
- Na biračkim mjestima 6 i 13 u Čepinu kutije nisu bile zapečaćene;
- Na biračkom mjestu 3 u Plaškom član biračkog odbora pomagao je biračima pri zaokruživanju;
- Na biračkom mjestu 11 u Poreču član biračkog odbora nosio je značku IDS-a, a u Zagrebu na biračkom mjestu 304 birački je odbor koristio kemijske olovke sa znakom HDZ-a;
- Na biračkom mjestu 1 u Pakoštanima, birački odbor odbio je potpisati primjedbu promatrača na rad biračkog odbora;
- Birački odbor na biračkom mjestu 1 u Starim Jankovcima pustio je stranačkog promatrača na biračko mjesto nakon 19 sati radi promatranja prebrojavanja, a isti je potom zaokružio 4 listića, na što je promatrač GONG-a napisao prigovor.

Većina je nepravilnosti uklonjena nakon upozoravanja biračkih odbora od strane promatrača GONG-a ili u suradnji GONG-a s nadležnim izbornim povjerenstvima.

Stranački promatrači

Na području Osječko-baranjske (Markovac, Retfala), Brodsko-posavske (Slavonski Brod), Ličko-senjske (Ličko Petrovo Selo i Korenica) i Istarske županije (Višnjan) te Grada Zagreba, veliki broj stranačkih promatrača ujedno su bili i kandidati na listama.

Ponavljanje izbora

Odlukama nadležnih izbornih povjerenstava kojima su utvrđene izborne nepravilnosti, izbori su se ponovili u dva navrata, 29. svibnja 2005. na 12 biračkih mjesta te 12. lipnja 2005. godine na 2 biračka mjesta. Ponavljanja izbora protekla su u demokratskoj atmosferi bez kršenja izborne procedure i uz prisustvo promatrača GONG-a na 13 biračkih mjesta.

Objavljivanje rezultata i prigovori

Sukladno Zakonu, općinska, gradska i županijska izborna povjerenstva nadležna su za objavu rezultata glasovanja. Zbirni rezultati glasovanja za 4 županije (po gradovima i općinama) objavljeni su javno putem Internet stranica DIP-a. Međutim, većina rezultata nije objavljena na način na koji bi bili dostupni javnosti za pregled, istraživanja i analize. Dapače, ni više od mjesec dana nakon izbora svi rezultati izbora, bilo zbirno po izbornim jedinicama, bilo po biračkim mjestima, nisu bili objavljeni, što predstavlja ozbiljnu prepreku postizbornim istraživanjima i analizama. Ipak, 20. lipnja objavljeni su zbirni rezultati izbora na Internet stranicama DIP-a za sve županije, gradove i općine, osim za Šibensko-kninsku županiju. Napominjemo da i dalje nedostaju rezultati izbora po biračkim mjestima. Brojni prigovori koji su prije i nakon izbornog dana bili upućivani nadležnim županijskim izbornim povjerenstvima i DIP-u ukazuju na povećanu potrebu ujednačavanja izborne prakse na terenu. Naime, većina prigovora odnosila se na sumnje u nepravilnosti uzrokovane nepreciznim ili nepostojećim odredbama izbornog zakona. Ustavni sud riješio je za lokalne izbore ukupno 76 žalbi na prvostupanjska rješenja izbornih povjerenstava, od čega je 9 usvojeno.

Najvažnije odluke Ustavnog suda kojima su se popunjavale pravne praznine iz zakonodavnog okvira za lokalne izbore su:

- U-VIIA / 2209 / 2005; U-VIIA / 2215 / 2005; U-VIIA / 2249 / 2005 o rješavanju pitanja pojave prekobrojnog mandata te situacije kada navedeno pitanje nije moguće riješiti primjenom čiste D'Hondt metode;
- U-VIIA / 2192 / 2005 o pitanju, kandidatima kojih lista se nadopunjava predstavničko tijelo, u slučaju potrebe za dodatnim predstavnicima nacionalnih manjina;
- U-VIIA / 2303 / 2005 o pitanju kojim danom postaje pravovaljana činjenica da je izabrani vijećnik odjavio prebivalište iz općine za koju je izabran;
- U-VIIA / 2006 / 2005 o pitanju koja je stranka ovlaštena na predlaganje članova proširenog sastava izbornih povjerenstava te članova biračkih odbora sukladno zastupljenosti u predstavničkom tijelu.

Postizborne aktivnosti i analize GONG-a

Usporedbe službenih i GONG-ovih zapisnika

GONG je prikupio obrasce i zapisnike s biračkih mjesta na kojima su prisustvovali GONG-ovi promatrači, a radi dodatnih usporedbi službenih zapisnika i obrazaca promatrača. Tijekom uspoređivanja nisu pronađena službena odstupanja između prikupljenih zapisnika i obrazaca, no nismo mogli obaviti dodatnu usporedbu sa službeno unesenim izbornim rezultatima jer ni mjesec dana nakon izbora nisu bili objavljeni izborni rezultati po biračkim mjestima. Uočeno je međutim da je oko 5% pregledanih službenih zapisnika (njih 500-tinjak) sadržavalo greške u ispunjavanju Glave VII Zapisnika o radu biračkog odbora koje se odnose na ukupan broj birača (točka 6.) i ukupan broj birača koji su glasovali (točka 7.).

Slijedom dojava problema na izborni dan s pojedinih biračkih mjesta te, dodatno, slučajnim odabirom, GONG je zatražio preslike zapisnika o radu biračkih odbora sa svih biračkih mjesta sljedećih gradova i općina: Imotski, Vrgorac, Podcrkavlje, Donji Andrijevići, Erdut, Škabrnje, Pašman, Pakoštane, Udbina, Brinje, Rab, Plaški, Stubičke Toplice, Gračac, Pag, Donji Lapac, Drniš, Zadvarje, Kneževi Vinogradi, Draž, Dvor, Gvozd, Pokupsko i Gospić. Od 24 navedena mjesta, jedino grad Vrgorac, unatoč dodatnim molbama, nije poslao tražene preslike zapisnika. Uvidom u sve zapisnike o radu biračkih odbora sa svih biračkih mjesta, izdvojena su biračka mjesta s pojedinim brojkama koje su odskakale od prosjeka. Napominjemo da je na ovako malom uzorku bilo teško ustanoviti što je prihvatljiv prosjek za lokalne izbore 2005. jer nije bilo rezultata izbora po biračkim mjestima. Stoga smo pokušali usporediti podatke s onima s prošlih lokalnih, parlamentarnih i predsjedničkih izbora, no budući da su se pojedina biračka mjesta promijenila (na način da je dodan ili oduzet određen broj birača), podaci nam nisu bili u potpunosti usporedivi. Ipak, neke od njih smatramo pokazateljem određenih odstupanja.

Pitanja i dojave građana i kandidata

Nakon izbornog dana, GONG je nastavio zaprimati pozive i e-maileve kandidata i građana s brojnim upitima za pomoć, savjet ili pojašnjenja u vezi izbornog procesa. Neke od navoda koje smo zaprimili dodatno smo provjeravali ili tražili dodatne dokumente od nadležnih izbornih povjerenstava. Primjerice, obitelj iz Omiša zatražila je pomoć u podnošenju kaznene prijave zbog zlouporabe izbornog prava, smatrajući da su rezultati glasovanja na biračkom mjestu Podume u Omišu krivo uneseni u zapisnik. GONG je poslao svog promatrača da obavi uvid u izborni materijal u Omišu te su sumnje građana potvrđene i nađena su dva glasačka listića koja su bila pribrojana krivoj izornoj listi.

Također, kandidati nezavisne liste iz Paga obratili su nam se s molbom da pregledamo fotografije glasačkih listića zaokruženih za određenu stranku koje su snimljene dan prije izbora, a navedeni bunt glasačkih listića nalazio se u privatnom automobilu. Iako je s fotografija bilo vidljivo da se radi o glasačkim listićima bez serijskog broja (dakle, neslužbenim), zatražili smo od grada Paga uvid u izborni materijal (glasačke listiće). Nažalost, zahtjev nam je odbijen, unatoč dodatnom pojašnjenju, uz obrazloženje da je izborni proces u Gradu Pagu već završen te da promatrači više nemaju ovlaštenje za uvid. O svemu su obaviješteni i lokalni mediji. Dodatno, osobe koje su bile zabilježene na biračkim mjestima u Pagu kao da su glasovale kod kuće, nasumce su provjerene i od 10 provjera svi su izjavili da su doista i glasovali.

Još jedan primjer problema s kojima su se susretali građani jesu pritisci i optuživanja zbog neizlaska na izbore. Naime, nekoliko djelatnika i dužnosnik (bivše) gradske uprave Grada Knina obratili su nam se zbog pritisaka kojima su bili izloženi nakon izbora iz razloga što se saznalo da nisu izašli na izbore. Nije bilo moguće utvrditi tko je točno učinio dostupnim te podatke jer osobe koje su nam se obratile nisu željele podnijeti kaznenu prijavu radi povrede tajnosti glasovanja, no neki su potražili zaštitu putem medija.

Zastupljenost nacionalnih manjina

Jedan od velikih problema koji je bio prisutan kako prije, tako i nakon izbora, a nastao je uslijed nepreciznosti izbornog zakona, jest pitanje razmjerne zastupljenosti predstavnika nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima. Naime, iako je GONG postavljao to pitanje još dva mjeseca prije izbora, i nakon održavanja izbora ostalo je nejasno na koji način će se provesti usklađivanje statuta predstavničkih tijela u zakonskom roku nakon njihovoga konstituiranja. Podsjetimo, u čl.20. st. 7. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina navedeno je da se prije svakih izbora službeni rezultati popisa stanovništva o broju pripadnika nacionalnih manjina u jedinici lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave usklađuju s eventualnim promjenama registriranim u posljednjem potvrđenom popisu birača te jedinice. S obzirom da jedinice nisu provele usklađivanje prije održavanja lokalnih izbora sukladno odredbi čl. 70. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave - pročišćeni tekst, dužne su usklađivanje obaviti u roku od 60 dana od dana konstituiranja predstavničkog tijela jedinice, kako je propisano u čl. 9. st. 3. istog zakona.

Postavilo se pitanje koji je posljednji potvrđeni popis birača jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (naveden u čl. 20. st. 7. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina) prema kojem bi trebalo provesti usklađivanje nakon lokalnih izbora tj. 60 dana od dana konstituiranja predstavničkih tijela te što se događa u slučaju da navedene jedinice ne usklade svoje statute u zakonskom roku? Navedeno smo poslali u obliku zahtjeva za službeno tumačenje zakonskih odredbi Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav, te Odboru za zakonodavstvo Hrvatskog sabora i Središnjem državnom uredu za upravu, nadležnome za nadzor zakonitosti rada lokalne i područne samouprave. Odgovor

smo dobili jedino od Središnjeg državnog ureda za upravu, u kojem nam je protumačeno da je "za određivanje broja pripadnika nacionalnih manjina za provedbu Ustavnog zakona mjerodavan rezultat popisa stanovništva provedenoga 2001. godine". Također, navodi se da "budući da popisi birača nisu sređeni iz razloga što nije sređena evidencija o prebivalištu te da se u popisima birača nalaze osobe koje su se odselile iz jedinica lokalne samouprave ili su u njoj lažno prijavljene, za određivanje je mjerodavan popis stanovništva, nakon što se sredi evidencija o prebivalištu a slijedom toga i popisi birača, primijenit će se odredba o usklađivanju iz Ustavnog zakona...". Drugim riječima, nismo dobili konkretan odgovor već navode da su popisi birača neažurirani te da će se s usklađivanjem pričekati dok se ne usklade popisi birača tj. evidencija prebivališta sa stvarnim stanjem na terenu, za što ne postoje vremenski rokovi.

Objava rezultata

GONG je od dana održavanja izbora pokušavao od relevantnih institucija dobiti informacije o tome gdje će i na koji način biti objavljeni cjeloviti rezultati lokalnih izbora po biračkim mjestima. Naime, sukladno izbornom zakonu, rezultate izbora objavljuju nadležna izborna povjerenstva gradova, općina i županija, no nije preciziran način niti mjesto objave, kao ni tehnička dostupnost rezultata po biračkim mjestima. Od 2000. godine praksa je bila da se navedeni rezultati objavljuju na web stranicama Državnog izbornog povjerenstva (DIP) te u obliku CD-a (po biračkim mjestima) koji je producirao DIP, kao što je to slučaj u ostalim zemljama.

Međutim, DIP, koji prema zakonu nije nadležan za objavu rezultata lokalnih izbora, nije ni zaprimio sredstva od Vlade Republike Hrvatske da mimo svojih zakonskih obveza objavi navedene cjelovite rezultate izbora. Na upit Gradskom zavodu za automatsku obradu podataka (koji inače pruža tehničku podršku za izbore DIP-u i nekim drugim izbornim povjerenstvima) dobili smo odgovor da oni posjeduju rezultate izbora samo za 4 županije te da su "traženi podaci u vlasništvu nadležnih izbornih povjerenstava" i da za njihovo dobivanje trebamo tražiti dozvolu tih povjerenstava. Budući da nam nitko nije znao konkretno odgovoriti hoće li, kada i u kojem obliku biti dostupni kompletni rezultati izbora po biračkim mjestima na razini cijele Republike Hrvatske, uputili smo otvoreno pismo Vladi Republike Hrvatske koja je i raspisala lokalne izbore postoji li mjesto / institucija / zavod koji posjeduje sve rezultate lokalnih izbora i koje je; te, ukoliko ono ne postoji, kada će navedeni podaci biti učinjeni javnima i od strane koje institucije?

Naime, osim činjenice da su rezultati izbora po biračkim mjestima u vlasništvu svih građana Republike Hrvatske, bez njihova javnog objavljivanja nemoguće je provesti sustavne postizborne analize, kako organizacijama koje prate izborni proces, tako i stručnim analitičarima, medijima i političkim strankama, pa i samim kandidatima na izborima. GONG smatra da bi neobjavljivanje cjelovitih rezultata lokalnih izbora predstavljalo značajan korak unatrag u transparentnosti izbornog procesa. U vrijeme pisanja ovog izvještaja (kraj lipnja 2005.) objavljeni su zbirni rezultati izbora za sve županije, gradove i općine, osim za Šibensko-kninsku županiju. No, rezultati izbora po biračkim mjestima još nisu objavljeni.

PREPORUKE GONG-a

Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

S obzirom na brojne nepreciznosti i pravne praznine u Zakonu, nužno je pristupiti izmjenama na način da se usvoji jedinstveni izborni zakon (kodeks) koji bi propisivao tehničko provođenje svih vrsta izbora na svim razinama te uključivao i odredbe o pitanjima koja se trenutno reguliraju obvezatnim uputama DIP-a.

Stoga predlažemo sljedeće:

a) Sve što je regulirano Obvezatnim uputama treba propisati Zakonom

Isti prijedlog uputio je predsjednik Državnog izbornog povjerenstva svim državnim institucijama u više navrata. Radi se o odredbama koje reguliraju tehničke aspekte provedbe izbora koje bi trebao propisati zakonodavac, a ne upravno tijelo kao što je DIP. Navedene odredbe već postoje, što znači da bi ih trebalo samo doraditi i uklopiti u postojeći zakon, a odnose se na:

- redoslijed izbornih radnji i tijek rokova;
- tiskanice za provedbu izbora;

- način glasovanja osoba s tjelesnom manom, nepismenih osoba te osoba koje nisu u mogućnosti pristupiti biračkom mjestu;
- glasovanje prognanika;
- prava i dužnosti promatrača i način promatranja rada tijela za provođenje izbora.

Na lokalnim izborima nema pravnog okvira za glasovanje osoba na službi u oružanim snagama Republike Hrvatske, članova posada pomorskih i riječnih brodova pod hrvatskom zastavom i osoba lišenih slobode te birača izvan Republike Hrvatske. Navedenim skupinama bi se trebalo omogućiti glasovanje poštom.

b) Produljenje rokova u izbornom procesu

U svrhu podizanja kvalitete izbornog procesa trebalo bi produžiti rokove za obavljanje predizbornih radnji s 30 na minimalno 45/60 dana kako bi se sve izborne radnje obavile na vrijeme.

c) Sustavna edukacija članova izbornih tijela (s naglaskom na sve članove biračkih odbora)

Brojne nepravilnosti uočene na izborni dan ponovo su posljedica neznanja i nesnalaženja biračkih odbora u pravnim propisima za provedbu izbora. Unatoč činjenici da su za biračke odbore bili pripremljeni Podsjetnici za rad, te održane instruktaže za predsjednike i zamjenike biračkih odbora u većini gradova i općina, smatramo da za kvalitetno provođenje izbora nije dovoljno tražiti od članova biračkih odbora da samo pročitaju Podsjetnik koji su mnogi od njih dobili tek na izborni dan. Edukacija bi se trebala odvijati putem treninga nekoliko dana prije izbora.

d) Usklađivanje metode za preračunavanje glasova – ukoliko se zadrži razmjerni izborni sustav

Metoda za preračunavanje glasova u mandate nije čista D'Hondtova metoda već izvedenica koja dokazano dovodi do prekobrojnih mandata na lokalnim izborima, kao što se to dogodilo i na ovim izborima u nekoliko gradova i općina. Budući da je Hrvatski sabor 2. travnja 2004. godine usvojio amandman na Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor kojim se dotadašnja metoda (ista kao u ovom Zakonu) zamjenjuje čistom D'Hondtovom metodom, a što je sukladno odluci Ustavnog suda, trebalo bi istu praksu primijeniti i uvrstiti čistu D'Hondtovu metodu za lokalne izbore.

e) Objava izbornih rezultata

Potrebno je regulirati da izborna povjerenstva objave i učine dostupnim rezultate izbora po biračkim mjestima, budući da im tehničke mogućnosti to dozvoljavaju, no zasad to još uvijek ovisi o dobroj volji pojedinih povjerenstava. Smatramo da je donošenje spomenute odredbe u interesu kako građana, tako i samih sudionika na izborima, s obzirom na činjenicu da trenutno ne postoji tijelo ili institucija nadležna za prikupljanje i objavu svih rezultata lokalnih izbora.

f) Usklađivanje statuta predstavničkih tijela razmjerno predstavništvu nacionalnih manjina

Ovo pitanje potrebno je precizirati zakonom u smislu određivanja koji je posljednji potvrđeni popis birača jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (naveden u čl. 20. st. 7. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina) prema kojem bi trebalo biti provedeno usklađivanje nakon lokalnih izbora tj. 60 dana od dana konstituiranja predstavničkih tijela te što se događa u slučaju da navedene jedinice ne usklade svoje statute u zakonskom roku.

g) Izborna promidžba

Potrebno je detaljnije propisati i uskladiti obveze lokalnih medija, uz razdvajanje medija u potpunom ili većinskom vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i HRT-a, od privatnih lokalnih medija koji bi trebali imati slobodnu uređivačku politiku.

h) Sukob interesa kandidata

Potrebno je zakonom regulirati situacije sukoba interesa, tj. propisati da se ne smije istovremeno biti kandidat na izborima i član izbornih povjerenstava, kandidat na izborima i promatrač na biračkom mjestu na dan izbora u jedinici u kojoj se osoba kandidirala te da se jedna osoba ne može istovremeno kandidirati na dvije ili više izbornih lista u istoj ili različitoj izbornoj jedinici.

i) Način kandidiranja udruga nacionalnih manjina ili hrvatskog naroda na dodatnim izborima

Ustavom Republike Hrvatske u članku 1. stavak 2, određeno je da vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu. Također, člankom 45. stavak 1. i člankom 132. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske

određeno je da hrvatski državljani imaju opće i jednako biračko pravo koje se ostvaruje na neposrednim izborima tajnim glasovanjem te se pravo na lokalnu, područnu (regionalnu) samoupravu ostvaruje preko predstavničkih tijela čiji su članovi izabrani na slobodnim i tajnim izborima na temelju neopsrednog, jednakog i općeg biračkog prava.

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina u članku 20. stavak 2, 3. i 4. propisuje način ostvarivanja prava na zastupljenost nacionalnih manjina, a Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u članku 11. propisuje detalje dopunskih izbora za predstavnike nacionalnih manjina i daje pravo kandidiranja udrugama nacionalnih manjina ili hrvatskog naroda.

Unatoč navedenim odredbama, nigdje nije propisan način na koji dio građana (udruge nacionalnih manjina ili hrvatskog naroda) ostvaruje svoje pasivno biračko, odnosno pravo kandidiranja za predstavnike nacionalnih manjina ili hrvatskog naroda u predstavničkim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na dopunskim izborima. Stoga je nužno zakonom regulirati ovu prazninu.

Državno izborno povjerenstvo

Nužno je uspostavljanje Državnog izbornog povjerenstva (DIP-a) kao stalnog tijela. Članovi dosadašnjih sastava DIP-a birani su iz redova sudaca, koji i u vrijeme izbora obavljaju svoje sudačke dužnosti. Na ovim izborima ponovila se situacija da je DIP u kratkom vremenskom roku nakon raspisivanja izbora (u samo 38 dana) morao donijeti 6 Obvezatnih uputa, odgovarati na sve upite i rješavati prigovore, imenovati članove nižih izbornih povjerenstava, pripremiti Podsjetnik za rad biračkih odbora, koordinirati tiskanje i distribuciju izbornog materijala kao i nadzor nad provedbom izbora.

Financiranje izbornih kampanja

Za lokalne izbore ne postoji niti jedan propis kojim se regulira financiranje izborne kampanje. Budući da se izborni proces ne može smatrati potpuno transparentnim ukoliko birači ne dobiju informacije o tome tko, iz kojih izvora i u kojim iznosima financira kandidate na izborima, potrebno je što hitnije usvojiti pravila koja će regulirati financiranje svih vrsta izbornih kampanja u Republici Hrvatskoj, uključujući i lokalne izbore.

Zakon o popisima birača

Jedna od bitnih prepreka za kvalitetno provođenje izbora i što jednostavnije ostvarivanje biračkog prava svih kategorija birača jest zastario Zakon o popisima birača (iz 1992. godine) i Zakon o prebivalištu i boravištu građana. Naime, prebivalište je pretpostavka ostvarivanja biračkog prava na lokalnim izborima, a znatan broj osoba ima prijavljeno prebivalište u različitim mjestima unutar Republike Hrvatske gdje stvarno ne prebivaju. To izaziva pojavu većeg broja birača nego što je broj stanovništva, kao što je to bio slučaj primjerice u Makarskoj, Zagvozdu, Vrgorcu, Imotskom, Belom Manastiru i sl.

Osim toga, jedan od najvećih problema jest neažuriranost popisa birača. U njima se još uvijek pojavljuju osobe koje su preminule ili odselile bez odjave prebivališta. Iako Zakon omogućava brisanje iz popisa birača po službenoj dužnosti (službenik mora "nesumnjivo utvrditi" da su u popis birača upisane osobe koje su umrle ili odselile), takvo se brisanje u praksi rijetko provodi budući da ne postoji potrebna dokumentacija.

Izmjene i dopune Zakona o popisima birača te Zakona o prebivalištu i boravištu građana nužne su u rješavanju navedenih problema.

ZAKLJUČAK

Izmjena, odnosno donošenje navedenih zakona, kao i edukacija birača od strane državnih institucija, jedini su način da se izborni proces do kraja učini transparentnim i da birači i kandidati budu informirani i educirani.

Apeliramo na Hrvatski sabor, ministarstva i ostale državne institucije da pokrenu i provedu cjelokupnu reformu izbornog zakonodavstva Republike Hrvatske radi dostizanja standarda koji postoji u zemljama razvijenih demokracija.