



## SAŽETAK

### IZLAGANJA I RASPRAVE S OKRUGLOG STOLA

*„Iskustva s predsjedničkih izbora – potreba za jedinstvenim izbornim zakonom“*

*Poziv Vladi Republike Hrvatske i Hrvatskome saboru da donesu kvalitetan jedinstveni izborni zakon*

U ponedjeljak, 29. ožujka 2010. u Zagrebu je na Fakultetu političkih znanosti održan Okrugli stol „**Iskustva s predsjedničkih izbora – potreba za jedinstvenim izbornim zakonom**“ koji su zajednički organizirali **GONG** i **Fakultet političkih znanosti** u Zagrebu.

Skup su otvorili **prof. dr. sc. Ivo Josipović**, predsjednik Republike Hrvatske, **prof. dr. sc. Vlatko Cvrtila**, dekan Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu i **prof. dr. sc. Nenad Zakošek**, potpredsjednik Vijeća GONG-a.

Na skupu su predstavljene analize provedbe predsjedničkih izbora te GONG-ov konačni izvještaj o predsjedničkim izborima.

Okrugli stol je bio podijeljen u 3 panela: **Organizacija i provedba izbora**, **Financiranje kampanja** i **Mediji u izborima**.

**Prof. dr. sc. Ivo Josipović**, predsjednik Republike Hrvatske pozdravio je održavanje Okruglog stola te se zauzeo da se što prije pristupi izradi jedinstvenog izbornog zakonika koji bi vrijedio za sve izbore. Također, smatra da je broj od 10000 potrebnih potpisa za kandidaturu za predsjednika prenizak. Napomenuo je da je, kako bi transparentnost financiranja kampanja bila dignuta na što višu razinu, nužan nadzor i uvođenje mogućih sankcija, a sve bi to trebalo urediti na razini Vrhovnog ili Ustavnog suda.

Predsjednik Josipović je pozvao sve nadležne institucije da razmotri sugestije s Okruglog stola te prionu reformi izbornog zakonodavstva.

**Prof. dr. sc. Vlatko Cvrtila** istaknuo je važnost stručne javne rasprave o izbornom zakonodavstvu te uloge Fakulteta političkih znanosti i GONG-a u otvaranju takvih rasprava. Dekan Cvrtila je također pozvao nadležne institucije da krenu u izradu jedinstvenog izbornog zakonika.

**Prof. dr. sc. Nenad Zakošek** predstavio je GONG-ov konačni izvještaj s predsjedničkih izbora<sup>1</sup>, osvrnuvši se na zapažanja i ocjene u vezi rada institucija koje su uključene u organizaciju i provedbu izbora (Državno izborno povjerenstvo - DIP, Ministarstvo uprave - MU, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija - MVPEI), financiranja izbornih kampanja, medija i izborne promidžbe, te zaštite izbornog prava, i na kraju je izložio preporuke za unaprjeđenje izbornog procesa.

---

<sup>1</sup> Izvještaj je dostupan na internetskim stranicama [www.gong.hr](http://www.gong.hr)

## **Organizacija i provedba izbora**

**Uvodničar Dragan Zelić** iz GONG-a osvrnuo se na rad DIP-a, MU-a i MVPEI-a ocjenjujući kako su sve institucije ostvarile određeni napredak u odnosu na prošle izbore, osim MU-a koji nije u najboljoj mjeri odgovorio izazovima izbornog procesa, prvenstveno u pogledu krutog tumačenja Zakona o popisima birača, što je dovelo do onemogućavanja glasanja izvan mjesta prebivališta u 2. krugu izbora, za jedan dio birača. Dodatno, kao iznenađujuće je ocijenjeno mišljenje MU-a o neprimjenjivanju Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata na nezavisne kandidate na predsjedničkim izborima. Zelić je naglasio i dalje prisutnu potrebu za profesionalizacijom tijela koja provode izbore na svim razinama te opsežnijom edukacijom birača i svih sudionika na izborima. Ključnim u organizaciji i provedbi izbora smatra korištenje modernih informatičkih tehnologija radi lakše provedbe izbora i lakšeg ostvarivanja biračkog prava.

**Zdravka Čufar Šarić**, potpredsjednica DIP-a, istaknula je teškoće pri donošenju odluka zbog neadekvatnog pravnog okvira, uslijed čega je DIP morao donijeti 8 obvezatnih uputa, kao i određene preporuke nižim tijelima te na taj način popunjavati pravne praznine. Naglasila je i potrebu profesionalizacije DIP-a čiji bi svi članovi trebali biti profesionalno angažirani. Rad DIP-a dodatno ograničava nedostatak sredstava za edukaciju birača, kao i nedostatak uredskog prostora. Čufar Šarić je naglasila i potrebu za izmjenom svih izbornih zakona, a posebno u smislu produženja rokova kako bi se izbori mogli kvalitetnije pripremiti. Najavila je također da će DIP uskoro objaviti svoje preporuke za poboljšanje izbornog zakonodavstva.

**Marijana Smiljanić**, savjetnica za popise birača pri MU-u, opovrgnula je kritike da MU nije omogućio glasanje izvan mjesta prebivališta u 2. krugu izbora, na temelju dodatne prijave za 2. krug. Prema tumačenju MU-a, Zakon o popisima birača ne ostavlja takvu mogućnost. Smiljanić je opisala procedure i upute koje je MU prije izbora slao uredima državne uprave koji vode popise birača. Istaknula je da je MU educirao birače putem objava u novinama i na internetskim stranicama, ali za opsežniju edukaciju birača nije bilo dovoljno sredstava.

**Mirko Knežević**, koordinator za izbore u MVPEI, objasnio je nadležnosti MVPEI-a u vezi izbora i proceduru prethodne registracije birača sukladno kojoj je registrirano 19 900 birača. Istaknuo je dobru suradnju s predstavnicima MU-a i ostalih institucija te je ponovio problem kratkih rokova za organiziranje izbora.

## **RASPRAVA**

U raspravi je istaknuto da MU prekruto tumači Zakon o popisima birača u vezi ostvarivanja prava glasa izvan mjesta prebivališta u 2. krugu izbora. Sukladno Zakonu, potvrđeni popisi birača vrijede za ponavljanje izbora, pri čemu MU 2. krug izbora smatra ponavljanjem izbora ,dok odredbe istog Zakona navode da se popisi birača zaključuju 8 dana prije dana određenog za održavanje izbora, pa su se, sukladno ovoj odredbi, popisi birača mogli zaključiti i 8 dana prije 2. kruga izbora. Saborska zastupnica Sobol (SDP) osvrnula se i na rad DIP-a koji bi trebao biti u potpunosti profesionalno tijelo u kojem ne bi trebali biti zastupljeni samo pravnici, nego je potrebno u sastav DIP-a imenovati i osobe drugih struka, poput financijske, politološke, informatičke...

Na upit upućen MU, o nedostavljanju podataka GONG-u o broju birača koji su bili prijavljeni za glasovanje izvan mjesta prebivališta u Hrvatskoj, Smiljanić je odgovorila kako GONG nema pravo na te podatke jer se radi o osobnim podacima (budući da su popisi birača zbirka osobnih podataka), na što je bilo negodovanja jer su se tražile samo ukupne brojke koje nikako ne mogu biti osobni podaci.

Na tvrdnje predstavica institucija kako institucije nemaju na raspolaganju dovoljno sredstava za edukaciju birača, predloženo je da se institucije obrate HRT-u koji im može osigurati besplatan medijski prostor, s obzirom na njegovu ulogu javne televizije. Na taj bi način institucije, uz minimalna sredstva pridonijele boljoj edukaciji birača, kao što je i GONG je na isti način godinama provodio kampanje edukacije birača o izbornom procesu.

Gradski ured za opću upravu Grada Zagreba koji je nadležan za vođenje popisa birača za tzv. dijasporu pohvaljen je za aktivnosti tijekom predsjedničkih izbora te za proaktivan pristup izbornom procesu, kao i za promišljanje i korištenje modernih informatičkih mogućnosti u svrhu olakšavanja i ubrzanja organizacije i provedbe izbora u korist samih birača.

## Financiranje kampanja

**Uvodničar prof. dr. sc. Zdravko Petak**, član Vijeća GONG-a, predstavio je GONG-ove preporuke za reguliranje transparentnosti financiranja izbornih kampanja<sup>2</sup>, a posebno one u vezi otvaranja posebnog računa, ograničenja na potrošnju u kampanji i iznos prikupljenih donacija, zabrane doniranja, poreznih olakšica donatorima, financijskih izvještaja, neovisnog nadzora, te sankcija. Kao zanimljivost je iznio činjenicu da u Japanu poduzeća u kojima država ima bilo koji dio vlasničkog udjela, nemaju pravo donirati političke stranke i kandidate. Dodatno je naglašena i istaknuta potreba neovisnog i jačeg nadzora od strane institucija - Ministarstva financija ili posebne Agencija koja bi se oformila u tu svrhu.

**Jozo Serdarušić, zamjenik glavne državne revizorice**, pojasnio je nadležnosti Državnog ureda za reviziju te pojasnio kako nema pravne osnove da Državni ured za reviziju pregledava financijske izvještaje kandidate s predsjedničkih izbora. Pojašnjeno je kako MU nije prihvatilo prijedloge DIP-a i Državnog ureda za reviziju da se Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata u potpunosti primjenjuje na predsjedničkim izborima.

Serdarušić je podsjetio da Državni ured za reviziju inače detaljno pregledava financijsko poslovanje političkih stranaka, ali je napomenuo da je Revizija nadležna samo za pregledavanje trošenja javnog novca kojeg stranke primaju. Strankama nije određen rok za javnu objavu godišnjih izvještaja, što predstavlja manjkavost u Zakonu.

U tijeku je pregledavanje financijskih izvještaja s lokalnih izbora, a više od 50% kandidata i stranaka nije objavilo financijske izvještaje, za što neće snositi nikakve posljedice jer sankcije nisu predviđene.

**Zorislav Antun Petrović, predsjednik Transparency Internationala Hrvatska**, upozorio je na izravnu vezu transparentnosti financiranja izbornih kampanja i političkih stranaka s borbom protiv korupcije. Predstavio je primjer Finske koja nema pravni okvir za financiranje izbornih kampanja, ali je pri vrhu ljestvice transparentnih zemalja jer se politički akteri drže načela transparentnosti i odgovornosti prema javnosti i građanima.

Petrović je sudjelovao u Vladinoj radnoj skupini za reguliranje financiranja izbornih kampanja i stranaka kao jedini član iz redova organizacija civilnog društva. Istaknuo je da tijekom rada u radnoj skupini, njegovi prijedlozi uglavnom nisu bili prihvaćani.

Istaknuta je opasnost izravnog utjecaja stranačkih donatora u kampanji na donošenje zakona u periodu nakon izbora, što je ilustrirano primjerom Zakona o golf igralištima, pri čemu je glavni investitor u golf igrališta bio ujedno i najveći donator vladajuće političke stranke.

*Na Okrugli stol su bili pozvani i predstavnici izbornog stožera Milana Bandića te predstavnici Ministarstva financija, međutim, oni su ispričali svoj nedolazak.*

## **RASPRAVA**

Mislav Bago, novinar Nove TV, nije se složio s prijedlozima da se ograniči potrošnja u izbornoj kampanji smatrajući da je najvažnije da institucije obave kvalitetan nadzor financijskog poslovanja, tj. da im mora biti dana mogućnost da u svakom trenutku mogu „pročešljati“ financijsko poslovanje stranaka i kandidata. Ograničavanjem potrošnje zakinuo bi se cijeli jedan poslovni sektor. Odgovoreno je da i međunarodne preporuke idu u pravcu ograničavanja potrošnje u kampanji te da u zemljama mladih demokracija i dalje ne postoji dovoljno povjerenje u institucije da će obaviti detaljan i neovisan nadzor nad poslovanjem stranaka. Dodatno, ograničavanjem potrošnje u izbornim kampanjama smanjuje se utjecaj novca u izbornom procesu, a time i donatora na kasnije donošenje odluka.

Nikola Kristić s HRT-a upozorio je na ulogu reklamnih agencija koje predstavljaju „sivu zonu“ u oglašavanju te time pridonose netransparentnosti izbornih kampanja jer najveći udio u troškovima izbornih kampanja predstavljaju troškovi oglašavanja. Agencije u praksi ustupaju reklamne prostore privatnih tvrtki u korist političkih stranaka i kandidata te se time teško mogu utvrditi stvarni troškovi stranaka i kandidata. Dodatno, agencije ostvaruju i veće popuste od medija, no sami kandidati, zbog čega se kandidatima isplati dogovarati oglašavanje preko agencija te je time otežano praćenje stvarnih troškova na oglašavanje.

---

<sup>2</sup> Preporuke se mogu pronaći na internetstkim stranicama [www.gong.hr](http://www.gong.hr)

Ključnom se smatra politička volja za uređenjem transparentnosti financiranja političkih stranaka i izbornih kampanja, a zatim i učinkovit nadzor te sankcije za prekršitelje. Naglašena je potreba stalnog nadzora od strane medija, istraživačkih novinara i organizacija civilnoga društva.

## **Mediji u izborima**

**Uvodničarka Nataša Božić**, novinarka Novog lista, istaknula je da mediji na predsjedničkim izborima nisu bili *fair and balanced*, odnosno, nisu bili fer, niti pružili jednak tretman kandidatima, a i istraživanja pokazala da su kandidati koji su potrošili više novca, bili više prisutni i u medijima. Veliki problem predstavlja velik broj kandidata koji se pojavljuje na svim izborima, a uz pravilo „svima jednak medijski prostor“, otežano je suvislo predstavljanje kandidata. Božić predlaže podizanje broja potrebnih potpisa za isticanje kandidature na svim izborima. Na predsjedničkim izborima bilo je manje objava „prljavština“ o kandidatima, nego što se to očekivalo. Mediji nisu objavljivali sve što su dobili, informacije su se provjeravale, smatra Božić. Smatra i da su se birači mogli dobro informirati o kandidatima kroz praćenje medija.

**Nikola Kristić** (HRT) smatra da izazov predstavlja medijsko praćenje razdoblja kad službena kampanja još nije počela, a izbori su „pred vratima“. Moglo se primijetiti da su određeni mediji bili navijački raspoloženi prema nekim kandidatima, a otvoreno se ipak nisu svrstali. Kristić smatra legitimnim da se mediji opredijele za nekog od kandidata, ali moraju biti spremni kasnije trpjeti eventualne posljedice.

**Iva Gačić**, urednica informativnog programa NOVA TV, naglasila je potrebu razdvajanja obaveza privatnih i javnih medija jer se privatni mediji ne financiraju od sredstava RTV pristojbe. Privatni mediji bi trebali imati slobodu kako će i na koji način pratiti izbore. Istovremeno su svjesni svoje odgovornosti prema javnosti, kao i obveza da moraju točno i istinito informirati i educirati javnost o izborima i političkim procesima. Ponovila je potrebu hitnog mijenjanja pravnog okvira u vezi regulacije medija u izbornom razdoblju te naglasila da se svi mediji trebaju uključiti u iniciranje promjena prema zakonodavcu.

Privatni mediji ostvaruju određenu korist u predizbornom razdoblju i zato se ozbiljno pripremaju pred svake izbore, odnosno uvode inovacije u program (primjerice NOVA TV je za predsejdnilke izbore uvela mjerenje reakcije birača u stvarnom vremenu), a sve s ciljem da privuku veći broj gledatelja, dok javna televizija treba samo „odraditi“ praćenje izbora.

**Martina Sokač Saraga**, izborni stožer Nadana Vidoševića, istaknula je potrebu reguliranja što mediji smiju, a što ne, tijekom kampanje, te da je također potrebno regulirati tip i sadržaj oglašavanja. Sokač Saraga je uočila estradizaciju pojedinih medija tijekom izbora te njihovu neodgovornost, kao i zainteresiranost za banalnosti poput pitanja njihovom kandidatu „koju boju volite, plavu ili žutu?“.

## **RASPRAVA**

Većina diskutanata se složila s potrebom povećanja broja potpisa za kandidiranje kako bi se smanjio broj kandidata te olakšalo medijsko praćenje, ali je istaknuta i nužnost izmjene zakona u smislu veće slobode medijima na koji će način pratiti izbore.

Međutim, Tihomir Ponoš iz Novog lista ukazao je kako ne treba nužno povećavati broj potpisa jer se mora poštovati načelo pasivnog biračkog prava, tj. građanima omogućiti kandidiranje pri čemu mora postojati odgovornost svih medija za praćenje izbora, i privatnih i javnih. Ponoš ističe da se mora naći model za praćenje relevantnih kandidata.

U raspravi je bilo rečeno kako je potrebno što duže trajanje kampanje kako bi javnost i mediji što bolje upoznali kandidate. Mislav Bago je istaknuo problem neregularnosti tiskanih medija i interneta.

Profesor Zakošek također smatra kako je potrebno podići broj potpisa za kandidaturu, tj. uravnotežiti potrebu za otvaranjem prostora za nove političke inicijative s jedne strane, te, s druge strane, interes javnosti da se prate relevantni kandidati.

## ZAKLJUČAK

Opći je zaključak da je nužno potrebno usklađivanje pravila koja se odnose na organizaciju i provedbu izbora te njihova standardizacija za sve izbore, pri čemu bi sva pravila bila objedinjena u jedinstveni izborni zakonik. Navedena pravila bi se odnosila i na regulaciju rada medija u izborima.

Također je potrebno donijeti i jedinstvena pravila za povećanje transparentnosti financiranja izbornih kampanja te veće uključivanje javnosti u procese donošenja i poboljšanja zakona.

Međutim, iako postoje domaće i međunarodne preporuke čini se kako niti vladajući niti opozicija nisu spremni za mijenjanje stvari, tj. da nema dovoljno političke volje da se uredi izorno zakonodavstvo, što stvara osjećaj da se svjesno ne ide u njegovo sređivanje i donošenje boljih izbornih pravila.

Stoga je nužno da mediji i organizacije civilnog društva zajedno pokrenu i zagovaraju promjene, a potpora Predsjednika Republike Hrvatske je svakako značajna i dobrodošla.

## PREPORUKE

- Nužna je potpuna **profesionalizacija DIP-a**, u smislu da svim članovima DIP-a to bude primarni posao, kako bi on mogao organizirati i provoditi izbore u skladu s međunarodnim standardima, ali i ispunjavati ostale zakonom propisane nadležnosti posebice u vrijeme kad nema izbora (informiranje birača, kandidata i medija, rad na poboljšanju izbornog zakonodavstva, izrada stručnih publikacija, analitičko izvještavanje i objava svih podataka u vezi izbora) i onih nepropisanih nadležnosti koje bi DIP trebao preuzeti u svoju nadležnost (aktivno praćenje regularnosti izborne promidžbe te sankcioniranje nedozvoljenih poruka i radnji tijekom promidžbe; nadležnost nad kontrolom financiranja izbornih kampanja tijekom i nakon izbora). Uz to, zbog kompleksnosti izbornih procesa, u DIP bi, osim pravničke, trebalo uključiti i druge struke.
- Nužno je uspostaviti **sustav edukacije nižih tijela koja provode izbore** od strane DIP-a i u vremenu kad nema izbora.
- S obzirom da su političke stranke direktno zainteresirane da se izbori provedu pošteno i transparentno, **stranke bi u biračke odbore trebale imenovati svoje predstavnike** zbog međusobne kontrole prilikom provedbe izbora.
- Sve institucije uključene u organizaciju i provedbu izbora bi trebale aktivno **promišljati i koristiti moderne informatičke mogućnosti** radi lakše provedbe izbora i lakšeg ostvarivanja biračkog prava od strane birača.
- **Bilo bi korisno pojednostaviti proceduru glasanja izvan mjesta prebivališta**, posebice za birače u Hrvatskoj.
- Potrebno je **poboljšanje pravnog okvira za financiranje izbornih kampanja** kako bi izbori bili transparentni, a stranke i kandidati počeli objavljivati detaljne financijske izvještaje te je potrebno uvesti sankcije za korištenje javnih resursa u kampanji.
- Potrebno je **detaljno propisati pravila i sadržaj te obveze i prava kandidata i medija** tijekom trajanja izborne promidžbe, uz razlikovanje medija u javnom i privatnom vlasništvu, s obzirom na različite funkcije koje ispunjavaju. Odredbe bi trebale ići u smjeru poštivanja **ravnopravnog pristupa svim medijima** za sve kandidate na izborima, što se ne očituje isključivo u dodjeljivanju jednakog vremenskog termina za predstavljanje, a o čemu govore i međunarodne preporuke o načinima predstavljanja kandidata. U tom smislu, potrebno je razmisliti o podizanju broja potpisa potrebnih za kandidiranje te ih uskladiti na svim izborima.
- Nužna je **izmjena Zakona o prebivalištu** kako bi se konačno prestalo s praksom da u Hrvatskoj postoje fiktivna prebivališta državljana koji *de facto* ne žive u Hrvatskoj, a čime se stvara nerealna brojka birača u Hrvatskoj.
- U popisima birača za tzv. dijasporu, tj. hrvatske državljanke bez prebivališta u Republici Hrvatskoj i dalje je **veliki broj preminulih osoba** te je potrebno sustavno nastaviti brisati takve birače s popisa birača u svrhu ažurnosti popisa i smanjivanja mogućnosti manipulacija na izborima.
- S obzirom da je Ustavni sud još u travnju 2004. godine ukinuo neke odredbe Zakona o izboru predsjednika Republike Hrvatske koje reguliraju **zaštitu izbornog prava** kao neustavne, potrebno je uskladiti odredbe o zaštiti izbornog prava s odlukom Ustavnog suda br. U-I /2495/2002.

- Bilo bi korisno **da nadležna tijela provode dodatnu edukaciju članova političkih stranaka i kandidata** o demokratskim standardima i zaštiti njihovih prava u izbornom procesu.
- **Objedinjavanje zakona o izborima u jedinstveni izborni zakonik** dovelo bi do ujednačavanja tehničkih proceduralnih pravila u cilju jednostavnije organizacije i provedbe izbora.