



GONG

**KONAČNI IZVJEŠTAJ O IZBORIMA ZA ČLANOVE PREDSTAVNIČKIH TIJELA JEDINICA
LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE I IZBORI ZA
OPĆINSKE NAČELNIKE, GRADONAČELNIKE, ŽUPANE I
GRADONAČELNIKA GRADA ZAGREBA**
svibanj 2009. godine

*U Zagrebu,
1. rujna 2009. godine*

SADRŽAJ:

OPĆE INFORMACIJE	3
OPĆA OCJENA GONG-a	3
PRAVNI OKVIR	4
ADMINISTRIRANJE I PROVOĐENJE IZBORA	6
IZBORNA KAMPANJA I MEDIJI / kršenje izborne šutnje	11
FINANCIRANJE IZBORNE KAMPANJE	17
ZASTUPLJENOST NACIONALNIH MANJINA	19
TIJEK IZBORA / izborni dan 1. krug / izborni dan 2. krug	22
PONAVLJANJE IZBORA	23
ZAŠTITA IZBORNOG PRAVA	24
OBJAVLJIVANJE REZULTATA	25
PREPORUKE GONG-a	26

OPĆE INFORMACIJE

Odlukama Vlade Republike Hrvatske dana 15. travnja 2009. raspisani su izbori za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i izbori za općinske načelnike, gradonačelnike, župane i gradonačelnika Grada Zagreba. Izbori su se održali u nedjelju 17. svibnja 2009., drugi krug izbora i ponavljanje održani su 31. svibnja 2009. godine, a treći krug izbora, kao i drugi krug te ponavljanje održani su 14. lipnja 2009. godine.

Oko 4 080 000 birača s pravom glasa na 6591 biračkom mjestu neposredno je biralo 429 općinskih načelnika i 435 njihovih zamjenika, 126 gradonačelnika i 194 zamjenika, 21 župana i 42 zamjenika te gradonačelnika Grada Zagreba i njegova dva zamjenika - ukupno je podneseno 1970 kandidatura. Dodatno, birači su izabrali ukupno 866 članova županijskih skupština i 51 člana zagrebačke Gradske skupštine, te 2206 članova gradskih i 5343 općinska vijeća. Za 21 županijsku skupštinu i zagrebačku Gradsku skupštinu te za 126 gradskih i 427 općinskih vijeća ukupno su podnesene 2982 kandidacijske liste na kojima je ukupno bilo 46.324 kandidata.

Izbore su organizirala županijska, gradska i općinska izborna povjerenstva, dok je njihov rad nadziralo Državno izborna povjerenstvo.

Prvi krug izbora promatralo je ukupno 700 promatrača GONG-a, od čega njih 92 u 46 mobilnih timova, koji su ukupno promatrali više od 1000 biračkih mjesta. Drugi krug lokalnih izbora promatralo je 200 promatrača GONG-a, od čega njih 80 u 40 mobilnih timova, koji su ukupno promatrali na 540 biračkih mjesta.

OPĆA OCJENA GONG-A

Predizborno razdoblje obilježeno je brojnim **nedoumicama** u vezi provedbe novog izbornog zakona, nedostatkom jasnih pravila promidžbe stranaka, lista i kandidata u medijima te financiranja izborne kampanje. Veliki problemi uočeni su s obzirom na činjenicu da postoji velik broj prijavljenih birača na područjima uz granicu s Bosnom i Hercegovinom koji stvarno prebivaju u Bosni i Hercegovini. Transparentnost financiranja kampanja ostala je na niskoj razini, a zamjetan je porast zlouporabe lokalnih resursa u predizbornoj kampanji što je Zakonom o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata zabranjeno, no nije poznato da je itko bio sankcioniran za tu vrstu zlouporabe lokalnih resursa.

Izborni dani su uglavnom provedeni u demokratskoj atmosferi koja je biračima omogućila ostvarivanje svog biračkog prava. No, sloboda izbora, tajnost glasovanja i dostojanstvo birača ozbiljno su narušeni u nizu sredina od strane pristaša pojedinih stranaka i kandidata, ali i pojedinih biračkih odbora, pri čemu nije važno jesu li takve pojave u konačnici mogle utjecati na rezultate izbora ili ne. Kod izbora nije važan samo rezultat, već je jednako važan i sam proces, a događanja tijekom izbornog dana detaljno opisani u priopćenjima GONG-a¹ pokazuju da su tijekom izbornog procesa u nekim sredinama **prekršena ljudska i građanska prava**.

¹ www.gong.hr: Priopćenja o tijeku izbornog dana

Nadalje, birači, stranke i kandidati imaju pravo na educirane biračke odbore i izborna povjerenstva, s čime je također bilo problema. Kršenja propisa od strane biračkih odbora, ali i brojna kršenja zakona od strane političkih stranaka i kandidata te njihovih aktivista pokazuju da izborni proces u Republici Hrvatskoj trpi ozbiljne probleme, kao i uostalom cijeli politički poredak Hrvatske, što u konačnici dovodi u pitanje i vladavinu prava. Konkretnije, zabrinjavajući su **slučajevi kršenja zakona i procedure, kao i osnovnih demokratskih principa** poput tajnosti glasovanja i slobode izbora bez zastrašivanja i ucjena, a koji su se događali na ovim izborima. U tom smislu, provedba i pojedini izdvojeni slučajevi kršenja zakona na ovim lokalnim izborima ne predstavljaju napredak u provedbi izbora u odnosu na lokalne izbore 2005. Primjerice, zapisivanje birača koji (ni)su došli na biračko mjesto te slučajevi odlaska biračkog odbora u posjet bolesnim i nemoćnim biračima, a da to sami birači nisu zatražili, zabrinjava i pokazuje da se u pojedinim mjestima provodila organizirana povreda slobode izbora i tajnosti glasovanja od strane nekih stranaka.

Pojedinačni slučajevi nasilja, ali i dojave o kupovini glasova (nuđenjem novaca, fotografiranjem listića), pokazuju da postoje ozbiljne sumnje kako postoje sredine u kojima se na protuzakonit način, počinjenjem kaznenih djela, osvajalo vlast. Brojnost dojava oko listića koji nisu bili promiješani na propisan način, ni okrenuti licem prema dolje, slučaj zabrane promatračima da sa članovima biračkog odbora odu u posjet bolesnim i nemoćnim biračima, kao i slučajevi šikaniranja promatrača (ne samo GONG-ovih) pokazuju da je dio biračkih odbora na biračka mjesta došao needuciran ili sa zadatkom koji nije bio provođenje izbora sukladno propisima.

Dodatno, zabilježen je veliki broj **kršenja izborne šutnje** i to od strane većeg broja stranaka i nezavisnih kandidata. Posebno gruba kršenja počinjena su agitiranjem na izborni dan unutar, ispred i u blizini biračkih mjesta, mahom od strane aktivista HDZ-a, te postojećih (grado)načelnika što je stvorilo napetiju atmosferu izbornog dana na određenim mjestima i moglo je utjecati na rezultate izbora. Dolazak i prisutstvo neovlašćenih osoba na ili ispred pojedinih biračkih mjesta doprinijelo je atmosferi samovolje i straha u tim mjestima, a samim time dovelo u pitanje i neovisnost biračkih odbora.

Lokalnim jedinicama preostao je velik posao **usklađivanja novih statuta** s propisima o zastupljenosti nacionalnih manjina, koji mahom nisu bili usklađeni na vrijeme, odnosno prije izbora, stoga se postavlja pitanje hoće li sastav svih vijeća i skupština biti u skladu s Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina.

PRAVNI OKVIR

Lokalni izbori s neposrednim biranjem čelnika lokalnih i regionalnih jedinica samouprave regulirani su s nekoliko zakona i obvezatnih uputa Državnog izbornog povjerenstva (u daljnjem tekstu: DIP). Još uvijek nije usvojena preporuka međunarodnih i domaćih promatrača te domaćih pravnih stručnjaka o izradi jedinstvenog izbornog kodeksa koji bi na jednak način procesno regulirao sve vrste izbora, kako ne bi postojao problem neusklađenih odredbi. **Tako su neke od odredbi koje reguliraju lokalne izbore bile u koliziji, a brojne su ostale nedorečene ili neprecizne, što je otvorilo put za različita pravna tumačenja.** DIP je ponovo morao preuzeti ulogu arbitra te, poradi pravne sigurnosti sudionika izbornog postupka, donositi *ad hoc* upute i tumačenja propisa koji su ponekad na teren dolazili sa zakašnjenjem.

Već u mjesecima prije samih izbora istaknule su se brojne bojazni i pitanja od kojih su neka riješena brzinskim izmjenama brojnih propisa dva mjeseca prije održavanja izbora, a brojna su ostala neriješena i danas. Uglavnom se radi o pitanjima funkcioniranja lokalne i regionalne samouprave, no i pitanjima nadležnosti tijela za koja su se održavali izbori – čelnika i predstavničkih tijela. Tako su potencijalni kandidati tek neposredno prije raspisivanja izbora saznali koje su ovlasti tijela i funkcija za koje se mogu natjecati.

Primjeri otvorenih pitanja su sljedeći:

- Metoda za preračunavanje glasova u mandate za predstavnička tijela nije čista D'Hondtova metoda, već izvedenica koja dokazano dovodi do prekobrojnih mandata, posebice na lokalnim izborima.
- Lokalna sredstva javnog informiranja dužna su svim kandidatima omogućiti iznošenje i obrazlaganje izbornog programa. Zakonom nisu propisane sankcije ukoliko mediji ne poštuju navedene odredbe, a za lokalne izbore ne postoji niti Etičko povjerenstvo koje bi nadgledalo poštuju li se pravila fer izborne kampanje, iako je takvo povjerenstvo predviđeno za parlamentarne izbore. Nije detaljnije propisano koje su točno obveze lokalnih medija uz razdvajanje privatnih medija od javnih.
- Odredbe koje reguliraju pitanje financiranja izborne kampanje su površne, ne reguliraju ključna područja, i u velikoj mjeri su nejasne, a konkretni primjeri dani su u narednim poglavljima.
- Zakoni koji reguliraju izbore za predstavnička tijela i za čelnike sadrže neke odredbe koje su u koliziji (različito uređenje biračkih mjesta, a izbori se održavaju u istim prostorijama; različiti kriteriji za odabir članova izbornih povjerenstava i biračkih odbora, a ista tijela provode izbore; različite su upute za glasovanje uz potvrdu, a istovremeno se glasuje za tijela i čelnika; različito potpisivanje zapisnika o radu biračkog odbora, a isto tijelo provodi obje vrste izbora; različite odredbe o promatračima; različite odredbe o dokumentima potrebnima za glasovanje, itd).
- Propušteno je regulirati javnu objavu rezultata izbora po biračkim mjestima pa, iako tehničke mogućnosti to dozvoljavaju, to je ovisilo o dobroj volji pojedinih povjerenstava.
- Potpisi birača prikupljaju se na propisanom obrascu. Prijedlozi kandidatura moraju biti dostavljeni nadležnom izbornom povjerenstvu na propisanom obrascu u roku od 12 dana od dana raspisivanja izbora. Međutim, upitno je može li forma obrasca biti uvjet prihvatanja ili se iz pismena mora vidjeti jasna volja podrške, te mogu li se obrascem mijenjati zakonski uvjeti iz članka 16. koji zapravo propisuje bitne sastojke tog dokumenta: „U obrascu se, uz potpis birača, navodi ime, prezime, adresa prebivališta birača, te broj i mjesto izdavanja važeće osobne iskaznice.“

U nekim jedinicama lokalne samouprave **istovremeno su provedeni i izbori za mjesnu samoupravu**. Međutim, raspuštanjem predstavničkih tijela zbog provedbe općih izbora članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave, tim je radnim tijelima prestao mandat, a nova još nisu konstituirana. Kako predstavnička tijela igraju bitnu ulogu u zaštiti izbornog prava za izbore za mjesnu samoupravu (drugostupanjsko tijelo), istodobnim održavanjem izbora članova predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave i izbora članova vijeća mjesnih odbora te iste jedinice lokalne samouprave, stvorena je situacija u kojoj za zaštitu izbornog prava u izbornim sporovima u vezi mjesnih odbora u toj jedinici ne postoji nadležno drugostupanjsko tijelo. Na isto je upozorio Ustavni sud u svojoj odluci U-

VIIA / 2542 / 2009 te faktički **zabranio buduće istovremeno održavanje tih vrsta izbora** zbog neusklađenih zakonskih odredbi: „*Ustavni sud na kraju ističe da se svi sljedeći mjesni izbori, uključujući i one za gradske četvrti, moraju održavati u vrijeme kad je predstavničko tijelo grada odnosno općine u kojoj se oni održavaju konstituirano, jer je to pretpostavka za urednu, nesmetanu i djelotvornu provedbu mjesnih izbora.*“

ADMINISTRIRANJE I PROVOĐENJE IZBORA

Popisi birača i aktivnosti Središnjeg državnog ureda za upravu

Središnji državni ured za upravu (u daljnjem tekstu: SDUU), u travnju je obavio pripremu popisa birača za provođenje slanjem okružnice nižim tijelima. Dodatno, građanima je omogućena, kao i do sada, Internet provjera podataka u popisima birača na stranicama SDUU-a te sms provjera putem operatera T-mobile i VIP je kasnije imao zar ne? (uz standardnu cijenu sms-a).

Kao i na prethodnim izborima, i na ovima je aktualiziran **problem prijavljenih prebivališta birača koji faktički ne prebivaju u Republici Hrvatskoj**, s obzirom da njihov broj u nekim sredinama znatno utječe na broj izašlih birača i time na izražen rezultat izbora. Problem je bio najvidljiviji u malim mjestima uz granicu s Bosnom i Hercegovinom. Primjerice, u malom mjestu Dusina pored Vrgorca na kućnom broju 0 (nula) prijavljeno je čak 404 birača. Takvi primjeri objavljeni su na internetskoj stranici www.popisbiraca.politika.com koja omogućuje provjeru koliko je na bilo kojoj adresi u Hrvatskoj prijavljeno birača.

	Popis stanovništva	Popis birača	Porast %
Banja	175	253	145%
Dusina	371	528	142%
Orah	260	363	140%
Podprolog	291	400	137%
Veliki Prolog	359	490	136%
Vrgorac	1536	2084	136%

DIP se povodom ovih problema očitovao priopćenjem² da postupa u skladu s biračkim popisima koje dobije od SDUU-a u čijoj je nadležnosti njihova točnost. Nakon što je Ministarstvo unutarnjih poslova (u daljnjem tekstu: MUP) javno prozvano zbog navedenih problema, uputili su priopćenjem na zakonske odredbe u kojima stoji kako su za biračke popise zadužena tijela državne uprave. S druge strane, SDUU je nakon toga zatražio od svih ureda državne uprave u županijama da odmah po primitku policijske odjave prebivališta brišu te osobe iz popisa birača. Iz SDUU-a su naglasili kako je nužno da se sve policijske prijave o promjeni prebivališta obrade isti dan, a ukoliko je potrebno i prekovremenim radom, u svrhu sprječavanja netočnosti u popisu birača.³

DIP je zatim uputio preporuku SDUU-u i MUP-u da se navedeno pitanje riješi primjenom odredbe stavka 2 članka 13 Zakona o prebivalištu i boravištu građana prema kojem je nadležno tijelo dužno donijeti rješenje o brisanju iz evidencije o prebivalištu, ako utvrdi da je

² www.izbori.hr - Priopćenja

³ Objavljeno u medijima krajem travnja 2009. godine.

podnositelj prijave dao neistinite podatke. Problem popisa birača i evidencije prebivališta, prema mišljenju javnosti i DIP-a, dovodi u sumnju povjerenje građana u sam izborni postupak, pravilnost rada izbornih tijela i nadležnih institucija te u izborne rezultate. Nema naznaka da su MUP i SDUU postupili po preporuci DIP-a, osim najava da se problem misli rješavati izmjenama Zakona o prebivalištu i boravištu građana, što se najavljivalo i nakon izbora 2005., a još uvijek nije učinjeno.

Unatoč reakcijama ovih institucija ostalo je **nejasno koja od njih je ustvari odgovorna za rješavanje problema** jer je svaka institucija prebacivala nadležnost i odgovornost drugima. Na kraju, problem je ostao neriješen, a u nekim mjestima je broj fiktivno prijavljenih birača izazvao i velike tenzije tijekom predizbornog i postizbornog razdoblja, o čemu su izvještavali i mediji (primjerice u Vrgorcu).

U područjima gdje prebivalište imaju osobe koje borave u Srbiji, **tenzije su izazvale najave da će na lokalne izbore doputovati birači iz Beograda koji imaju pravo glasa** i hrvatske dokumente. Prema navodima predsjednika Koordinacija udruga proisteklih iz Domovinskog rata grada Petrinje koja se oglasila o ovom pitanju, uvjet za hrvatsku osobnu iskaznicu je dokaz o vlasništvu kuće ili stana ili predočen ugovor o podstanarstvu. Nakon prodaje nekretnine, u roku od 15 dana nadležna tijela trebala bi poništiti osobnu iskaznicu, a mnogi to nisu učinili, stoga brojni građani još uvijek imaju biračko pravo, tvrdi Koordinacija.

Dodatno, SDUU je istaknuo kako su na izborni dan u zadarskom i kninskom području te dijelovima gdje ima velik broj povratnika morali izdavati velik broj potvrda za glasovanje jer birači, mahom iz Srbije, nisu bili upisani u popise birača. Prema njihovim saznanjima, do toga je došlo jer je tim biračima MUP nekoliko mjeseci prije izbora aktivirao prebivališta, a da to nije javio nadležnim tijelima za vođenje popisa birača, tj. uredima za opću upravu.

U Hrvatsku je autobusima na lokalne izbore došlo nekoliko tisuća birača srpske nacionalnosti, prema riječima potpredsjednika Vlade Slobodana Uzelca, a dolazak je organizirala stranka SDSS. Navedeni dolazak izazvao je incident u Petrinji na izborni dan, gdje je nekolicina članova Koordinacije udruga proisteklih iz Domovinskog rata grada Petrinje zaustavila autobus beogradskog autoprijevoznika „Laste“ koji je prevozio glasače iz Srbije. Ubrzo je intervenirala policija koja je bila prisiljena autobuse usmjeriti drugim pravcem, uz pratnju. Ovakve su se situacije mogle spriječiti djelotvornijim radom institucija, ali i pravovremenim informiranjem građana o biračkome pravu.

Središnji državni ured za upravu korektno je ispunio svoje nadležnosti za lokalne izbore. Ipak, **očekivala se veća inicijativa od strane SDUU-a** u pogledu poboljšanja evidencije prebivališta koja ima izravne implikacije na evidenciju popisa birača. Edukacija birača o popisima birača mogla je biti intenzivnija i vidljivija.

Izborna tijela

Prema navodima DIP-a iznesenima na sastanku s GONG-om održanom u prosincu 2008. godine, DIP je započeo pripreme za provedbu izbora nekoliko mjeseci prije raspisivanja istih, analizom propisa i problema te pripremom obvezatnih uputa. Osim uobičajenih obvezatnih uputa koje DIP donosi u istom obliku za svake izbore (tijek rokova i redosljed izbornih radnji, obrasci za postupak kandidiranja i izbora), **DIP je zbog nedorečenosti propisa brojne elemente izbornog postupka i provedbe izbora morao tumačiti *ad hoc*** i davati dodatne upute nižim izbornim povjerenstvima.

Izdvajamo najvažnije primjere:

- Radi jačanje povjerenja građana u izborni postupak i pravilnost rada izbornih tijela, DIP je uputio niža izborna tijela da, gdje god je to moguće, izbjegavaju za člana biračkog odbora imenovati osobu koja se nalazi u rodbinskoj vezi s kandidatima u izborima. Prema navodima predsjednika nižih izbornih tijela, uputa je stigla nakon što je većina tijela već imenovana, pa nije imala željeni učinak. No DIP je, unutar svojih ovlasti, zamijenio sve predsjednike i zamjenike u županijskim, gradskim i općinskim izbornim povjerenstvima za koje se saznalo da su u bliskom srodstvu s kandidatima, što je pozitivan napredak.
- Izborni zakoni nisu propisali zabranu da jedan birač podrži, odnosno potpiše podršku za više kandidatura ili lista kandidata za članove predstavničkih tijela. Sukladno navedenom, niti jedno izborni tijelo nije provjeravalo potpise građana koji su dali podršku, a s obzirom na mogućnost davanja podrške dvojici ili više kandidata ili lista.
- Provjere potpisa birača obavljane su samo ako je stavljen prigovor na neku od kandidacijskih lista. U tom slučaju provjeravalo se je li birač s područja općine/grada/županije te broj osobne iskaznice birača.
- Nezavisne liste nisu imale pravo biti zastupljene u biračkim odborima, čak i kad su imale predstavnike u predstavničkim tijelima. Suprotno, ukoliko se pojavila nova stranka u vijeću kao rezultat prebjega vijećnika, onda je ta nova stranka mogla predložiti članove u izborna tijela, ako je odlučila sudjelovati na izborima.
- Redoslijed zamjenika načelnika/gradonačelnika/župana na glasačkom listiću nije se navodio po abecedi, već onako kako ih je odredio kandidat, tj. stranka.
- S obzirom na veliki broj slučajeva korištenja e-mailova i sms-a u predizborne svrhe, DIP je pozvao stranke/kandidate da se suzdrže od slanja promidžbenih mailova građanima jer stvaraju troškove građanima, ukoliko mailove otvaraju putem mobitela.
- Promatrači su mogli dobiti službenu iskaznicu promatrača i na biračkom mjestu (birački odbori su ih imali u svojim materijalima).
- Glasački listići su trebali biti promiješani i lepezasto okrenuti licem prema dolje.
- Prilikom glasovanja uz potvrdu nije bilo potrebno donijeti 4 potvrde (s obzirom na 4 izvatka iz popisa birača, po jedan za svaku vrstu izbora), već je potvrda stavljana u jedan zapisnik (za županijsku skupštinu), a u ostalim zapisnicima je samo evidentirana u slučaju da je birač glasovao za ostale izbore. Prilikom brojanja, morala se prebrojati i evidencija/bilješka u zapisniku kako bi se znalo da je i taj birač glasovao.
- U zapisnike su se pod napomenom navodili svi oni birači koji su odbili glasovati za neko od tijela, a za ostale su glasovali, kako bi se spriječile moguće manipulacije i glasovanje umjesto tih osoba.

- Ukoliko je birač uzeo cijeli komplet glasačkih listića i naknadno se predomislio te vratio listić s napomenom da ne želi glasovati na tom listiću, birački odbor je trebao o tome načiniti službenu zabilješku u odgovarajući izvadak i u zapisnik te uzeti listić natrag, koji je trebalo izdvojenog čuvati i nakon zatvaranja biračkog mjesta pribrojiti u neupotrijebljene listiće.
- Ukoliko je birački odbor primijetio da je birač odnio listić s biračkog mjesta, o tome je trebao sastaviti zabilješku u zapisnik.
- Nakon zatvaranja biračkih mjesta birački odbor prvo je trebao prebrojati glasove i utvrditi rezultate glasovanja za županijske skupštine i župana.
- Između dva kruga izbora DIP je objavio podsjetnik biračkim odborima o tome koji su važeći, a koji nevažeći glasački listići, s obzirom na uočene probleme u proglašavanju istih (ne)važećima nakon prvog kruga izbora.
- DIP je preporučio poslodavcima koji su imali inventuru cijeli dan tijekom izbora da organiziraju poslove na način koji će omogućiti radnicima izlazak na izbore i ostvarivanje biračkog prava.
- Na izborni dan u drugom krugu izbora DIP je uputom dozvolio glasovanje uz nevažeće osobne i vozačke dozvole, iako zakonska odredba navodi da je za utvrđivanje identiteta birača potreba važeća osobna iskaznica ili putovnica.
- DIP je na upit GONG-a istaknuo da ne postoje zakonske prepreke da nadležna izborna povjerenstva objave ili dostave na pismeni zahtjev zainteresiranim stranama prijevremena izvješća o izvorima i visini sredstava prikupljenih za financiranje izborne promidžbe kandidata i njihovih zamjenika.

DIP-u su se obratile tri nevladine udruge, CESI, Mreža mladih Hrvatske i GONG, sa zamolbom da se ubuduće za izbore učine dostupnim podaci uz pomoć kojih je moguće pratiti provedbu Zakona o ravnopravnosti spolova (prema kojem su političke stranke dužne kandidirati 40% žena na listama) i mjera Nacionalnog programa za mlade koji kao jednu od mjera utvrđuje i poticanje političke participacije mladih. **Takvi podaci nisu bili dostupni za lokalne izbore**, s obzirom da su političke stranke na provedenim izborima mahom sklapale predizborne koalicije te iz kandidacijskih lista nije bilo vidljivo koji kandidat/kandidatkinja dolazi iz koje stranke. Također, potrebno je učiniti dostupnim i dobnu strukturu kandidata na listama.

Niža izborna povjerenstva formirana su u zakonskim rokovima, a DIP je izbor dvaju članova proširenog sastava županijskih izbornih povjerenstava i njihovih zamjenika u Osječko-baranjskoj i Sisačko-moslavačkoj županiji iz redova stranaka morao obaviti kockom, budući da se stranke, koje se prema sastavu tamošnjih predstavničkih tijela smatraju vladajućima, nisu dogovorile o kandidatima.

DIP je morao upozoriti Gradsko izborna povjerenstvo Grada Zagreba (GIP Zagreb) na neprimjerenost situacije u kojoj je jedna kandidatkinja na izborima ujedno i zaposlenica gradske uprave, obavljala dužnost administrativne voditeljice GIP-a Zagreb i u tom svojstvu

obavljala brojne izborne radnje, kao i predstavljanje GIP-a na konferencijama za novinare. Navedeno je predstavljalo **grubo kršenje načela neovisnosti rada izbornih povjerenstava**. Tijekom prvog izbornog kruga u Gradu Zagrebu brojni birači bili su zbunjeni jer se nisu pronašli na izvatku iz popisa birača na njihovom uobičajenom biračkom mjestu. U razgovoru s promatračima i biračima te usporedbom brojeva biračkih mjesta s prošlih izbora zaključeno je da su brojevi biračkih mjesta promijenjeni, ali i neke od ulica koje pripadaju pojedinom biračkom mjestu. Bilo je slučajeva kada su biračka mjesta iz iste ulice bila razdvojena po parnim i neparnim brojevima, a nigdje nije postojalo takvo upozorenje. Nakon upozorenja, GIP Zagreb poduzeo je dodatne mjere da olakša snalaženje birača za drugi krug izbora te je svaki birački odbor dobio broj telefona na koji se može saznati biračko mjesto birača prema adresi stanovanja.

Suradnja GONG-a s izbornim tijelima na svim razinama bila je korektna, uz grube iznimke i nerazumijevanje od strane pojedinih izbornih tijela. Posebno obeshrabruje činjenica da se sve nepravilnosti u izbornom procesu na koje upozoravaju građani, GONG, nezavisni kandidati pa i neke političke stranke omalovažavaju od strane DIP-a objašnjavajući kako nema dokaza za te nepravilnosti i kako one nisu mogle utjecati na izborni rezultat.

Edukacija izbornih tijela i birača

DIP je izradio i podijelio Podsjetnik za rad biračkih odbora te ga objavio na Internet stranici, no **sveobuhvatna edukacija izbornih tijela je izostala**. Održane su „instruktaže“ za predsjednike i zamjenike županijskih izbornih povjerenstava, a niža tijela sama su odlučivala imaju li vremena i resursa za edukacije. Primjerice, GIP Zagreb održao je četiri edukacije za članove biračkih odbora za područje Grada Zagreba.

DIP je na svojim internetskim stranicama objavio brošuru „Prvi put biram“. Dodatno, DIP je izradio kratki edukativni letak za birače koji je umetnut u jedne dnevne novine. No, **izostala je sveobuhvatnija edukacija birača** od strane DIP-a, posebice s obzirom na činjenicu da su se u Hrvatskoj po prvi put održavali izravni izbori za čelnike izvršne vlasti, a da je DIP već nekoliko godina stalno tijelo te da je 2008. godina bila godina bez izbora.

Nakon izbora, prilikom provođenja uvida od strane GONG-a u izborni materijal i strukturu nevažećih i važećih listića, na malom uzorku pokazali su se **primjeri loše educiranosti članova biračkih odbora**. Nakon prvog kruga obavili smo uvid na 4 biračka mjesta u Vukovaru, a konstatirano je da su od 220 nevažećih listića njih barem 53 (dakle, gotovo četvrtina), prema pravnom stajalištu Ustavnog suda (odluka o izbornim sporovima iz 2009. godine), trebali biti važeći. Budući da nije uočena pravilnost proglašavanja listića nevažećima za samo jednu određenu stranku ili kandidata, ovo pokazuje da nije riječ o namjernom pokušaju utjecanja na rezultat, već da su birački odbori bili nedovoljno educirani i nesigurni u svome radu.

Nakon drugog kruga GONG je obavio uvid u 6 općina i 1 gradu (Čaglin, Donji Vidovac, Sunja, Generalski Stol, Majur, Hrvatska Kostajnica, Zlatar Bistrica), a konstatirano je da su *od 217 nevažećih listića njih barem 7, prema pravnom stajalištu Ustavnog suda* (odluka o izbornim sporovima iz 2009. godine), trebali biti važeći. Dodatno, pronađena su i 4 listića koji bi trebali prema istom stajalištu biti nevažeći, a priznati su kao važeći. Budući da listići nisu proglašavani nevažećima za samo jednu određenu stranku ili kandidata, pokazuje da nije riječ o namjernom pokušaju utjecanja na rezultat, već da su birački odbori i dalje bili

nedovoljno educirani. Samo u jednom istraženom slučaju je sporno je li listić mogao utjecati na rezultat – u Zlatar Bistrici. Tamo je važećim proglašen listić na kojem su oba kandidata bila su zaokružena, a jedan prekriven. Da je bio proglašen nevažećim (što je u skladu s pravnim stajalištem Ustavnog suda), ne bi oba kandidata dobila jednaki broj glasova i ne bi bilo trećeg izbornog kruga.

Zamijećen je i **visok postotak nevažećih listića u nekim županijama u usporedbi s lokalnim izborima za predstavnička tijela 2005. godine**, što može govoriti i o manjkavo educiranim biračima i biračkim odborima, ali i o negativnom stavu birača prema kandidatima i politici:

ŽUPANIJA (izbor za županijske skupštine)	2005 (%)	2009 (%)
Ličko-senjska	3,08	5,14
Vukovarsko-srijemska	2,83	5,04
Zadarska	3,78	4,75
Sisačko-moslavačka	3,35	4,39
Karlovačka	3,30	4,34
Virovitičko-podravska	2,97	4,18
Bjelovarsko-bilogorska	2,26	3,18
Osječko-baranjska	2,39	3,06
Varaždinska	1,65	2,77
Zagreb	1,58	2,49

IZBORNA KAMPANJA I MEDIJI

Ukupno se biralo 866 članova županijskih skupština i 51 član Gradske skupštine Grada Zagreba te 2206 članova gradskih vijeća i 5343 općinska vijeća. Ukupno je za 21 županijsku skupštinu i Gradsku skupštinu Grada Zagreba te za 126 gradskih vijeća i 427 općinskih vijeća podnijeto 2982 kandidacijske liste sa 46 324 kandidata:

- za županijske skupštine 125 kandidacijskih lista s 5361 kandidatom (74,15% muških i 25,85% ženskih);
- za Gradsku skupštinu Grada Zagreba 28 kandidacijskih lista s 1428 kandidata (63,52% muških i 36,48% ženskih);
- za gradska vijeća 821 kandidacijska lista s 14 175 kandidata; (70,85% muških i 29,14% ženskih);
- za općinska vijeća 2008 kandidacijskih lista s 25360 kandidata (79,63% muških i 20,37 ženskih).

Od ukupno 46 324 kandidata u pristiglim kandidaturama, njih 75,80% su muškarci, a 24,19% žene.

Ukupno se biralo 429 općinskih načelnika i 435 zamjenika općinskih načelnika, 126 gradonačelnika i 194 zamjenika gradonačelnika, 21 župan i 42 zamjenika župana i gradonačelnika Grada Zagreba i njegovih zamjenika.

Ukupno je podnijeto 1970 kandidatura:

- za općinske načelnike (sa zamjenicima) 1416 kandidatura (85,28% muških i 14,71% ženskih)

- za gradonačelnika (sa zamjenicima) 482 kandidature (77,10% muških i 22,89% ženskih)
- za župana (sa zamjenicima) 64 kandidature (84,3% muških i 15,62% ženskih)
- za gradonačelnika Grada Zagreba (sa zamjenicima) 8 kandidatura (75% muških i 25% ženskih)

Od ukupno 4376 kandidata u pristiglim kandidaturama, njih 82,83% su muškarci, a 17,16% žene.

Rok za predaju kandidacijskih lista za izbor članova predstavničkih tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave i kandidatura za izbor općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba i njihovih zamjenika istekao je 27. travnja, a nadležna izborna povjerenstva sastavila su i u javnim glasilima objavila sve pravovaljane predložene kandidacijske liste i kandidature. Kandidate za članove predstavničkih tijela mogle su predlagati političke stranke registrirane u Republici Hrvatskoj, samostalno ili u koaliciji od dviju ili više stranaka, kao i birači (nezavisne liste), a uvjet za kandidiranje nezavisne liste koju predlažu birači jest prikupljanje valjanih potpisa birača koji su upisani u popis birača.

Nositelj liste za predstavničko tijelo i kandidat na toj listi mogli su biti istovremeno načelnik, gradonačelnik i župan, odnosno njihovi zamjenici, kao i kandidati za navedene pozicije. No, u slučaju izbora na obje funkcije, i mjesto čelnika izvršne vlasti i mjesto u predstavničkom tijelu, izabrani kandidat morao je odlučiti koju će funkciju obavljati jer nije imao pravo obavljati i funkciju u predstavničkom tijelu i izvršnu funkciju. Nitko se nije mogao istovremeno kandidirati za općinskog načelnika/gradonačelnika i za župana.

Službeni propisani obrasci za kandidiranje i za prikupljanje potpisa mogli su se kupiti u Narodnim novinama ili preuzeti na internetskim stranicama www.nn.hr i www.izbori.hr. Nadležna izborna povjerenstva utvrđivala su broj potpisa birača, no nisu provjeravala pravovaljanost prikupljenih potpisa osim u slučajevima službenih prigovora. DIP nije donio uputu da birač može potpisom podržati samo jednog kandidata, što znači da su birači mogli potpisivati, tj. dati potporu većem broju kandidata/lista.

U javnost je dospio slučaj iz Oroslavja gdje je sud proglasio krivom osobu koja je od 14. travnja do 26. travnja 2009. u Oroslavju, prikupljajući potpise birača koji podupiru HDZ-ova kandidata Milana Babića za gradonačelnika, u tablicu s popisom birača unijela **neistinite podatke o biračima**, njihovim brojevima osobnih iskaznica i vlastoručno ih potpisala te je taj popis predala kao prilog prijedlogu predlagatelja koalicije političkih stranaka. Osoba je nakon sudskog postupka proglašena krivom i nepravomoćno osuđena na 10 mjeseci zatvora.

GONG je zaprimio nekoliko prijava o **odbijanju kandidacijskih lista** nakon što su zaprimljene od strane nadležnog izbornog povjerenstva. Primjerice, prva tri kandidata s Nezavisne liste Željka Buterina u Općini Novigrad predali su kandidacijsku listu, a prilikom predaje liste predsjednica izbornog povjerenstva Novigrad objasnila je da lista zadovoljava zakonske uvjete. Ipak, povjerenstvo je kasnije odlučilo kako je lista odbijena bez pojašnjenja razloga, a nije bila ponuđena ni mogućnost ispravke sukladno Zakonu. Nezavisna lista je uložila prigovor, a Ustavni sud je poništio odluku te proglasio pravovaljanom Nezavisnu kandidacijsku listu Željka Buterina. Pogreške u radu nadležnih izbornih povjerenstava bilježe se i prilikom kandidiranja kandidacijske liste HDZ-a, HSS-a i HSL-a u Gospiću. Prigovor je uložila koalicija SDP-a i HNS-a zbog činjenice da je jedna od kandidatkinja aktivna u službi oružanih snaga RH. Kako je Zakon o izborima članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i

područne (regionalne) samouprave izričito zabranio kandidiranje djelatnim vojnim osobama, službenicima i namještenicima u Oružanim snagama RH, proizlazi da je kandidacijska lista nepravovaljana. Povjerenstvo je donijelo rješenje u kojem se ističe kako je sporna osoba u međuvremenu odustala od kandidature i kako je na njeno mjesto uvrštena druga osoba, skoro 48 sati nakon isteka roka za utvrđivanje lista, i time dozvolilo da se jedan kandidat zamjeni drugim. Ovaj postupak je odlukom kasnije podržao i Ustavni sud. Međutim, zakon je predvidio mogućnost odustajanja samo u slučaju smrti kandidata i tada je naznačeno da se umrli kandidat briše s liste, a lista se smatra pravovaljanom.

Sredstva javnog informiranja bila su dužna svim političkim strankama i kandidatima koji sudjeluju na izborima omogućiti iznošenje i obrazlaganje izbornog programa te **nesmetano obavljanje izborne promidžbe, pod jednakim uvjetima**. HRT je lokalne izbore posebno pratio u svojim programima samo na razini županija i gradova sjedišta županije i Grada Zagreba te gradova većih od 10 000, odnosno 30 000 stanovnika zbog opsežnosti i tehničkih ograničenja. HTV je izborni program⁴ emitirao na svojem Drugom programu u sklopu Županijskih panorama (Zagreb, Rijeka, Bjelovar, Split, Osijek, Varaždin te Zadar/Šibenik) u trajanju od najviše 15 minuta te u posebnim emisijama predstavljanja na drugom programu. Stranke i kandidati imali su na HTV-u mogućnost besplatnog predstavljanja i u tzv. bonusima, tj. izvještajima s predizbornih skupova s tim da ukupno trajanje objavljenih bonusa nije moglo prelaziti 15 minuta, zatim posebna predstavljanja kandidata za župane i gradonačelnike, sučeljavanja u drugom krugu te plaćene promidžbene poruke.

Regionalne postaje Hrvatskoga radija predstavljale su u emisijama „uživo“ kandidate za župane i gradonačelnike gradova većih od 10 000 stanovnika te gradova sjedišta županija s voditeljem u studiju, u trajanju od 5 minuta. U emisijama sučeljavanja na HR-u pravo sudjelovanja imali su kandidati za župana na područjima regionalnih postaja Hrvatskog radija kao i svi kandidati za gradonačelnika gradova većih od 10 000 stanovnika, a koji su ušli u drugi krug izbora na regionalnom području. Na jedan bonus – izvještaj s predizbornog skupa u trajanju od 2 minute na regionalnim postajama HR-u, imali su pravo sve liste i kandidati.

HRT je u programima HTV-a i HR-a omogućio pod jednakim uvjetima objavljivanje plaćenih promidžbenih poruka, u trajanju do dvije minute. Takve promidžbene poruke morale su biti jasno odvojene od preostalog programa, tako da je javnost mogla jasno razlučiti kako je riječ o plaćenju promidžbenoj poruci. Sadržaj promidžbene poruke morao je biti usko vezan uz njihove političke programe, a HTV i HR ih je emitirao u skladu sa zahtjevom naručitelja, programskom shemom, zakonskim propisima i raspoloživim programskim promidžbenim vremenom.

Kao i na prošlim izborima, javni i privatni mediji imali su iste zakonske obveze, unatoč činjenici da se HRT kao javni medij financira velikim dijelom kroz sustav plaćanja RTV pristojbe, a privatni mediji u najvećem dijelu samo iz marketinga.

Dodatno, određeni broj lokalnih medija je i dalje u vlasništvu općina/gradova i županija, što je moglo znatno **utjecati na objektivnost u izvještavanju tijekom predizborne kampanje** te na netransparentne i nejednake cjenike za pojavljivanja i gostovanja kandidata iz opozicije i vladajućih. U nekim slučajevima (npr. OTV i Z1 televizija) teško se moglo prepoznati radi li se o plaćenju gostovanju određenog kandidata ili redovnom predizbornom programu koji omogućuje jednake uvjete za sve kandidate.

⁴ www.hrt.hr - Programska pravila HRT-a za praćenje lokalnih izbora „Izbori 2009.“

GONG je uz pomoć svojih volontera i agencije za praćenje medija pratio minutažu video spotova kandidata i stranaka koji su se pojavljivali na HTV-u, uključujući i regionalne programe te je svoje podatke usporedio s podacima HTV-a koje je GONG dobio nakon traženja podataka od HRT-a, sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama.

Tablica 1: Plaćeni spotovi na HTV-u u sekundama i troškovi oglašavanja na HTV-u, NOVA TV i RTL-u

STRANKA/ KANDIDAT	PLAĆENI SPOTOVI NA HTV-u (sekunde)		TROŠKOVI OGLAŠAVANJA NA HTV-u (kn)	UKUPNI TROŠKOVI OGLAŠAVANJA (HTV+NOVA TV+RTL)
	Podaci HTV-a	GONG-ovi podaci		
SDP	3741 ⁵	1497 (samo SDP, bez kandidata)	413.610,00	985.695,00
SDP Split/Zadar	360	420	160.000,00	160.000,00
SDP Milan Bandić	/	1098	631.870,00	1.112.143,00
Josip Kregar	455	454	245.670,00	439.390,00
HDZ Mesić	120	122	79.307,00	133.244,00
HDZ Sisak Pintarić	80	80	22.478,00	22.478,00
Željko Kerum	240	240	156.020,00	1.050.705,00
Plinio Cuccurin	435	485	312.040,00	312.040,00
Anto Đapić HDZ/HSP	465	379	246.350,00	246.350,00
Tomislav Ivić HDZ Osijek	376	385	250.250,00	250.250,00
SDP Tonino Picula	/	60	39.000,00	147.150,00
HDZ Dražen Barišić	60	58	37.694,00	37.694,00
HSS Bjelovarsko- bilogorska županija	160	160	104.000,00	104.000,00

HTV je u zakonskom roku odgovorio na GONG-ov upit o minutaži video spotova kandidata i stranaka koji su se pojavljivali na HTV-u, uključujući i regionalne programe. Uspoređujući HTV-ov odgovor i GONG-ove podatke, može se utvrditi da su dobiveni podaci gotovo identični.

Ukoliko se uspoređuju podaci dva najjača kandidata u Gradu Zagrebu, Milana Bandića i Josipa Kregara, iz Tablice 1. može se vidjeti da je kandidat SDP-a Milan Bandić ukupno

⁵ Uključujući troškove Milana Bandića i Tonina Picule.

potrošio na oglašavanje (HRT, NOVA TV i RTL) više od 1,1 milijuna kuna što ne uključuje vrlo intenzivno oglašavanje na lokalnim TV postajama OTV-u i Z1 televiziji. Prema podacima GIP-a Grada Zagreba, kandidat Bandić ukupno je u kampanji potrošio oko 2,5 milijuna kuna. Iz izvještaja koje je objavio GIP Grada Zagreba nije vidljivo koliko se potrošilo samo na oglašavanje. Sukladno Tablici 1. nezavisni kandidat Kregar je na oglašavanje (HRT, NOVA TV i RTL) ukupno potrošio oko 440 tisuća kuna, a iz izvještaja GIP-a Grada Zagreba vidljivo je da su ukupni troškovi kampanje kandidata Kregara oko 1,9 milijuna kuna.

S obzirom na navedene podatke i na ukupnu intenzivnu aktivnost kampanje SDP-ovog kandidata Bandića, može se procijeniti da je kampanja kandidata Bandića koštala mnogo više, no s obzirom na **nedorečenost pravnog okvira i prakse financijskog izvještavanja**, navedeno je teško dokazati.

GONG je u predizbornom razdoblju održao sastanak s **Agencijom za elektroničke medije** koja prati programe elektroničkih medija, a posebno u smislu poštivanja zakonskih odredbi da u vrijeme predizbornog natjecanja nakladnik mora omogućiti svim političkim strankama promidžbu pod jednakim uvjetima sukladno izbornim propisima i uputama nadležnog tijela koje nadzire ili provodi izbore. Agencija svaki slučaj kršenja pravila medijske promidžbe ocjenjuje zasebno te se očituje na svaki prijavljeni slučaj uključujući i anonimne prijave.

U vrijeme neslužbene i službene izborne kampanje, Agencija se ponašala suzdržano, ne želeći ulaziti u uređivačku politiku medija u smislu poštivanja zakonskih odredbi o jednakim uvjetima za sve političke stranke i kandidate. Kako je pojašnjeno, Agencija može reagirati samo u slučaju da se dokaže kako je stranka platila svoju promidžbu u vrijeme kad još nije počela službena kampanja. Agencija je na svojim internetskim stranicama (www.e-mediji.hr) objavila samo jedno priopćenje u vezi lokalnih izbora u kojem se podsjeća na pravo svih kandidata, stranaka i lista na iznošenje i obrazlaganje izbornih programa i izbornu promidžbu pod jednakim uvjetima.

S obzirom da su postojale naznake kako određeni lokalni mediji u javnom vlasništvu nisu poštivali odredbe o jednakim uvjetima tijekom kampanje, očekivao se značajniji angažman od strane Agencije kako bi se ispitali mogući slučajeve kršenja zakona budući da Agencija redovito prati sve programe elektroničkih medija, ali je to izostalo. Građani koji plaćaju rad ove Agencije, opravdano očekuju da Agencija radi proaktivno i s ciljem poboljšanja rada medija na svim područjima.

Izborna promidžba trajala je 17 dana. Započela je danom objave zbirnih kandidacijskih lista i kandidatura, tj. 29. travnja i trajala je do 15. svibnja. Međutim, kampanja je realno počela mnogo ranije od početka službene kampanje. Niti u vrijeme neslužbene kampanje, niti u vrijeme službene kampanje, **nije se točno znalo što je dopušteno u kampanji, a što ne**. Postojeće nadležne institucije poput DIP-a i nižih izbornih povjerenstava mogli su samo svojim upozorenjima ukazivati na neravnopravan položaj pojedinih stranaka i kandidata u kampanji bez mogućnosti izricanja sankcija.

Zabilježeni su također i **slučajevi korištenja djece u kampanji** za lokalne izbore. U ožujku je Grad Karlovac koristio djecu iz vrtića za dostavljanje promidžbenih pisama njihovim roditeljima. Također, gradonačelnik Grada Siska Dinko Pintarić organizirao je predavanja za učenike osnovnih škola o uspjesima tijekom svog gradonačelničkog mandata. Pravobraniteljica za djecu reagirala je i osudila ovakve postupke.

Osnovni cilj izborne kampanje trebao bi biti informiranje građana o programima stranaka i kandidata za predstojeće izbore, tj. informacije o načinu rješavanja lokalnih problema i

pitanja razvoja. Iako se radilo o lokalnim izborima, u kampanji su se pokušale nametnuti opće nacionalne teme poput odnosa prema komunizmu koje su bile dodatno potencirane od strane Crkve.

Hrvatska Biskupska konferencija pozvala je katoličke vjernike da u što većem broju izađu na izbore, te, uz ostalo, poručila da ne prihvate političke stavove i kandidate koji odobravaju bilo koji totalitarni sustav, a posebice one koji niječu, umanjuju, ili prešućuju istinu o odgovornosti izvršitelja jezivih komunističkih zločina nakon II. svjetskog rata. Riječ je o još jednom **neprimjerenom istupu Crkve i njenom miješanju u predizbornu kampanju**. Ovakva praksa je neprimjerena u demokratskim, sekularnim državama. Biskupi su naveli kako je riječ tek o preporukama vjernicima, a ne zapovijedima. Međutim, poruke se mogu jasno vezati uz određene političke opcije i stranke u Hrvatskoj. Biskupi, iako nigdje direktno nisu spominjali imena stranaka te na taj način direktno sugerirali vjernicima za koga da glasuju, ipak, s obzirom na poruke koje su poslali, iskazali su naklonost prema određenim političkim opcijama.

Portal Javno.hr zabilježio je slučaj u kojem se na crkvenim propovijedima nerijetko čuju i elementi političkih govora te javne zahvale političarima na donacijama. Na zagrebačkim Vrbanima svećenik se na Uskrs nakon mise zahvaljivao na donacijama političkih stranaka, iako su neke od njih tek obećane. Zahvalio se SDP-u na novčanim donacijama, HDZ-u na obećanom iznosu od 50.000 kuna, te HSS-u na 120 kubičnih metara hrastovine.

Tportal.hr i Novi list prenijeli su da je svećenik Zlatko Čibarić iz Gornje Vežice na nedjeljnoj misi početkom svibnja najavio dolazak saborske zastupnice i HDZ-ove kandidatkinje za gradonačelnicu Rijeke Vesne Buterin.

Portal Index.hr krajem svibnja objavio je riječi svećenika Ivana Kozjaka iz Svetog Jurja na Bregu objašnjavajući na misi kako treba glasovati u drugom krugu izbora u toj općini: „Neće mi biti žao ako pobjede komunjare, ali će mi biti žao otići odavde ako pobijedi HDZ ili HNS”.

Od uplitanja u izbornu kampanju za lokalne izbore ni Vlada nije bila imuna. Bilježi se neuobičajeno veliki broj otvaranja projekata lokalne infrastrukture, a NOVA TV je izvijestila i kako je predsjednik Vlade početkom svibnja otvorio lažne radove za izgradnju autoceste Zagreb – Bjelovar – Koprivnica.

Kršenje izborne šutnje⁶

Izbornu šutnju na najgrublje načine kršio je HDZ (između ostalog i agitiranjem ispred i oko biračkih mjesta na sam izborni dan) i na najvećem području Hrvatske. SDP i ostale stranke te kandidati kršili su izbornu šutnju u pojedinim mjestima, ponajviše slanjem sms poruka, nazivanjem građana telefonom i dijeljenjem promidžbenih materijala. GONG je uputio prekršajne prijave protiv parlamentarnih stranaka koje su kršile izbornu šutnju (HDZ, SDP, IDS, HSS, HNS, HSP), a kako su u zakonu propisane novčane sankcije, očekujemo da će nadležna tijela istražiti i kazniti počinitelje.

Iako su za kršenje izborne šutnje predviđene kazne od 3.000,00 do 500.000,00 kuna, stranke i kandidati su, kao i na ranijim izborima, tako i na ovim lokalnim, kršili izbornu šutnju. Iznenađujuće je kako izbornu šutnju krše stranke koje su usvojile odredbe o kažnjavanju

⁶ www.gong.hr – Priopćenja:

GONG osuđuje nepravilnosti u predizbornoj kampanji te kršenja izborne šutnje

O tijeku izbornog dana 17. svibnja 2009. do 24.00 sata

Kršenje izborne šutnje 30. svibnja 2009. do 20 sati

Kršenja izborne šutnje do 21 sat tijekom izbornog dana 31. 5. 2009.

kršenja izborne šutnje. No, u **Hrvatskoj još nije zabilježen slučaj da je neka stranka bila sankcionirana za kršenje izborne šutnje**. Stoga je GONG podnio prekršajne prijave za kršenje izborne šutnje PU zagrebačkoj protiv Hrvatske Demokratske Zajednice (HDZ), Socijaldemokratske Partije (SDP), Hrvatske Seljačke Stranke (HSS), Hrvatske Narodne Stranke (HNS) te Hrvatske Stranke Prava (HSP) za 57 različitih slučajeva kršenja izborne šutnje.

PU zagrebačka odgovorila kako nije ovlaštena provoditi ili nadzirati provođenje Zakona o izborima kao ni poduzimanje izvidnih radnji kojima bi se identificirali počinitelji prekršaja. PU zagrebačka navodi kako je za nepravilnosti u postupku izbora nadležno Državno izborno povjerenstvo. DIP je u odgovoru GONG-u naveo kako zakonima nije utvrđeno tko je ovlašten za podnošenje prekršajnih prijava i na temelju kojih podataka te je upit GONG-a proslijedio Ministarstvu pravosuđa, ne upuštajući se u davanje odgovora. DIP je objasnio kako nije nadležan za tumačenje zakonskih odredbi. Također, PU istarskoj GONG je podnio prekršajnu prijavu protiv IDS-a. PU istarska je, pak, kontaktirala GONG raspitujući se o slučajevima i dokazima te zatražila dopunu prekršajne prijave podacima o primateljima SMS promidžbenih poruka, s kojih brojeva telefona su slane, sadržaju poruka kao i eventualnim svjedocima koji mogu potvrditi lijepljenje plakata na području Ližnjana. U odgovoru se navodi da je u konkretnom slučaju policija ovlašteno tijelo za poduzimanje izvida prekršaja.

Začuđujuća su **različita stajališta navedenih institucija** koja se proglašavaju nenadležnima te stoga postaje upitnim provođenje odredbi zakona i na sljedećim izborima.

U navedena dva slučaja primjetno je **različito postupanje dviju policijskih uprava**, Zagrebačke i Istarske. Nužna je edukacija nadležnih institucija o postupanju s izbornim predmetima, kao i bolja koordinacija rada među institucijama kako bi se zauzimala jednaka stajališta utemeljena na zakonu.

Hrvatska radiotelevizija također nije bila imuna na kršenje izborne šutnje. HRT je na dan održavanja drugog kruga izbora, dok je još trajala izborna šutnja, pustila izjave nekolicine političara, prije svega zagrebačkih kandidata Josipa Kregara i Milana Bandića, u kojem su oni nakon što su sami glasovali još jednom pozvali svoje birače da iziđu na izborna mjesta. Iako se to može razumjeti kao direktno kršenje izborne šutnje, u DIP-u nisu vidjeli ništa sporno u takvim priložima. Naime, prema mišljenju DIP-a, s obzirom na to da su emitirane izjave svih sudionika političke bitke za najvažnije gradonačelničko mjesto u državi, kršenja izborne šutnje nije bilo. Međutim, iako DIP-u ništa nije bilo sporno, sama Hrvatska televizija primijetila je svoju pogrešku te je reagirala micanjem problematičnih izjava iz daljnjih informativnih emisija.

FINANCIRANJE IZBORNE KAMPANJE

U odnosu na prošle lokalne izbore za članove predstavničkih tijela 2005., na lokalnim izborima 2009. godine **nije bilo značajnijeg pomaka u reguliranju financiranja izbornih kampanja** te su izbori ostali u jednakoj mjeri netransparentni. Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba i njihovih zamjenika propisuje da su kandidati dužni najkasnije 7 dana prije dana održavanja izbora nadležnom izbornom povjerenstvu općine, grada i županije dostaviti prijevremeni izvještaj o izvorima i visini sredstava prikupljenih za financiranje izborne promidžbe. Kandidati i zamjenici kandidata su dužni u roku od 14 dana od objave službenih rezultata izbora nadležnom

izbornom povjerenstvu općine, grada i županije dostaviti završni izvještaj o izvorima i visini sredstava utrošenih za izbornu promidžbu.

Političke stranke nisu imale nikakve obveze u pogledu podnošenja financijskih izvještaja.

DIP je uputio kandidate da pri sastavljanju financijskih izvještaja koriste obrazac za godišnje financijske izvještaje političkih stranaka propisan od strane Ministarstva financija. Međutim, navedeni obrazac nije u potpunosti prilagođen za financijske izvještaje izbornih kampanja.

Problem je predstavljalo i otvaranje posebnih računa za financiranje izbornih kampanja nezavisnih lista i kandidata. Naime, Zakon obvezuje otvaranje posebnih računa samo za nositelje nezavisnih lista i kandidate, ali ne i za stranke. Državni ured za reviziju naveo je da nositelji nezavisnih lista i kandidati mogu otvarati posebne račune tek nakon što nadležno izborno povjerenstvo objavi pravovaljanost predloženih kandidatura. DIP je smatrao da se ovakvim postupanjem nositelji nezavisnih lista i nezavisnih kandidati, u pogledu mogućnosti prikupljanja sredstava za financiranje izborne kampanje, ne nalaze u ravnopravnom položaju s kandidatima koje predlažu političke stranke. Naime, političke stranke mogu prikupljati sredstva i prije objave pravovaljanih predloženih lista i kandidatura s obzirom da već imaju otvorene račune preko kojih posluju. Stoga, radi jednakog položaja svih sudionika u izbornom postupku, DIP je izrazio mišljenje da svakom potencijalnom kandidatu treba omogućiti otvaranje posebnog računa već s danom stupanja na snagu odluke o raspisivanju izbora kako bi se izjednačili s kandidatima koje su predložile političke stranke.

Zabilježen je niz **zloupotreba korištenja javnih resursa**, primjerice resursa grada, općine, ministarstava, za potrebe kampanje neke stranke i kandidata. Korištenje javnih resursa u kampanji je zabranjeno zakonom. Primjerice, besplatne novine Grada Zagreba Zagreb.hr financirane su novcem poreznih obveznika Grada Zagreba, a bile su orijentirane na promicanje SDP-ovog kandidata za gradonačelnika Grada Zagreba, Milana Bandića.

Kandidat Milan Bandić (SDP) je za pridobivanje birača koristio i **tajne osobne podatke** iz Registra hrvatskih branitelja šaljući desetke tisuća pisama braniteljima, ali i roditeljima, obrtnicima, nezaposlenima, nacionalnim manjinama te umirovljenicima koristeći različite registre koji su zaštićeni Zakonom o tajnosti osobnih podataka. Ne zna se na koji je način izborni stožer SDP-ovog kandidata dolazio do navedenih podataka. Bandić je također u pismima pozivao Srbe da glasuju za njega, a do podataka zaštićenih zakonom, Bandićev stožer došao je preko Zajednice Srba Zagreba, koja ih nije smjela proslijediti bez pojedinačnog pristanka birača.

Varaždinski župan Zvonimir Sabatti koristio je proračun Varaždinske županije kako bi slao **promidžbena pisma na adrese građana**. Također, nekoliko dana prije samih izbora, Varaždinska županija je isplatila pomoć umirovljenicima što se može tumačiti kao zloupotreba javnih resursa u svrhe promidžbene kampanje. Osječki gradonačelnik Ante Đapić, platio je gradskim novcem koncert Prljavog kazališta koji se koristio u predizborne svrhe. GONG je od Varaždinske županije i Grada Osijeka zatražio preslike odluka o gore navedenom. Odgovori su stigli sukladno zakonskom roku i iz odgovora je vidljivo da je došlo do zloupotrebe javnih resursa.

Nadležna izborna povjerenstva trebala su objaviti cjelovita završna izvješća o izvorima i visini sredstava za izbornu promidžbu svih kandidata u lokalnom službenom glasilu i lokalnim sredstvima javnog priopćavanja. No, ukoliko kandidati nisu predali svoje financijske izvještaje, nisu mogli biti kažnjeni jer zakon nije predvidio nikakve sankcije. Nadalje, izborna povjerenstva nisu bila dužna objaviti prijevremene izvještaje 7 dana prije izbora, iako se

njihovim neobjavlivanjem ignorira smisao zakona u smislu prava javnosti da nekoliko dana prije izbora dobije informacije o donatorima pojedinih kandidata.

Uz vrlo slab i **manjkav pravni okvir** bilo je gotovo nemoguće pratiti financiranje izbornih kampanja jer su se kandidati financirali sredstvima političkih stranaka, različitim donacijama na državnoj i lokalnoj razini putem trećih osoba, kandidati su bili u koalicijama s drugim kandidatima, itd. Stoga su Transparency International Hrvatska i GONG⁷ u travnju pozvali stranke, liste i kandidate na lokalnim izborima da:

1. do početka službene kampanje, odnosno do 30. travnja, javno objave iznose koje namjeravaju potrošiti u kampanji;
2. najkasnije 7 dana prije održavanja izbora, odnosno do 10. svibnja, javno objave i dostave nadležnom izbornom povjerenstvu preliminarne izvještaje o visini i izvorima sredstava za kampanju te imena donatora;
3. najkasnije 14 dana nakon objave službenih rezultata izbora javno objave i dostave nadležnom izbornom povjerenstvu finalne izvještaje o visini i izvorima sredstava za kampanju te visinu i strukturu troškova u kampanji.

Pored neadekvatnog pravnog okvira većina političkih stranaka i kandidata nije odlučila poštivati dobru demokratsku praksu te **nije objavila prijevremene financijske izvještaje**. Do srpnja 2009. su ih na svojim internetskim stranicama objavili jedino HNS, Međimurski demokratski savez, Tatjana Holjevac i Josip Kregar.

GONG je nakon izbora zatražio od gradskih izbornih povjerenstava Grada Zagreba, Osijeka, Rijeke i Splita preslike prijevremenih financijskih izvještaja i informacije o kandidatima koji nisu predali izvještaje. Jedino je GIP Osijek dostavio preslike izvještaja, a ostala izborna povjerenstva su usmeno javila da, sukladno Zakonu, nisu dužna objavljivati prijevremene financijske izvještaje. Zatraženo je mišljenje i DIP-a koji je također naveo kako nadležna izborna povjerenstva nemaju obvezu objave prijevremenih financijskih izvještaja, ali i da nema zakonske zapreke da se izvještaji prije izbora objave te da se na pisani zahtjev dostave zainteresiranoj strani. Izborna povjerenstva su nakon izbora trebala objaviti konačne izvještaje o financiranju kampanja, ali se ti **izvještaji iz 556 općina i gradova te 21 županije ne mogu pronaći na jednom mjestu** što otežava dostupnost i analizu samih izvještaja.

Može se zaključiti da pravni okvir i praksa na lokalnim izborima **nisu zadovoljili minimalne standarde transparentnosti** financiranja izbornih kampanja, kao ni standarde političke odgovornosti prema građanima (biračima i poreznim obveznicima te da javnost nije dobila odgovore o tome tko financira koju opciju i u kojem iznosu. Ta je činjenica izuzetno važna, budući da bez transparentnog financiranja predizbornih kampanja nema transparentnog izbornog procesa i borbe protiv političke korupcije.

ZASTUPLJENOST NACIONALNIH MANJINA

Na lokalnim izborima, birači pripadnici nacionalnih manjina glasovali su kao i svi građani za ponuđene kandidacijske liste i kandidate. S utvrđivanjem rezultata glasovanja, trebalo se utvrditi i objaviti je li na provedenim izborima osigurana zastupljenost nacionalnih manjina zajamčena Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina i statutom općine, grada ili

⁷ www.gong.hr – Priopćenje: GONG i TIH pozvali sudionike izbora da objave troškove i izvore u kampanji

županije. U tu svrhu, sukladno Zakonu, prethodno su statuti općina, gradova i županija trebali biti usklađeni sa zadnjim potvrđenim popisom birača, odnosno na temelju tog je popisa bilo potrebno utvrditi na koliku zastupljenost pojedina nacionalna manjina polaže u dotičnoj općini, gradu ili županiji.

Vlada Republike Hrvatske je u srpnju 2005. godine donijela Zaključak kojim se određuje da se statuti trebaju usklađivati s popisom stanovništva, a ne sa zadnjim potvrđenim popisom birača zato što popisi birača nisu ažurirani. Navedeni Zaključak bio je u **izravnoj suprotnosti s Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina**. GONG je još 2005. podnio Ustavnom sudu prijedlog za pokretanje postupka ocjene ustavnosti i zakonitosti Vladinog Zaključka koji se nije rješavao. Međutim, Vlada Republike Hrvatske u ožujku 2009. donijela je novi Zaključak kojim se nalaže općinama, gradovima i županijama da usklade svoje statute, ovaj put sa zadnjim potvrđenim popisom birača, tj. zadnji potvrđeni popis birača mora biti temelj za usklađivanje statuta s popisom stanovništva što je u skladu s Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina. U travnju, tek nakon donošenja novog Vladinog Zaključka, GONG je primio odgovor Ustavnog suda kojim se utvrđuje da predmet više nije utemeljen jer je Vlada donijela novi Zaključak, ne ulazeći u meritum stvari.

GONG je u travnju od SDUU zatražio podatke koliko je općina, gradova i županija do tada uskladilo svoje statute sukladno Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina te kada će biti usklađeni statuti koji do sada nisu bili usklađeni. U odgovoru u svibnju je navedeno kako je Vlada zadužila sve općine, gradove i županije na dosljedno usklađivanje statua s Ustavnim zakonom te su se uredi državni uprave zadužili da prikupe podatke o (ne)usklađenosti statuta i izvrše nadzor. Međutim, **konačni podaci još nisu uvijek poznati**. Nadalje, u odgovoru je navedeno da, sukladno zakonu, ukoliko se statuti ne usklade prije izbora, novoizabrana predstavnička tijela imaju rok za usklađivanje statuta 60 dana od dana konstituiranja.

Ustavni zakon jasno navodi da se statuti usklađuju prije izbora, ali Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ostavlja mogućnost da statut usklade novoizabrana predstavnička tijela u roku od 60 dana od dana njihovog konstituiranja. U takvom slučaju, novoizabrano predstavničko tijelo dužno je, u roku od 60 dana od dana konstituiranja, uskladiti statut s člankom 20. stavkom 7. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i Zaključkom Vlade od 10. ožujka 2009. Tek se nakon toga otvara pravna mogućnost za dodatne predstavnike. Isto potvrđuje i odluka Ustavnog suda U-VIIA / 2738 / 2009:

„U slučaju da prije lokalnih izbora održanih 17. svibnja 2009. statut jedinice lokalne samouprave nije bio usklađen s člankom 20. stavkom 7. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i Zaključkom Vlade Republike Hrvatske od 10. ožujka 2009., a izborna povjerenstva, istovremeno s utvrđivanjem rezultata glasovanja za predstavnička tijela, utvrde da nije postignuta ona zastupljenost nacionalnih manjina koja je propisana neusklađenim statutom, izborna povjerenstva nisu ovlaštena povećavati broj članova predstavničkog tijela u općinskom odnosno gradskom vijeću radi njegova usklađivanja s brojem koji je određen u neusklađenom statutu.“

Dodatno, Ustavni sud riješio je i potencijalnu situaciju potrebe manjeg broja predstavnika nacionalnih manjina nakon usklađivanja statuta odlukom U-VIIA / 2557 / 2009:

„Ukoliko se ipak dogodi da se u fazi raspodjele mandata nakon održanih izbora 17. svibnja 2009. primijeni neusklađeni statut i po njemu se formira sastav općinskog odnosno gradskog vijeća, ali se nakon usklađivanja statuta utvrdi da predstavničko tijelo treba imati manji broj članova iz reda hrvatskih državljana pripadnika nacionalnih manjina od onog broja koji je izabran, u tom se slučaju ne smiju provoditi dopunski izbori radi postizanja "odgovarajuće" zastupljenosti odnosno radi smanjenja broja članova predstavničkog tijela iz reda pripadnika nacionalnih manjina. U takvoj su pravnoj situaciji vijećnički mandati članova predstavničkog tijela iz reda pripadnika nacionalnih manjina, izabranih u skladu s (neusklađenim) statutom jedinice lokalne samouprave, pravno zaštićeni i broj tih članova ne može se smanjivati za vrijeme trajanja njihova mandata.“

S obzirom da SDUU nije uspio prikupiti sve podatke o (ne)usklađenosti statuta prije izbora, može se naslutiti kako **značajan broj statuta nije prije izbora bio usklađen sa zadnjim potvrđenim popisom birača**. Navedeno potvrđuje i slučaj Zadarske županije. GONG je od Zadarske županije zatražio podatak o broju zastupnika iz reda nacionalnih manjina u Županijskoj skupštini Zadarske županije u prethodnom sazivu (2005. – 2009.) te koliko je bilo predviđeno zastupnika iz reda nacionalnih manjina za budući saziv Skupštine nakon usklađivanja Statuta Zadarske županije s Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina. Zadarska županija u odgovoru je navela da niti jedna nacionalna manjina nije imala pravo na zastupljenost temeljem zadnjeg popisa stanovništva 2001. godine. Dakle, Zadarska županija nije usklađivala statut sukladno Ustavnom zakonu i posljednjem potvrđenom popisu birača prema kojem pripadnici srpske nacionalne manjine čine više od 5% stanovništva te time imaju pravo na razmjernu zastupljenost u Županijskoj skupštini. Navodi se i da će Zadarska županija obaviti izmjene statuta nakon lokalnih izbora.

Ukoliko su statuti usklađeni te ako na izborima nije postignuta odgovarajuća zastupljenost nacionalnih manjina, broj članova županijske skupštine, gradskog i općinskog vijeća povećat će se do potrebnog broja, a izabranima će se smatrati oni pripadnici određene manjine koji su bili kandidirani na listama, a nisu izabrani, po redu prema razmjernom uspjehu svake liste. Ako se ni na takav način ne postigne odgovarajuća zastupljenost, u županiji, gradu i općini će se raspisati dopunski izbori za predstavnika nacionalnih manjina. U vrijeme dovršavanja ovog izvještaja (kolovoz 2009.) još nisu poznati podaci o eventualnim dopunskim izborima.

U općinama i gradovima u kojima pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na razmjernu zastupljenost u općinskom/gradskom vijeću ili ako je zastupljenost u predstavničkom tijelu propisana statutom te jedinice, te u županijama gdje je statutom propisano da zamjenik župana mora biti iz reda pripadnika nacionalne manjine, jedan zamjenik općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana mora biti iz reda nacionalnih manjina. Ukoliko na izborima nije ostvareno to pravo, raspisat će se dopunski izbori za zamjenika, osim ako je izabrani općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan iz reda pripadnika nacionalne manjine. U općinama i gradovima u kojima je predviđen jedan zamjenik, ako budu provedeni dopunski izbori, općinski načelnik, odnosno gradonačelnik imat će dva zamjenika. U općinama, gradovima i županijama u kojima su predviđena dva zamjenika, ako budu provedeni dopunski izbori, općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan imat će tri zamjenika.

U vrijeme dovršavanja ovog izvještaja (kolovoz 2009.) još nisu poznati podaci o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u izvršnoj vlasti kao ni podaci o eventualnim dopunskim izborima.

TIJEK IZBORA

Prvi krug izbora promatralo je ukupno 700 promatrača, od čega njih 92 u 46 mobilnih timova, koji su ukupno promatrali više od 1000 biračkih mjesta, a obilježio ga je velik broj **kršenja izborne šutnje** i to od strane većeg broja stranaka i nezavisnih kandidata. Osim promidžbenih materijala u okolici biračkih mjesta, dijeljenja promidžbenih materijala i slanja sms-ova, velik broj poziva GONG-u tijekom izbornog dana odnosio se na **agitiranje** unutar, ispred i u blizini biračkih mjesta, mahom od strane aktivista HDZ-a te postojećih (grado)načelnika. Takvo ponašanje je stvorilo napetiju atmosferu izbornog dana na određenim mjestima i moglo je utjecati na rezultate izbora.

Dodatno, dolazak i prisutstvo **neovlaštenih osoba** na ili ispred biračkih mjesta doprinijelo je atmosferi samovolje i straha u tim mjestima, a samim time dovelo u pitanje i neovisnost biračkih odbora.

Brojnost dojava oko listića koji nisu bili promiješani na propisan način, ni okrenuti licem prema dolje, slučaj zabrane promatračima da sa članovima biračkog odbora odu u posjet bolesnim i nemoćnim biračima, kao i slučajevi **šikaniranja** promatrača GONG-a, pokazuju da je dio biračkih odbora na biračka mjesta došao needuciran ili sa zadatkom koji nije provođenje izbora sukladno propisima.

Slučajevi nasilja, ali i dojave o **kupovini glasačkih listića** (nuđenjem novaca, fotografiranjem listića), uzrokuju ozbiljne sumnje kako postoje sredine u kojima se na protuzakonit način, počinjenjem kaznenih djela, pokušavalo osvojiti vlast. Indikativan je primjer slučajeve u Omišu gdje su glasovali ljudi koji inače žive u Australiji ili Švicarskoj, čime su članovi biračkog odbora počinili **kazneno djelo**, koje su i priznali u službeno danom iskazu povodom utvrđivanja činjenica u postupku zaštite izbornog prava.

Drugi krug lokalnih izbora promatralo je 200 promatrača GONG-a, od čega njih 80 u 40 mobilnih timova, koji su ukupno promatrali na 540 biračkih mjesta, a izborni dan se na većini promatranih biračkih mjesta odvijao mirno i bez većih kršenja izbornog procesa. No, s određenog broja biračkih mjesta stizale su dojave o incidentima. Suradnja GONG-a s biračkim odborima, izbornim povjerenstvima i DIP-om bila je korektna, uz grube iznimke.

I drugi krug izbora obilježio je veliki broj **kršenja izborne šutnje** i to od strane većeg broja stranaka i nezavisnih kandidata. Osim dojava o promidžbenim materijalima u okolici biračkih mjesta, dijeljenju promidžbenih materijala i slanju sms-ova, dio poziva građana GONG-u odnosio se na agitiranje ispred i u blizini biračkih mjesta, mahom od strane aktivista HDZ-a, što je u tim mjestima utjecalo na napetiju atmosferu izbornog dana i što je moglo utjecati na rezultate izbora. Ponovne dojave oko listića koji nisu bili promiješani, ni okrenuti licem prema dolje, **zapisivanje imena birača** koji su došli na biračko mjesto, slučajevi odlaska biračkog odbora u posjet bolesnim i nemoćnim biračima, a da to birači nisu zatražili, zabrinjava i pokazuje da se u pojedinim mjestima provodila organizirana povreda tajnosti glasovanja.

Primjeri kršenja izborne procedure i prava birača ili kandidata

GONG-u i nadležnim izbornim povjerenstvima poslane su pismene dojave i službeni prigovori građana i stranaka o lošoj praksi da su **stranke pratile tko jest, a tko nije izašao na izbore**

(uvidom u izvratke iz popisa birača tko je zaokružen, a tko ne) te zatim ucjenjivale birače, što je posebno osjetljivo u manjim sredinama.

Prijetilo se i promatračima na izborima. Primjer prijetnji promatračima GONG-a u Vrgorcu: na biračkom mjestu br. 9 promatračici GONG-a prijetio je promatrač HDZ-HSS-a da će je udaljiti s biračkog mjesta, saznati njezino ime i prezime te nazvati njezinog šefa da joj oduzme licencu, a drugoj promatračici (ne iz GONG-a) je dobacivao kako su poslone na biračko mjesto da izazovu smutnju. Drugi promatrač HDZ-HSS rekao je promatračici GONG-a: „dobro ja znam tko si i šta si i striktno sam poslan da te pratim“. Promatračima GONG-a nije dozvoljeno da se približe stolu i nadgledaju brojanje listića, već ih se uputilo da samo sjede i šute.

Iz izvještaja policije (2. krug izbora) izdvajamo sljedeće: policija je osam puta intervenirala zbog izgreda u drugom krugu lokalnih izbora zbog napada na predstavnike medija, vrijeđanja i nasrtaja na promatrače stranaka i kandidata te prijetnji kandidatu.

U Karlobagu, Novom Vinodolskom i Obrovcu su se građani žalili da se od njih traži da fotografiraju glasačke listiće mobitelom, kao dokaz kako su glasovali; isto se od građana tražilo u Slavanskom Brodu, kao dokaz kako su glasovali, uz naknadu od 400 kn, a u Zaprešiću za naknadu od 100 kn; u Belišću su se građani žalili da se pripadnicima romske manjine te umirovljenicima plaćalo glasovanje u korist jednog kandidata iznosom od 200 do 400 kn; u Kuli Norinskoj, Podjurnica, navodno je kandidat s jedne općinske liste nudio 500-1000 kn za glas toj stranci.

PONAVLJANJE IZBORA, DRUGI I TREĆI KRUG IZBORA

Ponavljanja izbora koja su se događala, u većini slučajeva bila su iz razloga većeg broja glasačkih listića u kutijama od broja birača koji su upisani da su glasovali. Zakonska odredba ne dozvoljava odstupanje i za samo jedan listić viška propisuje ponavljanje na tom biračkom mjestu za vrstu izbora za koje je utvrđen višak listića. Bilo bi korisno razmotriti **svrsishodnost** ove odredbe s obzirom da je u većini slučajeva gdje su bili ponovljeni izbori broj birača koji su izašli na ponovljene izbore bio premali da bi mogao utjecati na rezultat izbora.

31. svibnja prvi krug izbora je ponovljen u 19 općina i 6 gradova. Drugi krug izbora za čelnike održan je u 20 županija, 58 gradova i 168 općina. Biralno se 9 župana, 58 gradonačelnika i 168 općinskih načelnika.

14. lipnja drugi krug izbora je ponovljen u dva grada. Drugi krug izbora za čelnike održan je u tri općine za načelnika i jednom gradu za gradonačelnika. Treći krug izbora održao se u dvije općine zato što su kandidati u drugom krugu dobili isti broj glasova.

Zanimljiv slučaj dogodio se u općini gdje su nakon prvog kruga izbora dvojica kandidata na poziciji 2. i 3. mjesto imali jednak broj glasova. Prema tumačenju DIP-a i SDUU, zbog nespretnosti odredbe izbornog zakona da se ponavlja izborni postupak u takvom slučaju, morat će se ponovo raspisati izbori i ponoviti cijeli izborni postupak, od kandidiranja do izbora. Navedenu odredbu potrebno je izmijeniti kako ne bi uzrokovala nepotrebne troškove i odgodu u sastavljanju nove lokalne vlasti.

ZAŠTITA IZBORNOG PRAVA

Postupak zaštite izbornog prava ostvaruje se upućivanjem prigovora nižim izbornim povjerenstvima i DIP-u te žalbe na njihova rješenja Ustavnom sudu.

Prigovori su upućivani i na radnje izbornih tijela koje su se ticale ostalih sudionika u postupku, primjerice, jedna stranka podnosila je prigovore protiv odobrenja koje je dano drugoj stranci. Međutim, oni koji nisu podnositelji prigovora, temeljem zakonskih odredbi, ne mogu biti ni podnositelji žalbe.

DIP je tijekom izbornog procesa održao savjetodavni sastanak s predstavnicima Ustavnog suda u svrhu kvalitetnijeg rješavanja prigovora pred DIP-om.

Ustavni sud usvojio je 60 odluka u vezi lokalnih izbora i 5 odgovora podnositeljima podnesaka u vezi izbora. Od 60 odluka, 57 ih je doneseno povodom žalbe (5 žalbi usvojeno), 2 su bila zahtjeva za nadzor nad zakonitošću i ustavnošću izbora te jedno upozorenje lokalnoj televizijskoj postaji. Iz odluka Ustavnog suda vidljivo je da su niža izborna povjerenstva obavljala dodatne radnje utvrđivanja činjenica (primjerice ispitivanje biračkih odbora) te prebrojavanje listića i neposredan uvid u izborni materijal, kao što je to u pojedinim slučajevima radio i Ustavni sud.

Ustavni sud dao je sljedeća **tumačenja** u vezi postupka kandidiranja kojima se omogućava što manja šteta za potencijalne kandidate:

- propusti u podnesenim kandidaturama trebaju se uz pomoć nadležnih izbornih povjerenstava otkloniti i nakon proteka roka za podnošenje kandidature uz najmanju moguću štetu za postupak kandidiranja (odluke U-VIIA / 2104 / 2009, U-VIIA-2099/2009).
- ne postoji zakonska zapreka da kandidati na listi istodobno budu i ovlašteni predlagatelji liste iz članka 12. (članka 16.) Zakona. Da je zakonodavac želio ograničiti pravo birača da budu ovlašteni predlagatelji kandidacijske liste na kojoj su ujedno i kandidati, to bi izrijeком bio dužan urediti zakonom (odluke U-VIIA / 2098 / 2009).

Značajan broj žalbi Ustavnom sudu odnosio se na **utvrđivanje važećih i nevažećih glasačkih listića** pri čemu je Ustavni sud opetovano isticao svoja prethodna stajališta o tome koji se glasački listić ima smatrati važećim (odluke U-VIIA / 2842 / 2009, U-VIIA / 2819 / 2009).

Neki primjeri argumenata Ustavnog suda pokazuju na koji način je sudionicima u izbornom postupku zajamčena pravna zaštita. Niža izborna tijela, kao ni Ustavni sud, ne usvajaju navode žalbi u kojima podnositelji nisu naveli okolnosti niti podnijeli konkretne dokaze koji bi upućivali na nepravilnosti koje bi mogle utjecati na zakonitost provedenih izbora. Dodatno, ukoliko Ustavni sud prilikom uvida u zapisnike o radu izbornog tijela utvrdi da su isti uredno potpisani od strane članova biračkog odbora, bez primjedaba, kao i da su zapisnici uredno potpisani od strane promatrača, smatrat će da navodi žalbe nisu osnovani. No, čak i kada postoje **primjedbe promatrača i indicije o izbornim nepravilnostima** (primjerice na biračkim mjestima u Omišu, nakon prvog kruga izbora, gdje su izbori na nekoliko biračkih mjesta poništeni zbog priznanja kaznenih djela članova biračkih odbora, a spor se vodio u vezi biračkih mjesta na kojima su članovi biračkih odbora i promatrači stavljali primjedbe na zapisnike o radu biračkih odbora zbog nepravilnosti), Ustavni sud neće se odlučiti na uvažavanje žalbe. Naime, Ustavni sud **traži visok stupanj dokaza** da su postojale nepravilnosti. Citiramo: „*Što se tiče nepravilnosti na biračkom mjestu broj 39 – Gornji Dolac II. Rudine, valja istaknuti da iz izbornih materijala proizlazi da su zamjenica člana biračkog*

odbora i jedan promatrač iznijeli svoje primjedbe u zapisnike o radu biračkog odbora na tom biračkom mjestu, što može ukazivati na određene nepravilnosti tijekom postupka glasovanja. Međutim, polazeći od naravi navodnih nepravilnosti na koje su ukazivali zamjenica člana biračkog odbora i jedan promatrač, kao i činjenice da nitko drugi od članova biračkog odbora i promatrača nije iznio nikakve primjedbe na rad biračkog odbora odnosno postupak glasovanja, Ustavni sud ocjenjuje da eventualne nepravilnosti nisu bitno utjecale na rezultat izbora, pa ne postoji osnova za usvajanje žalbe niti u tom dijelu. „ Odluka U-VIIIA / 2555 / 2009.

Međutim, čak i kada Ustavni sud utvrdi da su postojale određene nepravilnosti, potrebno je zadovoljiti dodatni kriterij, a taj je da su upravo te nepravilnosti **bitno utjecale na izborni rezultat**. Citiramo: „*U odnosu na biračko mjesto broj 41 – Donji Dolac i Rupa Ustavni sud utvrđuje da je bilo određenih nepravilnosti koje, međutim, nisu bitno utjecale na rezultat izbora. Naime, činjenica da je jedna osoba glasovala za tri osobe koje nisu bile prisutne na biračkom mjestu predstavlja grubu nepravilnost koja se ni na koji način ne može opravdati. Nadalje, iz zapisnika nadležnog GIP-a od 21. svibnja 2009. sastavljenog u povodu prigovora žalitelja na nepravilnosti u postupku izbora proizlazi da predsjednik i zamjenik predsjednika biračkog odbora, sve do intervencije predsjednika GIP-a, nisu dopuštali promatraču iznošenje primjedbi na rad biračkog odbora, što je također nedopustivo. Međutim, polazeći od ukupnog broja glasova koje je dobio pojedini kandidat odnosno pojedina lista (a što je izneseno u točkama 5.4. i 5.5. obrazloženja ove odluke), stajalište je Ustavnog suda da utvrđene nepravilnosti nisu bitno utjecale na rezultat izbora niti dovode u pitanje regularnost izbora na tom biračkom mjestu.“ Odluka U-VIIIA / 2555 / 2009.*

Iako su utvrđivanje nepravilnosti i njihovo bitno utjecanje na izborni rezultat kriteriji utvrđeni izbornim zakonima, postavlja se pitanje mogu li podnositelji prigovora i žalbi u samo 48 sati, koliko iznosi zakonski rok za podnošenje prigovora, prikupiti dovoljno dokaza i činjenica kojima bi mogli **zadovoljiti navedene kriterije** i na taj način dobiti primjerenu zaštitu izbornog prava.

OBJAVLJIVANJE REZULTATA

U Hrvatskoj ne postoji mjesto (fizičko ili virtualno) gdje je moguće pregledati sve rezultate izbora po biračkim mjestima za sve jedinice lokalne i regionalne samouprave u državi, što trajno onemogućava dublje i ozbiljne analize lokalnih izbora i fenomena koji su se dogodili. Riječ je o dokumentima koji imaju trajnu vrijednost za sve one koji se, kao stručnjaci, sudionici ili promatrači, bave izborima. S obzirom da su na lokalnim izborima pojedinačna izborna povjerenstva zadužena za objavljivanje izbornih rezultata na razini županija, gradova i općina, trenutno **nije moguće od odgovornih institucija saznati rezultate izbora** iz svih lokalnih i regionalnih jedinica po biračkim mjestima jer su lokalna izborna povjerenstva raspuštena, a DIP se nije potrudio objaviti potpune rezultate izbora na internetskim stranicama.

DIP na svojim internetskim stranicama ima objavljene informacije o rezultatima izbora za prvi i drugi krug samo za županije (uključujući i gradove i općine) s kojima Agencija za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama (u daljnjem tekstu: APIS), u vlasništvu države i Grada Zagreba, ima ugovor. Dodatno, 8 županija koristi APIS-ovu aplikaciju za preračunavanje glasova birača u mandate za predstavnička tijela, a 13 ima svoje

baze. Mediji su izvijestili da je ugovor s APIS-om, preko kojega se podaci plasiraju na stranice DIP-a vrijedan oko 200.000 kuna, što je mnogim općinama i gradovima bilo preskupo. U DIP-u su izjavili da je za obradu podataka svatko mogao angažirati koga žele, i da ugovor s APIS-om nije bio obavezan. No, DIP je upozorio sva izborna povjerenstva da je potrebno provjeriti sve svoje izračune u APIS-ovoj bazi, uz omogućen besplatan pristup provjeri svim povjerenstvima. Navedeni decentralizirani sustav s različitim aplikacijama i neujednačenim standardima **otežava sustavno i transparentno objavljivanje potpunih rezultata izbora**, što je jedan od standarda transparentnosti izbornog procesa, a za što odgovornost u potpunosti snosi DIP.

PREPORUKE GONG-a

GONG je tijekom razdoblja koje je prethodilo lokalnim izborima, kao i nakon svakih dosadašnjih izbora od 2000. godine nadalje, javno objavio brojne preporuke za unaprjeđenje izbornog procesa. Navedene preporuke nalaze se i u objavljenom Izvještaju i preporukama za unaprjeđenje izbornog procesa sa seminara Pregled provedenih parlamentarnih izbora 2007, koji je održan u siječnju 2008. godine, a gotovo istovjetne preporuke objavila je i promatračka misija OESS/ODIHR-a prilikom promatranja parlamentarnih izbora 2007. godine. S obzirom da se iste preporuke ponavljaju prije i nakon svakih izbora, a dostupne su i na internetskim stranicama GONG-a u svim dosadašnjim izvještajima s izbora te na internetskim stranicama OESS-a, donosimo ih u skraćenom obliku:

- **Potrebno je u potpunosti istražiti, procesuirati i sankcionirati poznate i kao i sve eventualne buduće slučajeve pritiska i ucjenjivanja birača, kupovine glasova, zlouporabe lokalnih resursa za kampanju te kršenja izborne šutnje.**
- **Nužno je reformiranje DIP-a kako bi mogao neovisno organizirati i provoditi izbore u skladu s međunarodnim standardima, ali i ispunjavati ostale zakonom propisane nadležnosti DIP-a (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).**
- **Nužno je uspostaviti sustav edukacije tijela koja provode izbore od strane DIP-a i u vremenu kad nema izbora.**
- **Potrebno je poboljšanje pravnog okvira za financiranje izbornih kampanja kako bi izbori bili transparentni, a stranke i kandidati počeli objavljivati svoje financijske izvještaje te uvesti sankcije za korištenje javnih resursa u kampanji.**
- **Nužno je uspostaviti pravni okvir za medijsko praćenje izbora koje gotovo uopće nije regulirano za lokalne izbore.**
- **Potrebna je izmjena Zakona o prebivalištu kako bi se konačno prestalo s praksom fiktivnih prebivališta građana koji ne žive u Hrvatskoj, a imaju pravo glasa koje ostvaruju na izborima.**
- **Bilo bi korisno provoditi dodatnu edukaciju članova političkih stranaka i kandidata o demokratskim standardima i zaštiti njihovih prava u izbornom procesu.**

- **Potrebno je objedinjavanje zakona o izborima u jedinstveni izborni kodeks za ujednačavanje tehničkih proceduralnih pravila u cilju jednostavnije organizacije i provedbe izbora.**

Kao i do sada, nužno je promijeniti i poboljšati brojne propise kako bi izbori bili transparentni i legitimni, a općine, gradovi i županije nesmetano i učinkovito funkcionirale. Na kraju, sve navedene preporuke moguće je usvojiti samo uz **postojanje snažne političke volje koje u Hrvatskoj još uvijek nema**. Dosadašnje izmjene u izbornom procesu događale su se uglavnom stihijski, *pro forma* i minimalno radi umirivanja javnosti i međunarodne zajednice, a ne radi sustavnog rješavanja problema i unaprjeđenja izbornog procesa. **Izborni proces u Republici Hrvatskoj ne možemo ocijeniti transparentnim i demokratskim** sve dok broj stvarnih birača nije poznat, sve dok stranke i kandidati ne objavljuju izvore i iznose financiranja, a institucije države ne obavljaju u potpunosti svoj posao – na nepristran i efikasan način.