



OGRANIČENA MISIJA ZA PROMATRANJE PREDsjedNIČKIH IZBORA

Hrvatska — Predsjednički izbori, 27. prosinca 2009.

IZVJEŠĆE O PRIVREMENIM NALAZIMA I ZAKLJUČCIMA

Zagreb, 28. prosinca 2009. – Temeljem poziva od strane stalne misije Republike Hrvatske OESS-u u Beču, te u skladu s preporukama Misije o procjeni potreba koju je proveo Ured za demokratske institucije i ljudska prava pri OESS-u (OESS/ODIHR) u Zagrebu od 2. do 4. studenoga, OESS/ODIHR je 8. prosinca službeno otvorio Ograničenu misiju za promatranje izbora (LEOM) za predsjedničke izbore koji će se održati 27. prosinca 2009. u Hrvatskoj.

Izbori se ocjenjuju s obzirom na usklađenost s OESS-ovim na elima i meunarodnim standardima za demokratske izbore kao i s hrvatskim zakonodavstvom. Ovo izvješće o privremenim nalazima i zaključcima donosi se prije završetka procesa, uključujući i drugi krug 10. siječnja 2010. i rješavanje mogu ih poslije izbornih pritužbi i žalbi. Ukupna ocjena izbora ovisi o djelomično provedenoj preostalih faza izbornog procesa. OESS/ODIHR će predati sveobuhvatno konačno izvješće koje će uključivati i preporuke za moguća poboljšanja, otprilike osam tjedana po završetku izbornog procesa.

U skladu s uobičajenom metodologijom OESS-a/ODIHR-a za LEOM-ove, misija je imala dugoročno promatrati i ne i kratkoročno promatrati izbora. LEOM nije proveo sveobuhvatno i sustavno promatranje postupaka na sam dan izbora, no posjetio je određeni broj biračkih mjesta.

PRIVREMENI ZAKLJUČCI

Predsjednički izbori održani 27. prosinca 2009. u Republici Hrvatskoj sveukupno su gledano, u skladu s OESS-ovim na elima i drugim meunarodnim standardima za demokratske izbore. Naglašen su nedavna nastojanja izbornih službi i drugih relevantnih državnih institucija za poboljšanjem izbornog procesa. Općenito govoreći, prisutna je značajna razina povjerenja u potenje izbornog procesa od strane izbornih dionika. No, potrebno je nastaviti s nastojanjima za rješavanje preostalih problema kao što su konsolidiranje i usklađivanje pravnog okvira, afluiranje registra birača, podržavanje institucionalne reforme izborne administracije te promicanje višje razine osviještenosti birača i kandidata o važnim aspektima izbornog procesa.

Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske nije se u svojoj biti mijenjao od 1992. godine. Zakon je općenit, nedostaju mu detalji, te nije uvijek u skladu sa zakonima koji reguliraju druge vrste izbora. Državno izborno povjerenstvo (DIP) pokušalo je to kompenzirati sa širokim tumačenjem svojih prava glede izdavanja obvezujućih naputaka, na taj način popunjavaju i nedostatke u zakonodavnom okviru. Postoji konsenzus među svim izbornim dionicima, uključujući i DIP, da pravni okvir za izbore treba prioritarno revidirati i ozakoniti puno prije sljedećih izbora.

Izborna je administracija radila transparentno i uinkovito usprkos nedostatku stalnih djelatnika u tajništvu DIP-a i dvostrukoj ulozi onih članova DIP-a i izbornih povjerenstava niže razine koji istovremeno rade kao suci. Svi sugovornici OESS/ODIHR LEOM-a prepoznali su potrebu za preobrazbom DIP-a u samostalno tijelo u kojem će svi članovi raditi puno radno vrijeme. To bi također pomoglo DIP-u da bolje ostvari svoj mandat u provedenoj aktivnijoj komunikaciji s javnošću koja je do sada nedostajala.

Od uvođenja kompjuterizirane baze podataka registriranih birača 2007. godine i posebnih popisa birača za osobe koje glasaju van svog mjesta boravka, mogućnost dvostrukog glasanja je značajno smanjena. Još uvijek je uvriježeno vjerovanje da registar birača uključuje daleko veći broj unosa od stvarnog broja birača. Iz tog je razloga, kontinuirano je provjeravanje i nadopunjavanje od iznimne važnosti. Za ove izbore, registar je birača uključivao 4,495,006 registriranih birača koji glasuju na 6,866 biračkih mjesta.

Ustav i Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske omogućavaju svim hrvatskim državljanima koji ne žive u Hrvatskoj da glasaju. Integritet glasanja van zemlje djelomično je poboljšan uklanjanjem umrlih osoba iz popisa birača van zemlje. U skladu s zakonskim odredbama, poduzeli su se dodatni koraci kako bi se osiguralo da članovi političkih stranaka ne budu članovi biračkih odbora van zemlje. Određeni su elementi povezani s glasanjem van zemlje ostali problematični, poput pitanja distribucije biračkih mjesta za koje neki smatraju da favorizira birače u BiH.

Na ovim su izborima, birači i mogli birati između 12 predsjedničkih kandidata koji su aktivno i slobodno provodili predizbornu kampanju diljem zemlje. Dominirale su teme korupcije, gospodarske krize, sporazum o arbitraži sa Slovenijom i pristupanje Europskoj uniji.

Pravni okvir omogućuje određeni stupanj transparentnosti financiranja kampanja predsjedničkih kandidata. Kandidati su općenito poštivali pravnu odredbu predaje izvješća o izvorima financiranja svojih kampanja prije izbora, no razina se detalja u tim prikazima značajno razlikovala. Trenutačno ne postoje sankcije ili mehanizmi koji bi se primijenili u slučajevima nedostatnog prikazivanja ili nepoštivanja ove pravne odredbe.

Mediji su birači dali brojne mogućnosti usporediti kandidate i njihove predizborne programe. No medijsko praćenje kandidata bilo je ograničeno pravnom odredbom koja propisuje jednako praćenje svih kandidata. Restriktivno tumačenje ove odredbe od strane regulatornih tijela dovelo je u pitanje samostalnost uredničke politike i donekle ograničilo količinu informacija dostupnih biračima. Medijska pokrivenost predsjedničkih kandidata značajno se razlikovala kod javnih i privatnih televizija. Javna se televizija potrudila pratiti sve kandidate dok su se privatne televizije, protivno zakonskim zahtjevima, fokusirale na praćenje određenih kandidata. Predstavnici medija izvijestili su o teškoćama implementacije pravnih odredbi kod ovako velikog broja kandidata.

Okvir za žalbe i prigovore vezane uz predsjedničke izbore, nije u potpunosti usklađen s međunarodnim standardima. Čini se da ne postoji nikakav sveobuhvatan postupak žalbi i prigovora povezanih s izborima i članovi izbora imaju ograničenu mogućnost slušbenog prigovora na sve dijelove izbornog procesa. Odluke DIP-a o kampanji, ne mogu se po zakonu provesti u djelo, niti se na njih može podnijeti žalba, što nije u skladu s međunarodnim standardima za demokratske izbore.

Promatranje tijekom dana izbora pretežno su provodile domaće organizacije. Političke stranke i predsjednički kandidati organizirali su brojne promatranje. Nevladina organizacija GONG organizirala je promatranje na nekih petnaest posto biračkih mjesta te je imala mobilne promatračke timove u Bosni i Hercegovini. Prema privremenim rezultatima, niti jedan kandidat nije dobio potrebnu većinu da bi bio izabran u prvom krugu. Drugi će se krug izbora stoga održati 10. siječnja. OESS/ODIHR LEOM ostao je u zemlji za drugi krug. Atmosfera je na dan izbora bila tiha i mirna; Odaziv birača iznosio je 44.07 posto. Glasanje je uredno provedeno, a proces je automatske agregacije podataka na svim razinama omogućio pravovremenu objavu izbornih rezultata.

PRIVREMENI NALAZI

POZADINA

Vlada je 30. listopada sazvala izbore za 27. prosinca.¹ To je omogućilo 58 dana za predizborne pripreme, 28 dana dulje od zakonski predviđenog minimuma. Predsjednički izbori moraju se održati između 30 i 60 dana prije isteka mandata trenutnog predsjednika; u ovom slučaju mandat istekao je 18. veljače 2010. Predsjednik Stjepan Mesić odslužio je dva petogodišnja mandata te mu je ustavno onemogućeno ponavljanje kandidature. Hrvatska je zemlja kandidatkinja za članstvo u Europskoj uniji od 2004. godine. Najnovije Izvješće o napretku Europske unije navodi da Vlada mora riješiti pitanja profesionalizacije usluga za građane te utjeloviti antikorupcijska načela u javnoj upravi.² Izgleda da se borba protiv korupcije provodi snažnije otkako je Predsjednica Vlade Jadranka Kosor iz Hrvatske demokratske zajednice (HDZ-a) preuzela vlast u srpnju 2009. godine nakon ostavke prethodnog Predsjednika Vlade Ive Sanadera, također iz HDZ-a.

PRAVNI OKVIR I IZBORNI SUSTAV

Pravni okvir ovih izbora temelji se na demokratskim načelima definiranim Ustavom. Ustav je značajno izmijenjen 2000. godine kada se zemlja transformirala iz polu-predsjedničke u parlamentarnu republiku. Ustav određuje da predsjednika svakih pet godina bira veći i manji dio u jednoj izbornoj jedinici za sve građane Hrvatske. Svaki državljanin koji je napunio 18 godina i kojemu pravomoćnom sudskom odlukom nije oduzeta poslovna sposobnost može se kandidirati za predsjednika. Ukoliko nijedan kandidat ne dobije većinu glasova, održava se drugi krug izbora 14 dana poslije u kojem se natječu prvo i drugo pozicionirani kandidati. Mogu glasovati državljani koji su napunili 18 godina, uključujući i državljane RH u inozemstvu te osuđenike. Ovaj pristup uključuje i promovira demokratsko sudjelovanje u izbornom procesu.

Temeljni zakon koji regulira ove izbore jest Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Zakon o predsjedničkim izborima), koji je u svojoj biti nepromijenjen otkada je usvojen 1992. godine.³ Taj zakon je općenit, nedostaju mu detalji, te sadrži odredbe koje su neusklađene s odredbama za druge vrste izbora. Na primjer, za parlamentarne izbore birački odbori se sastoje od osoba postavljenih od strane političkih stranaka (izuzev predsjednika i potpredsjednika biračkog odbora),⁴ dok za predsjedničke izbore članovi biračkih odbora ne smiju biti članovi političkih stranaka. Slično tome, prema Zakonu o parlamentarnim izborima predizborna kampanja završava u trenutku zatvaranja biračkih mjesta, dok Zakon o predsjedničkim izborima kaže da predizborna kampanja traje do ponoći. Te i druge neusklađenosti, osim što proizvode šablon, dodatno otežavaju rad izborne administracije.

Prema Zakonu o predsjedničkim izborima, Državno izborno povjerenstvo (DIP) može šizdavati obvezatne upute za rad izbornih povjerenstava na nižoj razini.⁵ DIP je pokušao riješiti nedostatke u

¹ Odluka Vlade od 30. listopada o sazivanju izbora stupila je na snagu 4. studenoga objavljivanjem u Narodnim novinama.

² Hrvatska- Izvješće o napretku za 2009., 14. listopada 2009., dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/hr_rapport_2009_en.pdf

³ Drugi relevantni zakoni su: Zakon o državnom izbornom povjerenstvu, izmijenjen i dopunjen 2007.; Zakon o popisima birača, usvojen 2007.; Zakon o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika, usvojen 2004.; Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, usvojen 2006.; Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji usvojen 2000.; Zakon o elektroničkim medijima iz 2003.; Zakon o političkim strankama, izmijenjen i dopunjen 2001.

⁴ Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (2003), u daljnjem tekstu: Zakon o parlamentarnim izborima.

⁵ Zakon o predsjedničkim izborima, članak 22

Zakonu široko tuma e i ovu odredbu, te tako *de facto* donosi zakonodavstvo o vaŕnim aspektima izbornog procesa. Na primjer, zakon ne omogu ava prisutnost promatra a predsjedni kih kandidata na bira kim mjestima na dan izbora, ve promatranje ograni ava samo na politi ke stranke. DIP je izdao obvezatnu uputu kojom se dozvoljava politi kim strankama, nezavisnim kandidatima, nevladinim organizacijama i stranim organizacijama da promatraju izbore.⁶ Usprkos tome, neki kandidati nisu bili svjesni toga da imaju pravo rasporediti promatra e. U jednom drugom slu aju izdana je obvezatna uputa kojom su se kompenzirali nedostaci u pravnom okviru u pogledu glasovanja bira a koji ne mogu pristupiti bira kom mjestu.

Zakon o popisima bira a (2006.) poja–njava postupke za odrflavanje bira kih popisa. Njime se pobolj–ala mogu nost gra ana da provjere i isprave svoj upis u registru kontinuirano izme u dva izbora i tijekom fiksnog vremenskog rasporeda prije dana izbora. Za razliku od pro–lih izbora, bira i imaju pravo odlu iti da li e njihova nacionalna pripadnost biti unesena u bira ki popis. Zakon daje pravo predsjedni kim kandidatima da dobiju primjerak bira kog popisa u pojedina nim lokalnim uredima Ministarstva uprave. Ovaj postupak omogu ava vaŕnu provjeru u postupku registracije bira a, no nekoliko predsjedni kih kandidata nije bilo upoznato s ovim svojim pravom. Ovi i drugi sli ni primjeri nedostatka osvije–tenosti kandidata upu uje na potrebu za aktivnijim informiranjem od strane relevantnih nadleŕnih tijela.

IZBORNA ADMINISTRACIJA

Predsjedni ki izbori se provode kroz troslojne izbornu administraciju koja uklju uje Drŕavno izbornu povjerenstvo (DIP), 556 op inskih i gradskih izbornih povjerenstava i 6866 bira kih odbora.⁷ Od 2007. godine DIP je stalno i nezavisno tijelo odgovorno za nadgledanje i provo enje svih izbora i referenduma. Predsjednik DIP-a prema zakonu je predsjednik Vrhovnog suda, dok su dva potpredsjednika DIP-a suci Vrhovnog suda. Svo troje nastavljaju obavljati svoj stalni posao suca i nisu u DIP-u prisutni puno radno vrijeme. Druga dva potpredsjednika DIP-a i etiri lana bira Sabor na mandat od osam godina. Predsjednik DIP-a informirao je OESS/ODIHR LEOM da se postoje e institucionalno ure enje DIP-a treba smatrati prijelaznim korakom prema DIP-u sastavljenom od profesionalnih lanova na puno radno vrijeme. DIP-u tako er nedostaju trajne i odgovaraju e prostorije i djelatnici; ovo drugo se djelomi no kompenzira kroz privremene djelatnike iz Sabora i sa sudova. Usprkos ovim problemima, DIP je uspio zadovoljiti sve izborne rokove i u inkovito proveo izborni proces. Op enito postoji visoka razina povjerenja u rad izborne administracije.

Prema zakonu, zasjedanja DIP-a moraju biti javna.⁸ Poslovník koji regulira rad DIP-a kaŕe da se ta obaveza provodi kroz prisutnost predstavnika medija, odrflavanjem tiskovnih konferencija, dostavljanjem sluffbenih izvjava u medijima i objavljivanjem vaŕnih informacija na internetskoj stranici DIP-a.⁹ Iako DIP zadovoljava sve te zahtjeve, ne poku–ava pobolj–ati transparentnost svoga rada kroz poticanje sudjelovanja javnosti. Sugovornici OESS/ODIHR LEOM-a smatraju da je DIP-ovo tuma enje transparentnosti svoga rada indikativno za op eniti stav javne uprave spram nadgledanja javnosti nad njihovim radom.

lanovi op inskih i gradskih izbornih povjerenstava i bira kih odbora nominirani su na vrijeme za ove izbore. Svi lanovi bira kih odbora morali su potpisati izvjavu kojom izjavljuju da nisu lanovi

⁶ Prema Zakonu o predsjedni kim izborima, samo politi ke stranke koje imaju nominirane kandidate mogu promatrati izbore, dok prema Zakonu o parlamentarnim izborima, samo nevladine organizacije imaju pravo promatrati.

⁷ Uklju uju i bira ke odbore u izvan zemlje i posebnim bira kim mjestima u zatvorima, vojnim kontingentima i plovilima.

⁸ Zakon o Drŕavnom izbornom povjerenstvu, lanak 18.

⁹ Poslovník o radu DIP-a, usvojen u svibnju 2007., glava V., lanak 6.

političkih stranaka. U nekoliko slučajeva, članovi političkih stranaka u biračkim odborima su zamijenjeni i im se saznalo za njihovo članstvo. DIP je izvijestio da je nakon pregleda članova biračkih odbora u Bosni i Hercegovini, otkriveno 47 članova političkih stranaka koji su potom zamijenjeni.

Nepokretni i hospitalizirani birači mogu zatražiti mobilno glasanje, no postupak za provođenje istoga je nejasan i daje veliko diskrecijsko pravo biračkim odborima te stoga ne jamči sustavnost, transparentnost i jednaki pristup biračima. Po prvi puta su birači s oštećenjem vida mogli glasati bez pomoći druge osobe tako što su se mogli koristiti materijalom na Braillevom pismu.¹⁰ Ovime se doprinijelo inkluzivnosti izbornog procesa.

Registracija birača i popisi birača

Hrvatska ima pasivan, kontinuirani sustav registracije birača koji je od 2007. godine složen u kompjuteriziranoj bazi podataka koju održavaju lokalni uredi Ministarstva uprave (MU). Iako DIP nadzire provođenje izbora, nema nadležnost nad popisima birača. Popisi birača se afluriraju kroz kontinuiranu razmjenu informacija iz upisnika o državljanstvu i prebivalištu koje vode Ministarstvo uprave i Ministarstvo unutarnjih poslova, kao i lokalni matični knjige koje vode općine.

Općenito birači ne moraju poduzeti ništa da bi se registrirali za glasanje. Mogu provjeriti da li su upisani u registar birača do zakonskog roka 12. prosinca i zatražiti izmjene ukoliko postoje neke netočnosti. Otprilike 9.000 birača napravilo je takvu provjeru posjetivši svoj lokalni ured MU; uz to napravljeno je još nekih 43.000 provjera kroz internetsku stranicu MU-a. Ukupno je napravljeno 280 ispravaka; jako mali broj u odnosu na ukupan broj provjera. To upućuje na to da su pojedinačni upisi točni.

Ukupna točnost biračkih popisa ostaje problematično pitanje tijekom ovih izbora pretežno zato što popisi sadrže birače koji su umrli izvan zemlje. Sugovornici OESS/ODIHR LEOM-a naznačili su da bi se to moglo koristiti za izbornu prijevaru, iako ocjenjuju da je vjerojatnost takve neke mala zbog toga što bi takva prijevara zahtijevala prisustvo svih prisutnih na biračkom mjestu. Nadležna tijela prepoznaju ovaj problem te su obavijestili OESS/ODIHR LEOM kako su već poduzeli neki koraci u cilju poboljšanja točnosti biračkih popisa, no da je napredak u tom smjeru spor zbog mnogobrojnih potrebnih administrativnih i sudskih koraka.¹¹

Birači registrirani u Hrvatskoj koji su otkriveni da će na dan izbora privremeno biti odsutni iz svojeg mjesta prebivališta, mogli su do 12. prosinca zatražiti privremeni upis u popis birača na mjestu gdje namjeravaju glasati tako što su mogli kontaktirati lokalni ured MU u svojem mjestu prebivališta.¹² Unosi se provjeravaju na višim mjestima kako bi se izbjegla mogućnost dvostrukog glasanja. Ovaj privremeni upis vrijedi za oba kruga izbora, osim ukoliko birači ne naznače da neće da to vrijedi samo za prvi ili drugi krug izbora. MU je odlučio da nije dozvoljena registracija na dvije različite privremene lokacije.

MU i njegovi lokalni uredi su odgovorni za informiranje birača o mogućnosti provjere jesu li upisani u popis birača i da privremenog upisa izvan svog mjesta boravka. Osnovni podaci biračima o tome kako provjeriti jesu li na popisu birača i o roku za podnošenje zahtjeva za privremenu registraciju

¹⁰ Primjerak biračkog listića na Braillevom pismu i redovni birački listić stavljen u posebnu kovertu na Braillevom pismu.

¹¹ Ovi koraci uključuju nekoliko policijskih provjera na mjestu prebivališta osobe, unakrsna provjera u različitim registrima i sudska presuda da se osoba može izbrisati iz popisa birača.

¹² Birači bi onda privremeno bili objavljeni iz popisa birača u njihovom prebivalištu. Ovi zahtjevi mogu se tako predati putem pošte, faksa, elektronske pošte ili telefona.

izvan mjesta boravka oglašavani su u lokalnim medijima i istaknuti u prostorijama lokalnih ureda MU-a. Na nacionalnoj razini primijećeno je značajan nedostatak aktivnosti od strane DIP-a, MU-a i drugih u informiraju birača o ovim mogućnostima.

Hrvatski državljani koji žive izvan zemlje, ali su zadržali prebivalište u Hrvatskoj, registrirani su na popisu birača u Hrvatskoj, bez obzira na duljinu svojeg boravka izvan zemlje. Birači koji su željeli glasati u zemlji u kojoj stvarno prebivaju, morali su se prethodno registrirati pri hrvatskom veleposlanstvu ili konzulatu u toj zemlji.

Glasanje van zemlje

DIP je u bliskoj suradnji s Ministarstvom vanjskih poslova odgovoran za određivanje biračkih mjesta van zemlje. Za ove izbore je određeno 250 biračkih mjesta u 55 zemalja, od čega ih je 124 u Bosni i Hercegovini (BiH).¹³ Malo smanjenje u usporedbi s parlamentarnim izborima 2007. rezultat je promjena u broju biračkih mjesta u 9 zemalja. OSCE/ODIHR LEOM-u je objašnjeno da je to zbog činjenice da su zemlje poput Kanade i Njemačke, za razliku od parlamentarnih izbora 2007. dopustile biračima mjesta isključivo u diplomatskim zgradama.¹⁴

Državljanima Hrvatske koji nemaju trajno prebivalište u Hrvatskoj pasivno se registriraju u biračkim popisima za glasanje izvan zemlje. Te popise vodi Gradski ured za općinu u upravu Grada Zagreba i sastavlja ih od podataka dobivenih od Ministarstva vanjskih poslova. Za ove izbore registrirano je 406.208 birača na biračkim popisima za glasanje van zemlje. Više od polovice svih birača izvan zemlje registrirano je za glasanje u BiH, odnosno 266.678 birača. Nadležna tijela informirala su OESS/ODIHR LEOM da je uklonjeno otprilike 25.000 umrlih osoba sa popisa, te da se na taj način riješava postojeći problem netočnosti biračkog popisa.

Od uvođenja kompjuteriziranog elektronskog registra birača 2007. godine ne bi trebalo biti moguće da birač ostane i na popisu birača u zemlji i na popisu birača van zemlje, niti da bude upisan na popisima birača unutar zemlje na dvije različite lokacije. To je bitan korak ka sprječavanju mogućeg dvostrukog glasanja.

PREDIZBORNA KAMPANJA

Dvanaest kandidata natjecalo se na predsjedničkim izborima i omogućilo biračima vrlo raznoliku mogućnost odabira. Petero kandidata imenovala su političke stranke: g. Andrija Hebrang (Hrvatska demokratska zajednica), g. Ivo Josipović (Socijaldemokratska partija Hrvatske), g. Damir Kajin (Istarski demokratski sabor), g. Vesna Pusić (Hrvatska narodna stranka) i g. Slavko Vukelić (Demokratska stranka slavonske ravnice). Njih sedmero natjecalo se kao nezavisni kandidati: g. Milan Bandić, g. Josip Jurčević, g. Boris Mikšić, g. Dragan Primorac, g. Vesna Tiskare-Olbolt, g. Miroslav Tuđman, i g. Nadan Vidošević. Među njima g. Bandić, gradonačelnik Zagreba, izbačen je iz svoje stranke (SDP-a) nakon što se odlučio kandidirati za predsjednika. Gospodin Primorac i gospodin Vidošević, predsjednik Hrvatske gospodarske komore, obrisani su iz članstva HDZ-a nakon što su najavili svoju namjeru da se kandidiraju.

Službena kampanja počela je 19. studenoga 2009. godine. Kandidati su se pretežno koristili tiskanim i elektroničkim medijima i internetom kako bi komunicirali sa svojim biračima. Pretežno su se usmjerili na svoju osobnost i predsjednički program rada i ciljeve. Kampanja je bila vidljiva u cijeloj zemlji, a pogotovo u glavnom gradu i u regionalnim centrima, te je većina predsjedničkih kandidata aktivno provodila kampanju kroz sastanke, skupove i zabavna događanja. OESS/ODIHR LEOM je

¹³ Za parlamentarne izbore 2007. bilo je 263 biračkih mjesta u 51 zemlji.

¹⁴ No, u 11 zemalja neka biračka mjesta bila su locirana izvan diplomatskih zgrada.

promatrao 22 me u brojnim događanjima predizbornih kampanja. Dok je na nacionalnoj razini ton kampanje općenito bio umjeren, dva kandidata koristila su grubi i povremeno negativan jezik, posebno u područjima koja su bila zahvaćena ratom. Mnogi kandidati posjetili su BiH kako bi tamo osvojili glasove izvan zemlje. U predizbornim kampanjama nekih kandidata bile su znatno prisutne kritike spram vlasti, uključujući i vrlo ozbiljne optužbe vezane uz potencijalne prijevare na dan izbora i nesposobnost vlasti da to spriječe.

Među temama kampanje dominirala je korupcija, gospodarska kriza, arbitražni sporazum sa Slovenijom, pristup Europskoj uniji, regionalna suradnja (posebno odnos sa BiH) također su igrali ulogu. Teme koje su definirale oba mandata postojeće predsjednika bile su vafne referentne teme tijekom predsjedničke kampanje. U tom kontekstu je većina kandidata također spominjala nasljeđe pokojnog predsjednika Franje Tuđmana, kao i uključivost Katoličke crkve u javni život.

Financiranje kampanje

Predsjednički kandidati su morali sedam dana prije dana izbora predati privremena izvješća o izvorima sredstava prikupljenih za kampanju. DIP je izdao obrazac koji su kandidati trebali ispuniti kojim se definira da šizvoriš financiranja kampanje uključuju novčane doprinose kao i usluge i robe. S time je DIP pokušao riješiti nedostatak u sustavu financiranja kampanje koji ne određuje ili ne definira izvore financiranja kampanje. Zakon o predsjedničkim izborima ne postavlja nikakva ograničenja na donacije. Također, predsjednički kandidati koji dobiju novac od političkih stranaka ne moraju objaviti izvore tih sredstava sve dok stranka ne preda svoje godišnje financijsko izvješće u veljači 2010. godine. Na primjer, jedan je kandidat objavio da sva sredstva za njegovu kampanju dolaze iz njegove političke stranke pa tako praktički nije objavio izvore financiranja.

Razina detalja u izvješćima kandidata znatno se razlikovala. Kao odgovor na nepoštivanje ovog zahtjeva o izvješćivanju od strane nekih kandidata, DIP je zatražio da se izvješća dopune i isprave. No, DIP nema na raspolaganju sankcije ili provedbene ovlasti u slučaju nepotpunih izvješća ili nepodnošenja izvješća. Organizacije civilnog društva kao što su Transparency International i GONG pokušali su dati više informacija o troškovima kampanja kroz analizu iznosa plaćenog oglašavanja pojedina njih kandidata.

MEDIJI

Mediji su kampanju pratili kroz televizijska sućeljavanja kandidata, emisije, vijesti i posebne predizborne programe. Na taj su način pružili biračima priliku da usporede kandidate te im omogućili da donesu informiranu odluku. Kandidati su se u velikoj mjeri koristili plaćenim oglašavanjem u raznim medijima, s time da su g. Primorac, g. Bandić i g. Josipović zakupili najveće količine televizijskog prostora¹⁵.

Tiskovine su iznosile preglede političkih platformi i detaljne intervju s kandidatima. No restriktivno tumačenje pravnih odredbi od strane regulatornih tijela kojom se zahtijeva jednaka pokrivenost svih kandidata i u javnim i u privatnim medijima, u određenoj mjeri ograničava neovisnost uređivača politike i kvalitetu informacija pruženih biračima, uključujući i u regionalnim medijima. Na primjer, regulatorna tijela, DIP i Agencija za elektroničke medije smatraju da ako je neki kandidat intervjuiran tijekom vijesti, onda svi ostali kandidati moraju dobiti svoju minutu kako bi se

¹⁵ OESS/ODIHR poćeo je svoje praćenje medija 4. prosinca. Prate se dva kanala javne televizije (HTV1 i HTV2); privatne televizije *Nova TV* i RTL te pet dnevnih novina: *Jutarnji List*, *Većernji List*, *24 Sata*, *Slobodna Dalmacija* i *Vjesnik*.

zadovoljio zahtjev o jednakim uvjetima za sve kandidate. Sli no tome, regulatori su inzistirali da svih dvanaest kandidata treba zajedno sudjelovati u su eljavanjima.

Odredbe Zakona o predsjedni kim izborima koje se odnose na medije dosta su kratke i op enite. Kako bi se dopunio zakon, vije e Hrvatske radiotelevizije (HRT-a) koje nadzire HRT, usvojilo je pravila za pra enje kampanje, me u ostalim omogu avaju i besplatno emitiranje svim kandidatima. Svaki kandidat na javnoj televiziji i radiju imao je pravo na pet posebnih izvje– a od ukupno dvije minute, jedno pojavljivanje u tridesetominutnoj emisiji i dva pojavljivanja u posebnom programu su eljavanja svih kandidata. Redoslijed i datumi pojavljivanja kandidata u ovim programima odre eni su izvla enjem.

Televizija je najvaflniji izvor politi kih informacija u Hrvatskoj. HRT se sastoji od dvije zemljane TV stanice (HTV1 i HTV2) i pet radio kanala. Tijekom predizborne kampanje, novinari HRT-a su protestirali zbog navodne cenzure i propadanja uredni kog i profesionalnog standarda. Neki kandidati su optuffili HTV1 za politi ku pristranost u pra enju predizborne kampanje. Kao rezultat toga, ravnatelj HRT-a i dva druga lana upravlja kog tima dali su ostavku 8. prosinca.

Postojale su zna ajne razlike u pra enju kampanje izme u HTV1 i dva privatna televizijska kanala Nove TV i RTL-a. U vijestima na HTV1 postojala su o ita nastojanja da se prate aktivnosti i provode intervjui sa svim kandidatima. U periodu od etiri tjedna prije izbora, HTV1 je posvetio 15% Dnevnika pra enju aktivnosti g. Hebranga koje su imale u najve oj mjeri neutralan ili pozitivan odjek. G. Primorac je dobio 14% pretefno neutralnog pra enja. G. Vido–evi i g. Bandi dobili su po 13% svaki tako er pretefno neutralnog pra enja. G. Josipovi dobio je otprilike 7% pra enja, drugi kandidati dobili su izme u 4% i 8 %. HTV1 je organizirao dva su eljavanja: 20. studenoga deset kandidata (dva su odlu ila da ne e sudjelovati) i 22. prosinca sa 12 kandidata. HTV1 je ukazao OESS/ODIHR LEOM-u na te–ko u po–tivanja strogog na ela jednakosti kada je trebalo pratiti 12 predsjedni kih kandidata.

Za razliku od HTV1 i HTV2, privatne televizije Nova TV i RTL podijelili su kandidate u dvije grupe, temeljem njihovog uspjeha na predizbornim anketama. U svojim informativnim programima pokrivali su aktivnosti prvih –est kandidata a dali su ograni eno ili nikakvo pra enje preostalih –est kandidata. Nova TV je u svojim najgledanijim informativnim emisijama vezanim uz izbore dala sli an medijski prostor g. Primorcu (22 posto), g. Vido–evi u (20 posto) i g. Bandi u (20 posto). Ton je naj e– e bio neutralan ili negativan. U usporedbi s time, g. Hebrang (14 posto), g. Josipovi (14 posto) i g a. Pusi (9 posto) imali su uglavnom neutralnu ili pozitivnu pokrivenost.

Nova TV je tako er organizirala emisiju su eljavanja sa pet prvih kandidata (jedan kandidat se odlu io ne pojaviti). Neki kandidati koji nisu bili uklju eni u ovu grupu, flalili su se DIP-u o nejednakom tretmanu i odbili su sudjelovati u su eljavanju organiziranom za drugu skupinu kandidata. Jedan kandidat se tako er flalio Vije u za elektronske medije. Vije e je poslalo upozorenje Novoj TV podsje aju i ih na njihovu obavezu da jednako tretiraju sve kandidate. Nova TV je nakon toga otkazala svoje drugo su eljavanje. Hrvatsko novinarsko dru–tvo je izrazilo svoje flaljenje zbog tog otkazivanja i optuffilo je regulatora da se šupli e u ure iva ku politiku Nove TVõ nagla–avaju i da je podjela kandidata u dvije skupine bila nuffna kako bi se njihovo predstavljanje u inilo interesantnijim za bira e.

PRITUŽBE I ŽALBE

Okvir za pritužbe i žalbe primjenjiv na predsjedničke izbore nije u potpunosti u skladu s OSCE-ovim obvezama¹⁶. Čini se da ne postoji sustavan proces žalbi i prigovora vezanih uz izbore. DIP je informirao OSCE/ODIHR LEOM da je pokušaj popunjavanja ovih nedostataka izvršen primjenom neslužbenih mehanizama za postupke prigovora, ali se slaže da bi se takav sustav trebao implementirati u zakonodavni okvir.

Zakon o predsjedničkim izborima daje mogućnost podnošenja pritužbi DIP-u u pogledu nepravilnosti u postupku kandidiranja ili u postupku izbora¹⁶. Ovo drugo DIP tumači i kao da se odnosi samo na postupke na dan izbora. Stoga dionici izbora nemaju mogućnost službene žalbe na druga pitanja unutar izbornog procesa.

Protiv odluka DIP-a u tom slučaju može žaliti Ustavnom sudu. Pravo na pritužbe ograničeno je na političke stranke, birače koji su nominirali kandidate i na nezavisne kandidate; žalbu također može predati najmanje 100 birača.¹⁷ Zakon o predsjedničkim izborima daje razuman rok za rješavanje pritužbi. No, jedini pravni lijek koji DIP ima na raspolaganju je poništenje akata koji sadrže nepravilnosti koje su mogle značajno utjecati na rezultate izbora. U praksi to ograničava mogućnost DIP-a da rješava pritužbe koje po svojoj prirodi nisu tako ekstremne.

Zakon o predsjedničkim izborima također daje mandat DIP-u da šadziro pravilnost izborne promidžbe¹⁸. Dok DIP može izdavati odluke u tom pogledu, zakon ne daje nikakav mehanizam provedbe¹⁹. DIP se mora oslanjati samo na izdavanje priopćenja za javnost o svojim odlukama, pokušavajući i postići poništenje tih odluka kroz osvjetavanje javnosti i predsjedničkih kandidata. Protiv odluka DIP-a u svezi predizborne kampanje ne postoji pravo žalbe, što nije u skladu s međunarodnim standardima demokratskih izbora.²⁰

Neke pritužbe vezane uz izbore predali su predsjednički kandidati DIP-u vezano uz nejednaki tretman medija. U jednom slučaju DIP je objavio priopćenje za javnost naglašavajući i obavezu Nove TV da pruži jednake uvjete svim kandidatima pri emitiranju sučelavanja. Kao odgovor na jednu drugu pritužbu, DIP je savjetovao HRT da je neprikladno da gostuju i na televiziji izražavaju svoje stavove o pojedinim predsjedničkim kandidatima i pozivaju birače da glasaju ili ne glasaju za pojedinog kandidata kada tema emisije nisu predsjednički izbori. Osim toga, DIP je 30. studenoga 2009. izdao priopćenje za javnost o svojoj odluci da kandidatima zabrani da prikupljaju novac putem telefona ili SMS poruka temeljem toga da takve donacije ne omoguće avaju identifikaciju donatora te da su shodno tome protivne zakonu koji zabranjuje anonimne donacije i protivno na elu transparentnosti u financiranju predizborne kampanje.²¹

¹⁶ Zakon o predsjedničkim izborima, članak 45

¹⁷ Ustavni akt o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, članak 91.

¹⁸ Zakon o predsjedničkim izborima, članak 22 (6).

¹⁹ Izvješće OSCE/ODIHR-a o širjenju izbornih prijevora u području OSCE-a izvijestilo je da su obveze Kopenhagena šprazna obećanja bez pratnje i mehanizama kojima ih može provoditi. Pogledati Rješavanje izbornih prijevora u OSCE području: Prema standardnom sustavu nadzora izbornih prijevora, dostupno na www.osce.org/odihr/item_11_13590.html

²⁰ Pogledati OSCE 1991 Moskovski dokument, članak 18 i 18.4

²¹ Pogledati članak 1 Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata

SUDJELOVANJE NACIONALNIH MANJINA

Od 1991. do 2001. godine udio nacionalnih manjina me u drflavljanima RH prepolovio se sa 16 na 7,5%.²² Ustav kao i Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina reguliraju za-titu svih nacionalnih manjina. Tri najve e manjine su Srbi (4,54%), Bo-njaci (0,47%) i Talijani (0,44%). Predstavnik srpske manjine kojeg je nominirala koalicija srpskih stranaka prikupio je potrebnih 10.000 potpisa, no povukao se prije nego je DIP odobrio njegovu kandidaturu.

SUDJELOVANJE ŽENA

Me u 12 predsjedni kih kandidata bile su 2 žene. Izgleda da su žene bile dobro zastupljene me u osobljem kandidata tijekom kampanje. Tri potpredsjednice DIP-a su žene, kao i 5 od 13 sudaca na Ustavnom sudu. Vlada ima 21 lana od ega su 4 žene, a vodi je predsjednica Vlade. žene su dobro zastupljene i u izbornim slufbama na nifloj razini pri emu ima vi-e žena nego mu-karaca u bira kim odborima. Promatra i OESS/ODIHR LEOM-a primijetili su nastojanja da se u bira ke odbore uzmu majke s malom djecom; ovaj posao se op enito smatra privla nim i dobro pla enim.

DAN IZBORA

OESS/ODIHR LEOM nije provodio sveobuhvatno i sustavno promatranje na dan izbora, ali su promatra i OESS/ODIHR LEOM posjetili odre en broj bira kih mjesta i gradskih i op inskih izbornih povjerenstava u cijeloj zemlji.

Na dan izbora ozra je je bilo mirno i tiho. DIP je izvijestio da je postotak izlaska bira a na izbore bio ve i od 44%. Broj bira a koji su se privremeno registrirali kako bi glasovali izvan njihovog stalnog prebivali-ta ini se da je bio nizak. Tomu bi mogao biti razlog nedostatak informacija o postupku privremene registracije. Promatra i OESS/ODIHR LEOM primijetili su u nekoliko slu ajeva da su bira i bili vra eni s bira kih mjesta jer nisu proveli postupak privremene registracije.

lanovi bira kih odbora na bira kim mjestima koje smo posjetili bili su upoznati s pravilima i profesionalno obavili postupak i glasovanje se odvijalo na uredan na in. Bira ka mjesta bila su op enito dobro ure ena, ali u tehni kom smislu pregrade koje osiguravaju tajnost glasovanja mogli bi se dalje usavr-iti. Politi ke stranke i neki nezavisni kandidati iskoristili su u potpunosti pravo da njihovi promatra i promatraju izbore; pozitivno su ocijenili itav proces. Promatra i GONG-a, nevladine organizacije tako er su bili prisutni.

Promatra i politi kih stranaka i kandidata bili su prisutni za vrijeme prebrojavanja na bira kim mjestima koje smo posjetili. Promatra ima OESS/ODIHR LEOM bio je dopu-ten potpun pristup uno-enju podataka na nekoliko mjesta u op inskim, gradskim izbornim povjerenstvima. ini se da je brojanje glasa kih listi a i uno-enje podataka bilo provedeno profesionalno i omogu ilo je brzo objavljivanje privremenih rezultata na koje nije bilo prigovora.

***Ovo izvješće dostupno je također na hrvatskom jeziku.
No engleska verzija izvješća je jedini službeni dokument.***

²² Ovi i drugi izra uni temelje se na podacima Drflavnog zavoda za statistiku, dostupnog na: <http://www.dzs.hr/hrv/censuses/census2001/census.htm>

INFORMACIJE O MISIJI I ZAHVALE

Temeljem poziva od strane stalne misije OSCE-a u Beču, Ured za demokratske institucije i ljudska prava (OESS/ODIHR) pokrenuo je Ograničenu misiju za promatranje predsjedničkih izbora 8. prosinca 2009. godine, koja se sastoji od 9 stručnjaka u glavnom timu smještenom u Zagrebu te 12 dugoročnih promatrača angažiranih diljem zemlje. OESS/ODIHR LEOM nije proveo sveobuhvatno i sustavno promatranje na sam dan izbora, no članovi OESS/ODIHR LEOM-a posjetili su određene broj biračkih mjesta diljem zemlje na dan izbora.

OESS/ODIHR LEOM želi se zahvaliti Ministarstvu vanjskih poslova i europskih integracija, izbornoj komisiji te ostalima. OESS/ODIHR LEOM također želi izraziti svoju zahvalnost predstavnicima drugih državnih tijela, izbornim službama, političkim strankama, nezavisnim kandidatima i organizacijama civilnog društva za njihovu suradnju.

Interim izvješće OESS/ODIHR LEOM-a dostupno je na www.OESS.org/odihr.

Za više informacija molimo obratite se:

- Ambasadoru Daanu Evertsu, šefu misije OSCE/ODIHR LEOM u Zagrebu (+385 16412 850)
- Gospodinu Thomasu Rymeru, v.d. glasnogovorniku u Varšavi (+48 609 522 266) ili
- Gospođi i Nicoli Schmidt, savjetnici za izbore OESS-a/ODIHR-a u Zagrebu (+385 95 97 98 94), ili u Varšavi (+48 22 5200 600).