



Ured za demokratske institucije i ljudska prava

# REPUBLIKA HRVATSKA

## PREDSJEDNIČKI IZBORI

27. prosinca 2009. i 10. siječnja 2010.

Konačno izvješće Ograničene misije za promatranje predsjedničkih  
izbora OESS/ODIHR-a



Varšava  
7. travnja 2010.

## SADRŽAJ

I.	SAŽETAK.....	1
II.	UVOD I ZAHVALE.....	3
III.	POZADINA .....	3
IV.	ZAKONSKI OKVIR I IZBORNI SUSTAV .....	4
V.	IZBORNA ADMINISTRACIJA .....	5
A.	PREGLED .....	5
B.	KANDIDACIJSKI POSTUPAK .....	7
C.	REGISTRACIJA BIRAČA .....	8
D.	GLASANJE IZVAN ZEMLJE.....	10
VI.	PREDIZBORNA KAMPANJA.....	10
A.	PREDIZBORNA KAMPANJA U PRVOM KRUGU IZBORA .....	11
B.	PREDIZBORNA KAMPANJA U DRUGOM KRUGU IZBORA .....	11
C.	FINANCIRANJE KAMPANJE.....	12
VII.	MEDIJI .....	14
A.	POZADINA.....	14
B.	PRAVNI OKVIR ZA MEDIJE .....	14
C.	OESS/ODIHR LEOM PRAĆENJE MEDIJA .....	15
VIII.	SUDJELOVANJE ŽENA .....	17
IX.	SUDJELOVANJE MANJINA .....	18
X.	DOMAĆI I MEĐUNARODNI PROMATRAČI .....	18
XI.	PRITUŽBE I ŽALBE .....	19
A.	PRITUŽBE VEZANE UZ KANDIDACIJSKE I IZBORNE PROCEDURE .....	19
B.	PRITUŽBE VEZANE UZ KAMPANJU .....	20
C.	ZAKONITOST I USTAVNOST IZBORA.....	21
XII.	DAN IZBORA .....	22
XIII.	PREPORUKE.....	23
A.	PRIORITETNE PREPORUKE.....	23
B.	DRUGE PREPORUKE .....	24
	PRILOG: KONAČNI REZULTATI .....	26
	O OESS/ODIHR-U .....	27

**REPUBLIKA HRVATSKA**  
**PREDSJEDNIČKI IZBORI**  
**27. prosinca 2009. i 10. siječnja 2010.**

**OESS/ODIHR Ograničena misija za promatranje predsjedničkih izbora**  
**Konačno izvješće<sup>1</sup>**

**I. SAŽETAK**

Temeljem službenog poziva za promatranje predsjedničkih izbora, te u skladu s preporukama Misije o procjeni potreba, Ured za demokratske institucije i ljudska prava pri OESS-u (OESS/ODIHR) službeno je otvorio Ograničenu misiju za promatranje izbora (LEOM) za predsjedničke izbore održane 27. prosinca 2009. u Republici Hrvatskoj. OESS/ODIHR/LEOM ocijenio je usklađenost izbornog postupka s načelima OESS-a i drugim standardima demokratskih izbora, kao i s hrvatskim zakonodavstvom.

Predsjednički izbori bili su u skladu s OESS-ovim načelima i drugim međunarodnim standardima za demokratske izbore kao i s hrvatskim zakonodavstvom. Izbori su odražavali novija nastojanja izborne administracije i drugih državnih institucija uključenih u poboljšanje izbornog postupka. Izborni dionici izrazili su značajno povjerenje u poštenje izbornog postupka. No potrebna su daljnja nastojanja kako bi se razriješila preostala pitanja. To uključuje konsolidaciju i usklađivanje pravnog okvira, napredak u institucionalnoj reformi izborne administracije, nastavak ažuriranja popisa birača, te podizanje svijesti među biračima i kandidatima o ključnim elementima izbornog postupka.

Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske (Zakon o predsjedničkim izborima) usvojen je 1992. godine nakon značajne ustavne promjene iz polupredsjedničke u parlamentarnu republiku, te je od tada u svojoj biti ostao nepromijenjen. 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 popunjavajući nedostatke u zakonodavnom okviru. Postoji konsenzus među svim izbornim dionicima, uključujući DIP, da pravni okvir za izbore treba prioritarno revidirati i ozakoniti prije sljedećih izbora.

Izborna administracija na predsjedničkim izborima se odvija na tri razine: DIP-a, gradskih i općinskih izbornih povjerenstava (GIP/OIP) i oko biračkih odbora (BO). Izborna administracija funkcionirala je transparentno i učinkovito usprkos manjku stalno zaposlenih djelatnika u DIP-u i dvostrukoj ulozi članova DIP-a i izbornih povjerenstava na nižoj razini koji također rade kao suci tijekom izbora. Svi sugovornici OESS/ODIHR LEOM-a sugerirali su da postoji potreba da svi članovi DIP-a budu stalno zaposleni profesionalni djelatnici na punom radnom vremenu.

Hrvatska ima pasivni kontinuirani sustav registracije birača. Od 2007. sustav se vodi u kompjuteriziranoj bazi podataka što omogućava unakrsnu provjeru informacija. Izrađuju se posebni birački popisi za one koji glasaju izvan mjesta prebivališta. To je značajno umanjilo mogućnost dvostrukog glasanja. No svijest u javnosti o tim poboljšanim postupcima je vrlo niska. Potrebno je uložiti dodatna nastojanja da bi se više informiralo birače o postupku

---

<sup>1</sup> Engleska verzija ovog izvješća je jedini službeni dokument. Hrvatska verzija je neslužbeni prijevod.

registracije birača, rokovima za provjeru njihovih unosa u sustavu te kako se može registrirati za glasanje izvan mjesta prebivališta. Nadalje, postoji rašireno vjerovanje da popis birača sadrži puno više osoba od stvarnog broja birača, pretežno zbog birača koji su živjeli i umrli izvan zemlje. Ključno je nastaviti s ažuriranjem tog aspekta.

Ustav i Zakon o predsjedničkim izborima omogućavaju glasanje svim državljanima Republike Hrvatske koji prebivaju izvan zemlje. Na predsjedničkim izborima je ukupno bilo registrirano 406.208 birača za glasanje izvan zemlje. Od toga 266.679 birača bilo je registrirano u Bosni i Hercegovini (BIH). Postojala su nastojanja da se unaprijedi integritet glasanja izvan zemlje, uključujući i uklanjanje preminulih s popisa birača te slanje podsjetnika članovima biračkih odbora prije drugog kruga izbora u kojemu se naglašavala važnost ispravne identifikacije birača.

Birači su imali jasan izbor između 12 predsjedničkih kandidata koji su slobodno i aktivno vodili svoju kampanju diljem zemlje. Kampanjom su dominirale teme korupcije, gospodarske krize, arbitražnog sporazuma sa Slovenijom i pristupa Europskoj uniji (EU). Niti jedan kandidat nije dobio potrebnu većinu da bi bio izabran u prvom krugu te je stoga bilo nužno održati drugi krug izbora 10. siječnja 2010. Ton kampanje se zaoštrio kada su ostala dva kandidata u utrci.

Pravni okvir, uključujući i odluke DIP-a, osigurali su određeni stupanj transparentnosti u financiranju kampanja kandidata. Kandidati su općenito poštivali zahtjeve izvještavanja o prihodima kampanje prije oba kruga izbora, ali se razina detalja u njihovim izvješćima značajno razlikovala. Izvješća o financiranju kampanje ne prolaze neovisnu provjeru. Također ne postoje sankcije ili mehanizmi provedbe u slučaju davanja nepotpunih informacija ili nepoštivanja zahtjeva o izvještavanju.

Mediji su omogućili biračima pregršt prilika da se upoznaju s kandidatima i njihovim predizbornim programima. No, prije prvog kruga izbora došlo je do restriktivnog tumačenja regulatornih tijela u pogledu pravnih odredbi koje određuju jednaku zastupljenost kandidata u medijima, što je do određene granice utjecalo na samostalnost uređivačke politike i kvalitetu informacija dostupnih biračima. Između dva kruga izbora bilo je lakše provesti pravni zahtjev o jednakoj pokrivenosti oba kandidata u medijima. Dva kandidata imala su dovoljno prilika predstaviti svoja stajališta i programe u medijima, što je omogućilo biračima da donesu informiranu odluku.

Ne postoji sveobuhvatan postupak žalbi i prigovora vezano uz izbore. Pravni okvir za žalbe i prigovore vezane uz predsjedničke izbore, nije u potpunosti usklađen s OESS-ovim načelima i drugim međunarodnim standardima. Dionici izbora imaju ograničenu mogućnost službenog prigovora na sve elemente izbornog procesa i odluke DIP-a o kampanji ne prolaze sudsku provjeru. Ne postoji pravni mehanizam provedbe odluka DIP-a u svezi žalbi na kampanju niti se na njih može podnijeti žalba.

Promatranje tijekom dana izbora pretežno su provodile domaće organizacije. Političke stranke i predsjednički kandidati organizirali su brojne promatrače. Domaća nevladina organizacija GONG organizirala je promatrače na otprilike 15% biračkih mjesta te je imala mobilne promatračke timove u BIH. Prisutnost promatrača povećala je transparentnost i omogućila provjere postupaka tijekom izbornog dana.

OESS/ODIHR LEOM posjetio je ograničeni broj glasačkih mjesta na oba izborna dana, no nije provodio sveobuhvatno i sustavno promatranje postupaka tijekom izbornog dana. Oba izborna

dana protekla su u miru. Odaziv birača bio je 43,96% u prvom krugu izbora. Značajno je porastao tijekom drugog kruga izbora na 50,13%. Činilo se da su izbori provedeni učinkovito i profesionalno. Nastojanja DIP-a i GIP/OIP-ova da provedu obuku ili izdaju dodatne upute biračkim odborima su čini se dodatno poboljšala njihov rad tijekom drugog kruga izbora. Čini se da je postupak brojanja i agregacije glasova bio učinkovito proveden te je omogućio pravovremenu objavu izbornih rezultata.

## II. UVOD I ZAHVALE

Temeljem poziva od strane hrvatske Vlade za promatranje predsjedničkih izbora i temeljem nalaza i zaključaka OESS/ODIHR-ove Misije o procjeni potreba<sup>2</sup>, Ured za demokratske institucije i ljudska prava pri OESS-u (OESS/ODIHR) službeno je otvorio Ograničenu misiju za promatranje izbora (LEOM) 8. prosinca 2009. OESS/ODIHR LEOM kojeg je vodio Veleposlanik Daan Everts, sastojao se od 10 stručnjaka u glavnom timu smještenom u Zagrebu te 12 dugoročnih promatrača angažiranih 10. prosinca diljem zemlje. Članovi misije dolaze iz 17 država članica OESS-a.

OESS/ODIHR LEOM objavio je Izvješće o privremenim nalazima i zaključcima 28. prosinca 2009. nakon prvog kruga izbora, te 11. siječnja 2010. nakon drugog kruga izbora<sup>3</sup> ocjenjujući pri tome usklađenost s OESS-ovim načelima i međunarodnim standardima za demokratske izbore kao i s hrvatskim zakonodavstvom.

OESS/ODIHR se želi zahvaliti Državnom izbornom povjerenstvu, Ministarstvu vanjskih poslova i europskih integracija, Ministarstvu uprave i drugim državnim i lokalnim tijelima, kao i političkim strankama i organizacijama civilnog društva za njihovu suradnju tijekom trajanja misije.

## III. POZADINA

Predsjednički izbori održani 27. prosinca 2009. bili su peti predsjednički izbori od hrvatskog osamostaljenja 1991. godine. Vlada je 30. listopada raspisala izbore omogućivši time ukupno 58 dana za pripremu izbora. Prema zakonu predsjednički izbori se moraju provesti između 30. i 60. dana prije isteka mandata postojećeg predsjednika (18. veljače 2010.). Predsjednik na odlasku, Stjepan Mesić, odslužio je dva petogodišnja mandata te mu je Ustavom bilo onemogućeno ponovno kandidiranje na izborima.

Hrvatska je zemlja kandidatkinja za članstvo u EU od 2004. godine; EU je otvorila pregovore s Hrvatskom u listopadu 2005.<sup>4</sup> Najnovije izvješće EU-a o napretku Hrvatske navodi da Vlada mora riješiti pitanja profesionalizacije usluga za građane te utjeloviti antikorupcijska načela u javnoj upravi.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Misija o procjeni potreba provedena je od 2. do 4. studenoga. Izvješće te Misije dostupno je na: [http://www.OESS.org/documents/odihr/2009/11/41411\\_en.pdf](http://www.OESS.org/documents/odihr/2009/11/41411_en.pdf).

<sup>3</sup> Sva izvješća OESS/ODIHR-a o predsjedničkim izborima održanim 27. prosinca 2009. dostupna su na: <http://www.OESS.org/odihr-elections/41414.html>.

<sup>4</sup> Pregovori Hrvatske s EU zaustavljeni su u prosincu 2008. uslijed graničnog spora sa Slovenijom, što je riješeno bilateralnim sporazumom koji je hrvatski Sabor ratificirao 20. studenog 2009.

<sup>5</sup> Izvješće o napretku za Hrvatsku za 2009. od 14. listopada 2009., dostupno je na: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2009/hr\\_rapport\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/hr_rapport_2009_en.pdf).

Premijerka gospođa Jadranka Kosor iz Hrvatske demokratske zajednice (HDZ-a) preuzela je vlast 6. srpnja 2009. Naslijedila je gospodina Ivu Sanadera, također iz HDZ-a, koji je dao ostavku 1. srpnja 2009. iz privatnih razloga.

#### IV. ZAKONSKI OKVIR I IZBORNI SUSTAV

Pravni okvir predsjedničkih izbora 2009. temelji se na demokratskim načelima definiranih ustavom. Ustav je značajno izmijenjen 2000. godine kada se zemlja transformirala iz polupredsjedničke u parlamentarnu republiku. Ustav određuje da predsjednika svakih pet godina bira većina birača u jednoj izbornoj jedinici za cijelu zemlju. Ukoliko nijedan kandidat ne dobije većinu glasova, održava se drugi krug izbora 14 dana poslije u kojem se natječu prvo i drugo pozicionirani kandidat. Mogu glasati državljani koji su napunili 18 godina, uključujući i državljane RH u inozemstvu te osuđenike.

Prema izmijenjenom Ustavu predsjednik je vrhovni zapovjednik oružanih snaga te imenuje i razrješuje vojne zapovjednike. Predsjednik u suradnji s Vladom kreira vanjsku politiku te imenuje i razrješuje diplomatske predstavnike. Predsjednik raspisuje parlamentarne izbore i referendum, te poziva saborske zastupnike koji imaju većinu u Saboru da formiraju Vladu.

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<sup>6</sup>. Taj zakon je općenit, nedostaju mu detalji, te sadrži odredbe koje nisu u skladu s odredbama za druge vrste izbora. Postoji opći konsenzus među izbornim dionicima u Republici Hrvatskoj da je pravni okvir fragmentiran te da ga je potrebno konsolidirati i ujednačiti. Trebalo bi jasno definirati prava i obveze izbornih dionika kao i pravila koja reguliraju predsjedničke izbore.

DIP je pokušao riješiti zakonske nedostatke tako što je široko tumačio zakonsku odredbu koja mu omogućava da „izdaje obvezatne upute za rad izbornih povjerenstava na nižoj razini“<sup>7</sup>. Tako da je DIP *de facto* popunjavao praznine u zakonskom okviru. Na primjer, zakon ne omogućava prisutnost promatrača predsjedničkih kandidata na biračkim mjestima na dan izbora, već promatranje dopušta samo političkim strankama. DIP je izdao obvezatnu uputu kojom se dozvoljava političkim strankama, nezavisnim kandidatima, nevladinim organizacijama i stranim organizacijama da promatraju izbore.<sup>8</sup> Usprkos tome, neki kandidati nisu bili svjesni toga da imaju pravo rasporediti promatrače. U jednom drugom slučaju izdana je obvezatna uputa kojom su se kompenzirali nedostaci u pravnom okviru u pogledu glasovanja birača koji ne mogu pristupiti biračkom mjestu. DIP je također donosio odluke kojima je kompenzirana nedovoljna regulativa o objavljivanju izvora financiranja predizborne kampanje, te je razradio postupak pritužbi i žalbi.

---

<sup>6</sup> 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 Hrvatskoj radioteleviziji usvojen 2000.; Zakon o elektroničkim medijima iz 2003.; Zakon o političkim strankama, izmijenjen i dopunjen 2001.

<sup>7</sup> Zakon o predsjedničkim izborima, Članak 22.

<sup>8</sup> Prema Zakonu o predsjedničkim izborima, samo političke stranke koje imaju nominirane kandidate mogu promatrati izbore, dok prema Zakonu o parlamentarnim izborima, samo nevladine organizacije imaju pravo promatrati.

Dobra izborna praksa zahtijeva da izborno zakonodavstvo jasno definira opseg i raspon ovlasti koje središnje ili državno izborni povjerenstvo ima pri izdavanju takvih uputa.<sup>9</sup> Obvezatne upute ne bi se smjele koristiti ad hoc za popunjavanje zakonskih praznina. Umjesto toga obvezatne upute bi trebale dati daljnja pojašnjenja i detalje vezane uz postojeće pravne odredbe. U izbornom zakonodavstvu također treba stajati da dodatne upute ne mogu biti suprotne ili neusklađene s izbornim zakonodavstvom.

Prema Zakonu o predsjedničkim izborima DIP ima mandat da „nadzire pravilnost izborne promidžbe“. No Zakon pri tome ne daje definiciju toga što se smatra „pravilnom“ izbornom promidžbom. Prema smjernicama dobre izborne prakse „zakon treba jasnim jezikom definirati koje ponašanje političkih stranaka i kandidata tijekom predizbornih kampanja je dopušteno i koje nije dopušteno“. <sup>10</sup> Osim toga, odredbe ne smiju biti nepotrebno restriktivne već moraju omogućiti aktivno i otvoreno vođenje kampanje bez nepotrebnih uplitanja.

Zakon o predsjedničkim izborima je također nepotpun po pitanju predizborne šutnje, te nije u skladu s odredbama Zakona o parlamentarnim izborima.<sup>11</sup> U Zakonu o parlamentarnim izborima stoji da predizborna šutnja završava u trenutku zatvaranja birališta, dok Zakon o predsjedničkim izborima kaže da predizborna šutnja prestaje tek nakon ponoći. Ova odredba je čini se naslijeđena iz prošlih vremena. Osim toga, Zakon o predsjedničkim izborima ne definira na koje se predizborne aktivnosti primjenjuje odredba o predizbornoj šutnji. Na primjer, ne postoji odredba kojom se definira da li se pozivanje birača na izbore na dan izbora ili objavljivanje izbornih rezultata prije ponoći smatra kršenjem predizborne šutnje.

Osim što potencijalno mogu zbuniti, ove i ostale nedosljednosti u pravnom okviru predstavljaju dodatni teret izbornoj administraciji, posebice u pogledu izbornih pritužbi, postupaka glasanja i promatranja izbora.

## V. IZBORNA ADMINISTRACIJA

### A. PREGLED

Predsjedničke izbore provela je troslojna izborna administracija koja uključuje Državno izborni povjerenstvo (DIP), 556 općinskih i gradskih izbornih povjerenstava (GIP/OIP-ova) i 6.866 biračkih odbora (BO).<sup>12</sup>

Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske (2006.) ustoličuje DIP kao stalno stručno tijelo koje se sastoji od pet članova. Propisuje da svi članovi moraju biti pravnici s barem 10 godina radnog iskustva, te da ne mogu biti članovi političke stranke. Zakon je izmijenjen 2007. kako bi iskusni suci bili na visokim upravljačkim mjestima unutar povjerenstva. Tako se sastav DIP-a proširio na devet članova. Slijedom toga, predsjednik Vrhovnog suda je prema službenoj dužnosti predsjednik DIP-a. Dva DIP-ova potpredsjednika su suci istog suda. Druga dva potpredsjednika i četiri člana povjerenstva bira Sabor na prijedlog Vlade i oporbenih

---

<sup>9</sup> Vidi OESS/ODIHR-ove „Smjernice za pregledavanje izbornog pravnog okvira“, Varšava 2001., strane 6. i 7., dostupne na: [http://www.OESS.org/publications/odihhr/2001/01/13588\\_128\\_en.pdf](http://www.OESS.org/publications/odihhr/2001/01/13588_128_en.pdf).

<sup>10</sup> Isti izvor, strana 18.

<sup>11</sup> Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (2003), u daljnjem tekstu: Zakon o parlamentarnim izborima.

<sup>12</sup> Bilo je 6.865 BO-a za prvi izbor i 6.863 za drugi krug izbora, uključujući biračka mjesta unutar i izvan zemlje, posebna biračka mjesta u zatvorima, vojnim kontingentima i na plovilima.

stranaka na mandat od osam godina. Većina sugovornika OESS/ODIHR LEOM-a, uključujući i članove DIP-a, slažu se da bi svi članovi DIP-a trebali biti profesionalni članovi zaposleni na puno radno vrijeme, kako je originalno i bilo predviđeno Zakonom iz 2006.

Osim opće odgovornosti za provođenje izbora i referenduma na svim razinama, DIP prema zakonu ima mandat obučiti članove povjerenstava na nižoj razini, informirati građane o provođenju izbora i o načinima na koje mogu ostvariti svoje biračko pravo, te dati mišljenja i preporuke o poboljšanjima izbornog zakonodavstva.<sup>13</sup>

Ovo su bili peti izbori koje je DIP proveo od svojeg osnutka kao stalnog tijela u veljači 2007. Prema zakonu DIP ima pravo na tajništvo i stručne djelatnike za podršku. No DIP nije u potpunosti popunio radna mjesta niti ima svoje vlastite prostorije; za ove izbore bilo je pet stalnih djelatnika, dakle nekih 15 djelatnika manje od potrebnog prema DIP-ovoj procjeni. DIP je taj nedostatak nadoknadio korištenjem privremenih djelatnika iz Sabora i sa sudova. Prostorije je posudio Sabor. Usprkos nedostatku osoblja i neadekvatnom prostoru, DIP je svoju zadaću ispunio profesionalno, transparentno i pravovremeno, te uživa veliko povjerenje javnosti. No potrebni su adekvatni ljudski i materijalni resursi kako bi se poboljšala DIP-ova učinkovitost i nadležnost kao institucije koja nadzire i provodi izbore te koja je odgovorna za jamčenje prava birača.

Zakon iz 2006. propisuje da DIP-ov rad i donošenje odluka moraju biti regulirani Poslovnikom o radu DIP-a te da zasjedanja moraju biti javna.<sup>14</sup> Poslovnik o radu DIP-a propisuje da se javni aspekt DIP-ovog rada ostvaruje kroz prisutnost predstavnika medija, održavanjem tiskovnih konferencija, dostavljanjem službenih izjava u medijima i objavljivanjem važnih informacija na internetskoj stranici DIP-a.<sup>15</sup> Prema Poslovniku redovita zasjedanja DIP-a moraju se sazvati pisanim putem tri dana ranije te uključivati predloženi dnevni red.<sup>16</sup>

U praksi je većina DIP-ovih zasjedanja organizirana ad hoc, te je time ograničena mogućnost javnosti i promatračima da na vrijeme znaju njihov raspored kako bi prisustvovali na zasjedanjima. Nakon OESS/ODIHR-ovog Izvješća o privremenim nalazima i zaključcima iz prvog kruga izbora, DIP je djelomično nadoknadio ovaj nedostatak tako što je obavijestio o nekim zasjedanjima DIP-a OESS/ODIHR LEOM i domaće nevladine organizacije između dva kruga izbora. Iako OESS/ODIHR LEOM nije mogao prisustvovati svim formalnim zasjedanjima DIP-a, njegovi predstavnici uvijek su bili otvoreno prihvaćeni te se odvajalo dovoljno vremena da bi se pojasnila neka pitanja.

GIP/OIP-ovi su privremena tijela koje osniva DIP za svake pojedinačne izbore. Ova povjerenstava sastoje se od predsjednika, dva člana i tri zamjenika. Prema zakonu svi članovi povjerenstva su suci ili pravnici te ne smiju biti članovi neke političke stranke.<sup>17</sup> Njihova glavna zadaća je određivanje biračkih mjesta, uspostava i nadzor BO, organiziranje materijala i logistike za provođenje izbora i provjera protokola prije agregacije glasova i zaključivanja zapisnika s rezultatima. Iako su neki sugovornici OESS/ODIHR LEOM-a smatrali da prisutnost sudaca u GIP/OIP-ovima povećava respektabilnost GIP/OIP—ova, izborni zadaci su administrativni po svojoj prirodi i općenito govoreći nisu zahtijevali kvalifikacije sudaca. U nekoliko situacija je

<sup>13</sup> Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu, članak 11.

<sup>14</sup> Isti izvor, članci 18. i 22.

<sup>15</sup> Poslovnik o radu DIP-a, usvojen u svibnju 2007., glava V., članak 6.

<sup>16</sup> Isti izvor, glava III., članak 8.

<sup>17</sup> U većini županijskih središta GIP-ovi su se isključivo sastojali od sudaca.



rečeno OESS/ODIHR LEOM-u da neki suci koji rade u GIP/OIP-ovima smatraju to velikim teretom teško uskladivim s njihovim redovnim dužnostima.

Prije oba kruga izbora DIP je održao obuku za predsjednike GIP-ova u županijskim središtima 21 županije. OESS/ODIHR LEOM je promatrao obje obuke te je ocijenio da je obuka bila jasna i informativna. Članovi GIP-ova koji su prošli obuku provodili su daljnju obuku za druge GIP/OIP-ove u njihovoj županiji. Oni su pak prenijeli informacije na BO-e pod njihovom nadležnošću.

GIP/OIP-ovi su na vrijeme i prema zakonu nominirali BO-e, najkasnije pet dana prije dana izbora.<sup>18</sup> Svaki BO se sastojao od šest članova: predsjednika, dva člana i njihovih zamjenika. Članovima BO-a nije dopušteno da budu članovi političkih stranaka. Neki sugovornici OESS/ODIHR LEOM-a sugerirali su da bi predstavnici političkih stranaka trebali biti uključeni u rad BO-a, kao što su na parlamentarnim izborima, kako bi vršili dodatne provjere. No na predsjedničkim izborima mogu se natjecati i stranački i nezavisni kandidati pa bi svaki mehanizam sastavljanja BO-a trebao osigurati zastupljenost obje kategorije kandidata.

DIP je vrlo konstruktivno izradio priručnik kao podsjetnik o radu BO-a s objašnjenim postupcima na dan izbora korak po korak. Ovaj priručnik je korišten za obuku predsjednika i zamjenika BO-a. Prema DIP-ovim preporukama većina GIP/OIP-ova je održala novu obuku ili dala dodatne upute predsjednicima i zamjenicima BO-a prije drugog kruga izbora, posebice u svezi identifikacije birača<sup>19</sup> i zaključivanja zapisnika s rezultatima. No promatrači OESS/ODIHR LEOM-a opazili su da neki članovi BO-a nisu dobili ni obuku ni primjerak priručnika.

Nije provedena sveobuhvatna kampanja informiranja javnosti prije dana izbora, iako se čini da je javnim institucijama omogućeno besplatno emitiranje javnog oglašavanja. DIP je naglasio da mediji općenito nisu bili zainteresirani posvetiti svoje glavne termine informiranju o izbornim postupcima. DIP se pretežno koristio svojom Internet stranicom i teletekstom na nekim televizijskim kanalima kako bi prenijeli informacije biračima. Predsjednik DIP-a pojavio se dva puta u televizijskoj emisiji. Osim toga, večer prije izbora DIP je na svojoj Internet stranici objavio poziv biračima da iskoriste svoje biračko pravo.

## **B. KANDIDACIJSKI POSTUPAK**

Svaki državljanin Hrvatske koji je napunio 18 godina i kojem sudskom odlukom nije oduzeta radna sposobnost može se kandidirati za predsjednika. Predsjedničke kandidate mogu predložiti registrirane političke stranke, pojedinačni birači ili grupe birača. Svaka kandidatura mora dobiti podršku od barem 10.000 potpisa birača. DIP je morao provjeriti potpise i objaviti konačan popis kandidata unutar 48 sati od roka za prijavu kandidata.

Rok za podnošenje dokumenata za prijavu kandidata DIP-u bio je 16. studenoga. DIP je zaprimio 22 nominacije, od čega ih je sedam odbijeno zbog nedovoljnog broja potpisa i jedan zbog prekasnog podnošenja dokumenata. Dvoje kandidata je povuklo svoju kandidaturu prije nego je DIP donio svoju odluku.<sup>20</sup> Od 12 registriranih kandidata, 5 su nominirale političke stranke.<sup>21</sup> Bilo

---

<sup>18</sup> Rok za nominaciju za ove izbore bio je 21. prosinca 2009.

<sup>19</sup> Pojašnjavajući da bi trebalo prihvatiti vozačku dozvolu i bilo koji dokument sa fotografijom, imenom i prezimenom i adresom.

<sup>20</sup> Odluke DIP-a od 17. i 20. studenoga 2009.

<sup>21</sup> G. Andrija Hebrang (Hrvatska demokratska zajednica – HDZ), g. Ivo Josipović (Socijaldemokratska partija –

je sedam nezavisnih kandidata.<sup>22</sup> Gospodin Bandić, gradonačelnik Grada Zagreba, isključen je iz Socijaldemokratske partije (SDP-a) nakon što se odlučio kandidirati za predsjednika. G. Primorac i g. Vidošević izbrisani su iz članstva Hrvatske demokratske zajednice (HDZ-a) nakon što su objavili svoju namjeru da se natječu za predsjednika.

Nekoliko sugovornika OESS/ODIHR LEOM-a izjavilo je da je prag od 10.000 potpisa prenizak, posebice u usporedbi s time da je potrebno 5.000 potpisa da bi se kandidiralo za gradonačelnika Grada Zagreba i 2.500 potpisa za župana. Oni tvrde da bi veći broj potrebnih potpisa eliminirao prividne kandidate te da bi se tako smanjio teret izborne administracije za obradu ovih prijava. Mnogi sugovornici, uključujući i visoko pozicionirane državne službenike, izjavili su da bi se broj potpisa trebao povećati na 50.000.<sup>23</sup> Postojeća odredba da birači mogu svojim potpisom podržati samo jednog kandidata bi također mogla biti problematična jer bi se mogli diskvalificirati kandidati koji prikupljaju potpise u dobroj vjeri ukoliko se birači potpišu za više od jednog kandidata.

### C. REGISTRACIJA BIRAČA

Hrvatska ima pasivan, kontinuirani sustav registracije birača. Od 2007. godine taj sustav se vodi u kompjuteriziranoj bazi podataka koju održava Ministarstvo uprave (MU) kroz 21 lokalni ured na razini županija. Popisi birača se ažuriraju kroz kontinuiranu razmjenu informacija iz upisnika o prebivalištu koje vode lokalne policijske uprave i iz matičnih knjiga koje vode lokalni uredi državne uprave, te u skladu sa sudskim odlukama.

Registracija birača propisana je Zakonom o popisima birača te je provodi MU. Zakon predviđa da, za razliku od prošlih izbora, birači imaju pravo odrediti da li će njihova nacionalna pripadnost biti unesena u popis birača. Također daje pravo predsjedničkim kandidatima da dobiju primjerak biračkih popisa u lokalnim uredima MU-a. Ovaj postupak omogućava kandidatima da pažljivo prouče postupak registracije birača te se s time dobiva dodatna važna provjera. Iako su neki kandidati iskoristili ovu mogućnost, nekolicina ih nije bila svjesna tog svojeg prava.

Općenito govoreći birači ne moraju ništa poduzeti da bi se registrirali za glasanje. Mogu provjeriti da li su uneseni u popise birača i mogu tražiti izmjene u bilo kojem trenutku do 14 dana prije izbora. Ukupno je 50.000 birača provjerilo da li su uneseni u popis birača prije roka 12. prosinca 2009. Napravljeno je samo nekih 280 ispravaka. Ovaj mali broj ispravaka čini se da ukazuje na to da su pojedinačni unosi u popisima birača točni.

Birači registrirani u Hrvatskoj koji očekuju da će biti privremeno odsutni iz svog mjesta prebivališta na dan izbora, mogli su do 12. prosinca zatražiti privremeni upis u popis birača u mjestu gdje namjeravaju glasati.<sup>24</sup> Građani koji žive izvan Hrvatske, ali koji su zadržali

---

SDP), g. Damir Kajin (Istarski demokratski sabor), gđa. Vesna Pusić (Hrvatska narodna stranka), te g. Slavko Vukšić (Demokratska stranka slavonske ravnice).

<sup>22</sup> G. Milan Bandić, g. Josip Jurčević, g. Boris Mikšić, g. Dragan Primorac, gđa. Vesna Škare-Ožbolt, g. Miroslav Tuđman i g. Nadan Vidošević.

<sup>23</sup> Dobra izborna praksa pokazuje da broj potpisa ne bi trebao biti veći od 1% registriranih birača unutar te izborne jedinice za koju se održavaju izbori. Vidi Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, Europska komisija za demokraciju kroz zakon (Venecijanska komisija), točka 1.3.

<sup>24</sup> Birači bi se onda privremeno ispicali iz popisa birača u mjestu prebivališta. Izdano je 2.959 privremenih potvrda za prvi krug izbora i 2.250 za drugi krug.

prebivalište u Hrvatskoj, registrirani su tamo bez obzira na to koliko dugo žive izvan zemlje. Birači koji su željeli glasati u zemlji u kojoj stvarno žive morali su se prethodno registrirati u svojem veleposlanstvu ili konzulatu do 12. prosinca. Više od 19.000 birača koji žive izvan zemlje registrirali su se za glasanje izvan zemlje tijekom prvog i drugog kruga izbora.<sup>25</sup>

Prema zakonu odabrana lokacija za glasanje prema privremenom upisu u biračke popise ili prema prethodnom upisu, primjenjuje se na oba kruga izbora, osim ukoliko birači ne naglase da će biti odsutni samo u prvom krugu izbora. Mogućnost privremenog upisa ili prethodnog upisa samo za drugi krug izbora nije predviđena zakonom. No MU je obavijestio svoje lokalne urede da će se biračima ponuditi privremeni upis za drugi krug izbora zbog toga što su se izbori održavali tijekom blagdana.<sup>26</sup> Usprkos tome, rok za podnošenje takvog zahtjeva bio je isti kao i za prvi krug izbora, dakle 12. prosinca.

Imajući na umu da je taj rok bio 28 dana prije drugog kruga izbora, te u kombinaciji s odlukom MU-a da neće dopustiti dva različita privremena upisa za dva kruga izbora, domaći promatrači izbora, GONG i g. Josipović su predložili ponovno otvaranje mogućnosti privremenog upisa u popis birača između dva kruga izbora. DIP je podržao taj prijedlog, a isto tako i kampanja g. Bandića.

MU je odgovorio da se Zakon ne može tumačiti na ovaj način jer je u Zakonu jasno određeno da „će se privremeni upis odnositi i na moguće ponovljene izbore“.<sup>27</sup> Komentirajući odluku MU-a, DIP je izjavio da je poduzeo sve moguće korake da bi unaprijedio otvorenost postupka, ali da shvaća da je „obavezan prihvatiti tumačenje Ministarstva uprave, s obzirom na to da je to jedino tijelo nadležno za praćenje provedbe Zakona o popisima birača.“<sup>28</sup>

Usprkos blagdanima, broj birača koji su se privremeno upisali u popise birača izvan svojeg mjesta prebivališta bio je mali, otprilike 3.000. Većina sugovornika OESS/ODIHR LEOM-a komentirala je da nisu uložena dovoljna nastojanja, barem ne na nacionalnoj razini, kako bi se osiguralo da su birači svjesni postupaka i rokova za traženje promjena u svojem upisu u popisima birača. Mnogi su spominjali podsjetnike koji su podijeljeni biračima prije izbora kao prijelazna mjera 2007. godine, kao jednu poželjnu i učinkovitu mjeru informiranja birača. No MU je to smatrao skupim i nepotrebnim.

Točnost biračkih popisa bila je problematična i tijekom ovih izbora, posebice zato što je i dalje rašireno vjerovanje da postoji velik broj ljudi koji su umrli izvan zemlje i ostali na popisima birača. Nadležna tijela prepoznala su teškoće pri dobivanju informacija o smrti svojih državljana koji su živjeli u inozemstvu. To je posebice teško u slučajevima kada građani imaju dvojno državljanstvo, jer strane države nisu obavezne obavijestiti hrvatska nadležna tijela o tim smrtnim slučajevima. OESS/ODIHR LEOM je obaviješten da su poduzeti neki koraci kako bi se takve osobe uklonile sa biračkih popisa. S obzirom da bi ovaj postupak potencijalno mogao biti problematičan, provodila se duga i temeljita procedura koja je uključivala i sudski postupak.

Kompjuterizirani registar birača sadrži mehanizme kojima se sprječavaju dvostruki unos. U kombinaciji s obaveznom identifikacijom birača na biračkim mjestima, s time je značajno smanjena mogućnost dvostrukog glasanja. No čini se da ni sudionici izbora ni birači nisu bili u

<sup>25</sup> 19.148 za prvi krug i 19.294 za drugi krug.

<sup>26</sup> Od ukupno izdane 3.002 privremene potvrde, 2.207 odnosile su se na oba kruga izbora, 752 samo za prvi krug i 43 samo za drugi krug.

<sup>27</sup> Zakon o popisima birača, članak 24.

<sup>28</sup> Objava za tisak od 29. prosinca koju je objavio DIP i stavio na svoju Internet stranicu.

potpunosti svjesni ovih poboljšanja ili njihovog pozitivnog učinka na poštenost izbornog postupka. Ovaj nedostatak informacija doprinio je spekulacijama na temu izborne prevare na sam dan izbora na koje je povremeno ukazivao OESS/ODIHR LEOM.

#### **D. GLASANJE IZVAN ZEMLJE**

Prema zakonu svi državljani Republike Hrvatske koji prebivaju u inozemstvu imaju pravo glasati. DIP u suradnji s Ministarstvom vanjskih poslova i europskih integracija (MVPEI) je odgovoran za osnivanje biračkih mjesta u inozemstvu. Za te izbore otvoreno je 250 biračkih mjesta u 55 država: od njih je 124 bilo otvoreno u Bosni i Hercegovini (BIH).<sup>29</sup>

Državljanima koji nemaju prebivalište u Hrvatskoj automatski se registriraju na biračkim popisima za glasanje izvan zemlje. Te biračke popise vodi Ured javne uprave Grada Zagreba u suradnji s Ministarstvom unutarnjih poslova. Oni ne moraju poduzeti ništa da bi se registrirali osim ukoliko mijenjaju svoje prebivalište ili su privremeno odsutni iz svog mjesta prebivališta na dan izbora. Ukupno 406.208 birača registrirano je na popisima birača izvan zemlje za predsjedničke izbore; od toga ih je 266.679 registrirano u BIH.

Nadležna tijela su poduzela korake kako bi se unaprijedio integritet glasanja izvan zemlje. Nekih 25.000 birača izbrisano je s popisa. DIP je također odstranio nekoliko članova BO izvan zemlje za koje se otkrilo da su članovi političkih stranaka. Prije prvog kruga izbora, DIP zajedno s MVPEI proveo je obuku diplomatskog osoblja koji su onda proveli obuku za članove BO u tim zemljama. Nadalje, DIP je poslao podsjetnik svim BO izvan zemlje prije drugog kruga izbora naglašavajući važnosti odgovarajuće identifikacije birača kako bi se spriječilo lažno predstavljanje i potencijalno višestruko glasanje.

Domaća udruga za promatranje izbora GONG obavijestila je OESS/ODIHR LEOM da je ocjena njihovih promatrača u BIH bila pozitivna za oba kruga izbora. Opazili su da su BO, koji su sadržavali mnoge nove i obaviještene mlade članove, obavili svoju zadaću učinkovito, posebice tijekom brojanja glasova.

#### **VI. PREDIZBORNA KAMPANJA**

Zakon o predsjedničkim izborima ne sadrži odredbe kojima bi se uredilo općenito ponašanje tijekom predizborne kampanje. Spominju se samo posebni aspekti kampanje, poput jednake zastupljenosti svih kandidata u medijima i odredbe o predizbornoj šutnji. Zakon daje ovlasti DIP-u da „nadzire pravilnost izborne promidžbe“<sup>30</sup> DIP je općenito provodio svoj nadzor putem objava za tisak o svojim odlukama, s ciljem postizanja poštivanja izbornih zakona kroz osvještavanje javnosti, medija i predsjedničkih kandidata.

U jednoj objavi za tisak, na primjer, DIP je podsjetio sve medije o njihovoj odgovornosti da omoguće jednaku zastupljenost kandidata tijekom predizborne kampanje. Osim toga, DIP je izdao objavu za tisak 30. studenoga 2009. instruirajući kandidate da ne prikupljaju sredstva putem telefonskih poziva ili SMS poruka jer se takve donacije smatraju nezakonitima jer zakon zabranjuje anonimne donacije.<sup>31</sup> DIP je upozorio kandidate prije oba kruga izbora da ne krše

---

<sup>29</sup> U 11 zemalja neka biračka mjesta bila su smještena izvan diplomatskih prostorija.

<sup>30</sup> Zakon o predsjedničkim izborima, članak 22.6.

<sup>31</sup> Odluka DIP-a 013-04/09-11/1 od 30. studenoga 2009.

predizbornu šutnju slanjem SMS, elektronskih ili glasovnih poruka, te da ne zovu birače telefonom.

#### **A. PREDIZBORNA KAMPANJA U PRVOM KRUGU IZBORA**

Službena kampanja počela je 19. studenoga 2009. i trajala je do 26. prosinca. Kandidati su se pretežno koristili tiskanim i elektronskim medijima i internetom kako bi komunicirali s biračima. Njihove promidžbene poruke usmjeravale su se pretežno na njihove osobnosti i političke ciljeve. Svi kandidati koristili su se plaćenim oglašavanjem na javnim i privatnim TV postajama. Trajanje plaćenih predizbornih spotova značajno se razlikovalo među kandidatima, pri čemu su neki jako puno koristili ovo sredstvo priopćavanja.

Kampanja je bila vidljiva u cijeloj zemlji, a posebice u glavnom gradu i regionalnim središtima. Većina predsjedničkih kandidata provodila je aktivnu kampanju kroz održavanje sastanaka, skupova i zabavnih događanja diljem zemlje. OESS/ODIHR LEOM je promatrao nekih 25 od mnogih predizbornih događanja. Više kandidata je također posjetilo BIH kako bi prikupili glasove dijaspore. Među predizbornim temama dominiralo je pitanje korupcije zajedno s gospodarskom krizom, arbitražnim sporazumom sa Slovenijom, pristupom EU i regionalnom suradnjom, posebice odnos s BIH.

Iako je ton kampanje na nacionalnoj razini bio općenito umjeren, promatrači OESS/ODIHR LEOM-a opazili su korištenje grubog jezika na nekim regionalnim sastancima dva predsjednička kandidata, posebice u ratom zahvaćenim područjima. U predizbornim kampanjama nekih kandidata bile su značajno prisutne kritike spram vlasti, uključujući i vrlo ozbiljne optužbe vezane uz potencijalne prijekave na dan izbora i nesposobnost vlasti da to spriječe.

Svih dvanaest kandidata prihvatilo je izborne rezultate iz prvog kruga izbora. No većina kandidata koji su dobili malu podršku birača na izborima žalila se na nejednak i pristran tretman kandidata od strane nekih privatnih elektronskih medija.

#### **B. PREDIZBORNA KAMPANJA U DRUGOM KRUGU IZBORA**

Dva kandidata, g. Ivo Josipović iz SDP-a i g. Milan Bandić, nezavisni kandidat i gradonačelnik Grada Zagreba, natjecali su se u drugom krugu izbora. Odmah nakon objave rezultata prvog kruga izbora g. Bandić i g. Josipović razmijenili su svoja stajališta i optužbe u svezi toga kako će poštivati zakonsku odredbu o političkoj neutralnosti predsjednika ukoliko budu izabrani. G. Bandić je krenuo sa sve jačim osobnim optužbama protiv svojeg konkurenta tijekom TV sučeljavanja, dok je g. Josipović zadržao mirniji stav. Predsjednik na odlasku g. Stjepan Mesić i g. Bandić također su razmijenili međusobne optužbe nakon što je Predsjednik neizravno podržao g. Josipovića. Ovi argumenti bili su usmjereni pretežno na navodne sadašnje i prošle neregularnosti tijekom financiranja predizborne kampanje. Također su se naširoko raspravljali razlozi za slabi odaziv birača tijekom prvog kruga; razlozi su uključivali doba blagdana i ograničene predsjedničke ovlasti, kao i rašireno vjerovanje da su popisi birača napuhani.

Oba kandidata su provodila aktivnu kampanju, oslanjajući se pri tome na pojavljivanje u medijima i na predizbornim skupovima. Predizborni plakati i jumbo plakati bili su vidljivi diljem zemlje. Kandidati su raspravljali iste ključne teme kao i tijekom prvog kruga izbora te su izražavali slična stajališta. Ono što je razlikovalo dva kandidata pretežno se vezivalo uz osobnost, osobnu povijest i imidž u javnosti. U tom kontekstu g. Bandić se predstavljao kao nezavisan

kandidat te time i politički neutralniji. Također se predstavljao kao religiozna osoba govoreći da uživa podršku Katoličke crkve. G. Josipović s druge strane naglašavao je da je profesor prava te je sa svoga stajališta raspravljao o problemima kao što su socijalna pravda, antikorupcija i međunarodni odnosi. Također je naglasio da poštuje religiozna vjerovanja iako nije vjernik.

Ton kampanje je postao grublji tijekom zadnjeg tjedna prije izbora pretežno zbog kontroverznog predizbornog spota g. Bandića čije emitiranje je DIP zabranio nakon pritužbe g. Josipovića (vidi dolje Dio VIII. o pritužbama i žalbama). G. Bandić nazvao je odluku DIP-a cenzurom, optužio je DIP za pristranost i tražio je ostavku predsjednika DIP-a.<sup>32</sup> G. Bandić je na svoju vlastitu inicijativu promijenio predizborni spot. Nakon traženja javne televizije Hrvatske radiotelevizije (HRT) i privatne televizije (Nove TV), DIP je dopustio emitiranje izmijenjenog predizbornog spota.

### C. FINANCIRANJE KAMPANJE

Kandidati i drugi izborni dionici raspravljali su tijekom cijelog predizbornog perioda o financiranju predizborne kampanje, uključujući i izvješća o financiranju predizborne kampanje koje su kandidati predali prije oba kruga izbora. Nevladine organizacije i mediji promatrali su i izvještavali o predizbornim aktivnostima kandidata uključujući i pojavljivanje u medijima, te su iz toga zaključivali o stvarnoj potrošnji sredstava tijekom kampanje i to uspoređivali s prijavljenim priljevima. Posebna pažnja je posvećena mogućem primanju i neprijavlivanju donacija u naturi tijekom kampanja nekih kandidata.

Financiranje predizborne kampanje predsjedničkih izbora regulirano je Zakonom o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika. Ovaj Zakon je kratak te ne regulira važne aspekte kao što su verifikacija i revizija izvješća o financiranju kampanje. Kampanju kandidat može neograničeno financirati vlastitim resursima, kao i donacijama od građana i pravnih subjekata. Zakon ne propisuje ograničenja za donacije. Zakon definira da ni jedna donacija ne smije biti zaprimljena iz stranih ili javnih izvora. Preliminarni izvještaji o izvorima i iznosima prikupljenih sredstava moraju se predati sedam dana prije dana izbora. Konačno izvješće o prihodima i rashodima predizborne kampanje mora se predati petnaest dana nakon izbora. Zakon ne traži da se u ovim izvješćima troškovi prikazuju po stavkama.

Prije prvog kruga izbora DIP je objavio primjerak obrasca koji kandidati trebaju ispuniti kojim se definira da se moraju prijaviti novčani doprinosi 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. Kandidati su morali predati preliminarna izvješća o iznosima i izvorima prikupljenih sredstava do 20. prosinca.<sup>33</sup> DIP je objavio preliminarna izvješća iako Zakon traži samo objavu konačnih izvješća nakon izbora.

Razina detalja u preliminarnim izvješćima kandidata značajno se razlikovala. G. Hebrang, kandidat HDZ-a izvijestio je da je sav novac došao od njegove stranke te nije prijavio da je primio robu ili usluge. G. Mikšić je prijavio da su sva njegova sredstva došla iz njegovih privatnih izvora. G. Vidošević je izvijestio imena pojedinaca i tvrtki koji su dali novčane doprinose njegovoj kampanji. Također je naznačio ukupni iznos u primljenoj robi i uslugama, po stavkama je prikazao što je iskorišteno u njegovoj kampanji, ali nije dao imena tih donatora.

---

<sup>32</sup> Prema objavi stožera g. Bandića na Internet stranici njegovog stožera [www.milanbandic.com](http://www.milanbandic.com) i konferenciji za štampu stožera g. Bandića održanoj 8. siječnja 2010.

<sup>33</sup> Prema članku 6. Zakona o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika.

Gđa. Pusić navela je imena svih koji su doprinijeli njenoj kampanji, uključujući pojedince, tvrtke, te one koji su dali robu i usluge.

Iako gore navedeni Zakon ne definira da li su kandidati obavezni predati još jedno preliminarno izvješće prije drugog kruga izbora, DIP ga je zatražio i objavio u skladu s pristupom tijekom prvog kruga izbora.<sup>34</sup> G. Bandić je izvijestio da je primio 6.989.061 kn (otprilike 958.100 eura) do 31. prosinca 2009., te je obavijestio da je vratio donaciju donatora koji je bio uhapšen zbog sumnje da je dobio nezakonit kredit od državne tvrtke. G. Josipović je izvijestio da je primio 4.753.082 kn (otprilike 650.600 eura) prikupljenih do 3. siječnja 2010. Većina njegovih sredstava došla je od SDP-a, stranke koja ga je nominirala. Kako zakon ne traži objavljivanje detalja o sredstvima dobivenim od stranke koja ga je nominirala, g. Josipović nije prikazao detalje o tim sredstvima.

DIP je obavijestio OESS/ODIHR LEOM da se Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata ne primjenjuje na predsjedničke izbore s obzirom da je Zakon o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika specijaliziran za ovo područje i stoga ima prednost. Usprkos tome, oba kandidata u drugom krugu izbora poštivali su odredbe Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata koje određuju da je gornji iznos donacija od pojedinaca 90.000 kn (otprilike 12.300 eura) i donacija od poslovnih subjekata 1 milijun kuna (otprilike 136.900 eura) tijekom jedne kalendarske godine. Izborni stožeri su informirali OESS/ODIHR LEOM da su pretpostavljali da se ti gornji iznosi također primjenjuju i na financiranje predsjedničkih kampanja.<sup>35</sup>

DIP je zaprimio, sažeo i nakon izbora objavio izvješća o financiranju predizborne kampanje. Iako su se kandidati općenito držali zakona i DIP-ovih odluka u svezi ispunjavanja izvješća o financiranju predizborne kampanje, zakon ne definira reviziju ili istražne mjere kojima bi se utvrdila točnost informacija koje su kandidati prikazali u svojim izvješćima. Također se ne predviđaju ni sankcije ni mehanizmi provedbe. Stoga izvješća ne prolaze nezavisnu provjeru i njihova točnost ovisi o informacijama dobivenim od kandidata. No DIP je zatražio da se izvješća dopune i isprave.

Ovaj nedostatak istražnih ovlasti pokazao se u slučaju koji se pojavio vezano uz takozvane darove potencijalnim biračima. Kao odgovor na novinarski članak u kojem se tvrdilo da je predsjednički kandidat dijelio novac nekim obiteljima tijekom posjete Banja Luci u BiH, DIP je odlučio da su takvi darovi neprikladni.

Temeljem Zakona o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika Vlada je odlučila dati državnu subvenciju u iznosu od 250.000 kn (otprilike 34.300 eura) onim kandidatima koji dobiju barem 10% glasova.<sup>36</sup> To je fiksni iznos kojeg je odredila Vlada i koji nije u svezi sa stvarnim troškovima predizborne kampanje. Za tu subvenciju su se kvalificirala četiri kandidata iz prvog kruga izbora i oba kandidata iz drugog kruga izbora. Zakon predviđa da se ti iznosi nadoknađuju kandidatima, a ne strankama.

---

<sup>34</sup> Tijekom predsjedničkih izbora 2005. DIP je tražio izvješća od kandidata u drugom krugu, ali ta izvješća su objavljena tek nakon izbora u skladu s člankom 6. Zakona o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika.

<sup>35</sup> Ovi gornji iznosi propisani su člankom 4. Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (2006).

<sup>36</sup> Prema članku 2. Zakona o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika i Odluci Vlade Republike Hrvatske sa zasjedanja od 5. studenog 2009.

Prethodna izvješća OESS/ODIHR-a osvrnula su se na neadekvatnost postojećeg pravnog okvira u pogledu reguliranja financiranja predizborne kampanje.<sup>37</sup> Brigu u tom pogledu su također izrazile i domaće nevladine organizacije, DIP i stručnjaci sa sveučilišta. Nedavno je Grupa država protiv korupcije Vijeća Europe (GRECO) naglasila potrebu usklađivanja primjenjivog zakonodavstva, posebice u pogledu izvještavanja. Zaključilo se da izvješća o financiranju predizborne kampanje moraju proći nezavisnu reviziju te da nezavisno tijelo mora imati ovlasti proaktivno nadgledati i istraživati navodna kršenja zakona i provoditi odgovarajuće upravne sankcije.<sup>38</sup>

## VII. MEDIJI

### A. POZADINA

Hrvatska ima raznoliku i pluralističku medijsku scenu koja općenito jamči slobodu izražavanja te nudi biračima cijeli raspon različitih stajališta.<sup>39</sup> No i međunarodne i domaće medijske organizacije izrazile su zabrinutost u svezi medijskog okruženja nakon ubojstva dva novinara u listopadu 2008. Predstavnik OESS-a za slobodu medija pozvao je nadležna tijela da novinarima osiguraju siguran rad.<sup>40</sup>

Televizija je daleko najvažniji izvor političkih informacija. Hrvatska javna televizija, Hrvatska radiotelevizija (HRT) ima dvije zemaljske TV postaje (HTV1 i HTV2) i pet radijskih stanica.<sup>41</sup> Tijekom predizborne utrke novinari HRT-a protestirali su protiv navodne cenzure, kao reakciju na suspenziju kolege čiji je televizijski gost govorio o korumpiranim dužnosnicima.<sup>42</sup> Nakon kritika političara i novinara usmjerenih na navodnu pristranost u HRT-ovom praćenju izbora, ravnatelj HRT-a i dva druga člana upravljačkog tima dali su ostavku neka tri tjedna prije prvog kruga izbora. Osim toga Hrvatsko novinarsko društvo je protestiralo protiv onoga što su oni smatrali sve lošijim položajem novinara uslijed sve veće cenzure.<sup>43</sup>

### B. PRAVNI OKVIR ZA MEDIJE

Ustav jamči slobodu mišljenja i izražavanja, uključujući slobodu tiska i drugih komunikacijskih medija, slobodu govora i slobodno osnivanje svih ustanova javnog komuniciranja. Novinarima se jamče prava izvještavanja i pristupa informacijama. Cenzura je zabranjena.<sup>44</sup>

<sup>37</sup> Vidi, na primjer, Konačno izvješće OESS/ODIHR-a o predsjedničkim izborima od 24. siječnja i 7. veljače 2000., posebno preporuka br. 11, strana 21., dostupno na <http://www.OESS.org/odihr-elections/14447.html>.

<sup>38</sup> Evaluacijsko izvješće za Hrvatsku u svezi transparentnog financiranja stranaka koje je usvojio GRECO na svojem plenarnom zasjedanju u Strasbourgu, od 30. studenoga do 4. prosinca 2009., strane 19. do 23. Dostupno na:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)1\\_Croatia\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)1_Croatia_Two_EN.pdf).

<sup>39</sup> U Hrvatskoj postoji otprilike 134 radijskih stanica i nekih 15 televizijskih kanala.

<sup>40</sup> Vidi Redovito izvješće predstavnika OESS-a za slobodu medija Stalnom Vijeću OESS-a od 27. studenoga 2008., na [http://www.OESS.org/documents/rfm/2008/11/35149\\_en.pdf](http://www.OESS.org/documents/rfm/2008/11/35149_en.pdf).

<sup>41</sup> Uz HRT najpopularniji elektronski mediji na nacionalnoj razini su privatne TV postaje Nova TV i RTL. Također postoji cijeli niz TV kompanija koje emitiraju svoje programe na regionalnoj ili lokalnoj razini. Postoji nekoliko tiskanih medija s političkim sadržajem na nacionalnoj razini, s time da novine *Jutarnji list*, *Večernji list*, *24 Sata* i *Slobodna Dalmacija* imaju najveću nakladu.

<sup>42</sup> HRT-ov Glavni urednik objasnio je da je razlog suspenzije neprofesionalno ponašanje novinara.

<sup>43</sup> Vidi objavu za tisak na <http://www.hnd.hr/hr/homepage/priopcenje/63067>.

<sup>44</sup> Vidi članak 38. Ustava.



Postojeći zakoni u području medija izmijenjeni su kako bi se medijsko zakonodavstvo uskladilo s demokratskim normama i zahtjevima EU, uključujući i Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji i Zakon o medijima.<sup>45</sup> Zakon o elektroničkim medijima usvojen je 2003.<sup>46</sup>

Odredbe Zakona o predsjedničkim izborima koje se odnose na medije dosta su kratke i općenite, te propisuju jednaku zastupljenost kandidata u medijima te daju svim kandidatima iste uvjete pristupa.<sup>47</sup> Kako bi se dopunio zakon, vijeće Hrvatske radiotelevizije (HRT-a) koje nadzire HRT, usvojilo je pravila za praćenje kampanje, među ostalim omogućavajući besplatno emitiranje svim kandidatima. Prije prvog kruga izbora svaki kandidat na javnoj televiziji i radiju imao je pravo na pet posebnih izvješća od ukupno dvije minute, jedno pojavljivanje u tridesetominutnoj emisiji i dva pojavljivanja u posebnom programu sučeljavanja svih kandidata. Redoslijed i datumi pojavljivanja kandidata u ovim programima određeni su izvlačenjem.

### C. OESS/ODIHR LEOM PRAĆENJE MEDIJA

OESS/ODIHR LEOM praćenje medija obuhvatilo je dva perioda: od 4. do 26. prosinca 2009. (do prvog kruga izbora) i od 28. prosinca 2009. do 8. siječnja 2010. (do drugog kruga izbora). Praćenje je bilo usmjereno na 4 televizijska kanala i pet dnevnih novina.<sup>48</sup>

#### Prvi krug izbora

Prije prvog kruga izbora mediji su emitirali različite programe vezane uz izbore, uključujući i televizijska sučeljavanja kandidata, emisije, vijesti i posebne izborne programe. Takvi programi dali su biračima priliku da usporede kandidate te da donesu informiranu odluku. Unutar perioda tijekom kojeg su se pratili mediji, kandidati su se opsežno koristili plaćenim oglasima u raznim medijima: g. Bandić, g. Josipović i g. Primorac kupili su najviše oglasa na televiziji. Tiskovine su iznosile preglede političkih platformi i detaljne intervjue s kandidatima.

Restriktivno tumačenje pravnih odredbi od strane regulatornih tijela, DIP-a i Vijeća za elektroničke medije, kojim se zahtijeva jednaka pokrivenost svih kandidata i u javnim i u privatnim medijima, u određenoj je mjeri ograničila neovisnost uređivačke politike. Također je ograničila i kvalitetu informacija pruženih biračima, uključujući i regionalne medije.<sup>49</sup> Regulatorna tijela su smatrala da ukoliko je jedan kandidat intervjuiran, onda svi ostali kandidati

<sup>45</sup> Zakon o HRT-u, izmijenjen i dopunjen 2003., definira da je HRT po svojem pravnom statusu javna ustanova. Zakon propisuje da HRT mora zadovoljiti interese javnosti i predstavljati raznolike informacije. HRT je također obavezan poštivati i poticati političke, vjerske i druge ideje te ne bi trebao zagovarati stajališta neke političke stranke u svojim programima. Zakon o medijima, izmijenjen i dopunjen 2004., regulira koncentraciju vlasništva u području tiskovina te jamči zaštitu novinara.

<sup>46</sup> Zakon o elektroničkim medijima, usvojen 2003. godine, regulira privatne elektroničke medije, s time da se neke odredbe primjenjuju i na javnu televiziju. Zakonom se uspostavlja regulatorno tijelo za medije i uvode se kontrole koncentracija među različitim medijima.

<sup>47</sup> Članci 13., 14. i 15. Zakona o predsjedničkim izborima.

<sup>48</sup> Praćenje medija uključivalo je kvantitativnu i kvalitativnu analizu praćenja, ocjenjujući pri tome ukupno vrijeme i prostor dodijeljen svakom kandidatu te ton priloga. Također se analiziralo praćenje drugih relevantnih političkih subjekata poput Vlade, Predsjednika i političkih stranaka. Praćenjem se obuhvatilo javnu televiziju HTV1 i HTV2, te privatne televizije Novu TV i RTL te dnevne novine *Jutarnji list*, *Večernji list*, *24 Sata*, *Slobodnu Dalmaciju* i *Vjesnik*. Praćenje televizijskog programa prvenstveno se usmjerilo na sve političke emisije i emisije vezane uz izbore u glavnom terminu od 18:00 do 24:00 sata.

<sup>49</sup> Na primjer, direktor privatne lokalne televizijske postaje u Osijeku obavijestio je OESS/ODIHR LEOM da ga je poteškoća s poštivanjem načela jednakosti za 12 predsjedničkih kandidata dovela do odluke da neće pokrivati vijesti kako ne bi kršio zakon.

moraju dobiti svoju minutažu kako bi se zadovoljio zahtjev o jednakim uvjetima za sve kandidate.

Postojale su značajne razlike u praćenju kampanje između HTV1 i dva privatna televizijska kanala Nove TV i RTL-a. U vijestima na HTV1 postojala su očita nastojanja da se prate aktivnosti i provode intervjui sa svim kandidatima. U periodu od četiri tjedna prije prvog kruga izbora, HTV1 je posvetio 15% Dnevnika praćenju aktivnosti g. Hebranga koje su imale u najvećoj mjeri neutralan ili pozitivan odjek. G. Primorac je dobio 14% pretežno neutralnog praćenja. G. Vidošević i g. Bandić dobili su po 13% svaki također pretežno neutralnog praćenja. G. Josipović dobio je otprilike 7% pretežno neutralnog praćenja, a drugi kandidati dobili su između 4% i 8%.<sup>50</sup> HTV1 je organizirao dva sučeljavanja: 20. studenoga sa deset kandidata (dva su odlučila da neće sudjelovati) i 22. prosinca sa 12 kandidata. Predstavnici HTV1 su ukazali OESS/ODIHR LEOM-u na teškoću poštivanja strogog načela jednakosti kada je trebalo pratiti 12 predsjedničkih kandidata.

Za razliku od HTV1, privatne televizije Nova TV i RTL podijelili su kandidate u dvije grupe, temeljem njihovog uspjeha na predizbornim anketama.<sup>51</sup> U svojim informativnim programima pokrivali su aktivnosti prvih šest kandidata, a dali su ograničeno ili nikakvo praćenje preostalim šest kandidata. Nova TV je u svojim najgledanijim informativnim emisijama vezanim uz izbore dala sličan medijski prostor g. Primorcu (22%), g. Vidoševiću (20%) i g. Bandiću (20%). Ton je najčešće bio neutralan ili negativan. U usporedbi s time, g. Hebrang (14%), g. Josipović (14%) i gđa. Pusić (9%) imali su uglavnom neutralnu ili pozitivnu pokrivenost. RTL je dodijelio slično trajanje praćenja prvim trima kandidatima: g. Bandić dobio je najveći udio negativnog praćenja.<sup>52</sup> G. Hebrang i g. Josipović dobili su 17% i 16% svaki, pretežno neutralnog ili pozitivnog praćenja na RTL-u.

Nova TV je također organizirala emisiju sučeljavanja kandidata. Od prve grupe sudjelovalo je pet kandidata, a jedan kandidat je odbio. No neki kandidati koji nisu bili uključeni u ovu prvu grupu, žalili su se DIP-u u svezi nejednakog tretmana i odbili su sudjelovati u sučeljavanju organiziranom za drugu skupinu kandidata (vidi u nastavku Dio VIII. Pritužbe i žalbe). Jedan od tih kandidata se također žalio Vijeću za elektronske medije. Vijeće je poslalo upozorenje Novoj TV podsjećajući ih na njihovu obavezu da jednako tretiraju sve kandidate. Nova TV je nakon toga otkazala svoje drugo sučeljavanje. Hrvatsko novinarsko društvo je izrazilo svoje žaljenje zbog tog otkazivanja i optužilo je regulatora da se „upliće u uređivačku politiku Nove TV“ naglašavajući da je podjela kandidata u dvije skupine bila nužna da bi se njihovo predstavljanje učinilo interesantnijim za birače.<sup>53</sup>

### Drugi krug izbora

Između dva kruga izbora, mediji su nastavili pružati biračima puno informacija, omogućavajući im donošenje informirane odluke. Praćenje u medijima između dva kruga izbora bilo je općenito uravnoteženo. Dva kandidata su imala puno prilika prezentirati svoja stajališta i programe

<sup>50</sup> Većina praćenja drugih relevantnih političkih subjekata u glavnom terminu HTV1 odnosila se na aktivnosti ministara u Vladi. Općenito su bili prikazani u neutralnom ili pozitivnom svjetlu. Sljedeća po redu najviše praćena tema bio je HDZ, nakon toga predsjednik na odlasku, te SDP.

<sup>51</sup> Prva grupa je uključivala gđu. Vesnu Pusić, g. Primorca, g. Bandića, g. Josipovića, g. Hebranga i g. Vidoševića. Druga grupa uključivala je gđu. Škare-Ožbolt, g. Mikšića, g. Vukšića, g. Jurčevića, g. Tuđmana i g. Kajina.

<sup>52</sup> 14% praćenja g. Bandića bilo je negativno.

<sup>53</sup> Vidi <http://www.hnd.hr/hr/homepage/priopcenje/63088>.

u medijima. Bilo je puno lakše provesti zahtjev jednakog praćenja svih kandidata sa samo dva kandidata. Bilo je šest sučeljavanja na javnoj i privatnim televizijama. Ona su pružila priliku biračima da usporede kandidate i njihove političke platforme. Oba kandidata su u velikoj mjeri koristila plaćene političke oglase. HRT u skladu sa svojim pravnim obvezama nastavio je davati besplatno praćenje oba kandidata. Praćenje je bilo u obliku pet specijalnih izvješća u trajanju do dvije minute i na javnoj televiziji i na radiju. HTV1 je organizirao dva sučeljavanja kandidata, 30. prosinca i 8. siječnja.

I javne i privatne televizije uravnoteženo su pratile oba kandidata. Između dva kruga izbora, HTV1 je posvetio 54% svojih vijesti vezanih uz kampanju aktivnostima g. Bandića, a 46% g. Josipoviću. Praćenje oba kandidata je uglavnom bilo neutralno i pozitivno. Nasuprot tome, na drugom javnom televizijskom kanalu (HTV2) g. Bandić je dobio 62% uglavnom neutralnog i nešto negativnog praćenja. Dio tog praćenja bio je posvećen njegovoj ulozi gradonačelnika Grada Zagreba. U usporedbi s time, g. Josipović je dobio 38% pretežno neutralnog ili pozitivnog praćenja.

Nova TV je usvojila sličan pristup kao i HTV1 te je obojici kandidata posvetila slično trajanje svojeg programa vezanog uz kampanju: g. Bandić dobio je 51%, a g. Josipović 49% praćenja. Druga privatna televizija RTL dala je više medijskog prostora g. Bandiću. On je dobio 55% pretežno neutralnog i pozitivnog praćenja. G. Josipović je dobio 45% također pretežno neutralnog i pozitivnog praćenja.

Sve novine koje je pratio OESS/ODIHR LEOM, slično su pokrivale oba kandidata. Dok je Vjesnik nešto pozitivnije pratio g. Bandića nego g. Josipovića, Jutarnji list, Slobodna Dalmacija, Večernji list i 24 sata objavili su više pozitivnih članaka o g. Josipoviću. Istodobno, g. Bandić je u te četiri novine dobio više kritika nego njegov protivnik.

## VIII. SUDJELOVANJE ŽENA

Ustavom se jamči ravnopravnost spolova kao jedno od najviših ustavnih načela. Zakon o jednakosti spolova propisuje jednaka načela zaštite i promicanja jednakosti spolova, kao i sredstva zaštite protiv spolne diskriminacije. Zakon predviđa jasne mjere za promicanje jednakosti spolova u državnim tijelima. Cilj mu je ostvariti jednaku zastupljenost spolova te predviđa mjere koje se moraju poduzeti ukoliko zastupljenost nekog spola padne ispod 40%.<sup>54</sup>

Među 12 predsjedničkih kandidata dvije su bile žene – gđa. Vesna Pusić i gđa. Vesna Škare-Ožbolt. Posebna ženska pitanja nisu bila dio predizbornih programa. Također se niti jedan kandidat nije obratio ženama kao posebnom biračkom tijelu. Činilo se da su žene općenito dobro zastupljene u izbornim stožerima kandidata.

Od devet članova DIP-a dvije članice i dvije potpredsjednice su žene, kao i 5 od 13 sudaca na Ustavnom sudu, uključujući i predsjednicu suda. OESS/ODIHR LEOM je obaviješten da su žene općenito dobro zastupljene na sudovima te da se propisana kvota od 40% zastupljenosti spolova također ispunjava i u višim redovima sudstva. Žene su bile posebno dobro zastupljene u nižoj izornoj administraciji pri čemu je više žena nego muškaraca radilo u BO.

<sup>54</sup> Članak 12 (3) Zakona o ravnopravnosti spolova. Nakon promjena u Vladi u srpnju 2009. Hrvatska ima svoju prvu premijerku. Od 21 člana Vlade ima ukupno 5 žena. Od 153 saborskih zastupnika 36 su žene (24%), koje su bolje zastupljene u SDP-u i HNS-u (32% i 4%).

Temeljem gore spomenutog Zakona, Vladin Ured za ravnopravnost spolova osnovan je 2004. godine. Glavna zadaća tog Ureda jest razraditi državnu politiku po pitanju ravnopravnosti spolova, inicirati zakonske akte i koordinirati te pratiti provedbu i usklađenost zakona s drugim propisima o jednakosti spolova. Tijekom prethodnih općinskih i parlamentarnih izbora, Ured je provodio kampanje osvještavanja javnosti s ciljem poticanja sudjelovanja žena na izborima.

## IX. SUDJELOVANJE MANJINA

Od popisa stanovništva 1991. do popisa stanovništva 2001. godine udio nacionalnih manjina među državljanima RH prepolovio se sa 16 na 7,5% uslijed migracija tijekom 90-ih te nevoljkosti nekih građana da se izjasne kao pripadnici nacionalnih manjina. Tri najveće manjine su Srbi (4,54%), Bošnjaci (0,47%) i Talijani (0,44%).<sup>55</sup>

Predstavnik srpske manjine g. Veljko Džakula, bio je nominiran kao predsjednički kandidat od strane koalicije srpskih stranaka<sup>56</sup> i prikupio je potrebnih 10.000 potpisa. U svojem programu g. Džakula je naglasio, među drugim temama, gospodarski razvoj područja razrušenih tijekom rata te stvaranje uvjeta za povratak otprilike 80.000 registriranih srpskih izbjeglica. Povukao je svoju nominaciju prije roka za prijavu, izjavljujući pri tome da je ispunio ciljeve svoje kampanje time što se nominirao, a to je bilo osvještavanje javnosti o problemima srpske manjine.

G. Josipović i g. Bandić uključili su promicanje prava manjina u svoje predizborne programe. Tijekom sučeljavanja na HTV1 održanom 8. siječnja 2010. oba kandidata su naglasila svoja stajališta, uključujući i to da podržavaju izmjene i dopune izbornog zakonodavstva u pogledu manjina. Najveća srpska stranka, Samostalna demokratska srpska stranka (SDSS) dala je svoju podršku g. Josipoviću prije drugog kruga izbora.

Ustav kao i Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, usvojen u prosincu 2002. godine, sadrže temeljna načela zaštite svih nacionalnih manjina. Za predsjedničke izbore ne postoje posebne odredbe za birače pripadnike manjina, ali Ustavni zakon sadrži detaljne odredbe vezano uz parlamentarne izbore.<sup>57</sup>

## X. DOMAĆI I MEĐUNARODNI PROMATRAČI

Pravni okvir je neusklađen u svojim odredbama o promatranja izbora. Prema Zakonu o predsjedničkim izborima, samo političke stranke koje su nominirale kandidate mogu promatrati izbore, dok Zakon o parlamentarnim izborima propisuje da samo nevladine organizacije (NVO) imaju pravo promatrati izbore. DIP je izdao obvezujuću uputu o promatračima pojašnjavajući pravne odredbe i dopuštajući četiri kategorije promatrača:<sup>58</sup> iz političkih stranaka, nezavisne

<sup>55</sup> Vidi Državni zavod za statistiku, [www.dzs.hr/hrv/censuses/census2001/Popis/H01\\_02\\_02/H01\\_02\\_02.html](http://www.dzs.hr/hrv/censuses/census2001/Popis/H01_02_02/H01_02_02.html).

<sup>56</sup> Nominirale su ga Srpska narodna stranka, Nova srpska stranka i Srpska demokratska stranka. Najveća srpska stranka Samostalna demokratska srpska stranka (SDSS) koja ima zastupnike u Saboru, prema riječima predsjednika stranke g. Vojislava Stanimirovića protivila se kandidaturi g. Džakule te su to nazvali provokacijom.

<sup>57</sup> Temeljem Ustavnog zakona, Zakon o parlamentarnim izborima jamči osam saborskih mjesta u Saboru od 153 saborska zastupnika za 22 priznate nacionalne manjine. Ti zastupnici se isključivo biraju među pripadnicima manjina u zasebnom biračkom tijelu.

<sup>58</sup> Obvezujuća uputa III. o pravima i obavezama promatrača i praćenju provedbe predsjedničkih izbora u Hrvatskoj, koju je izdao DIP 9. studenoga 2009.

kandidate, domaće NVO i strane promatrače. Domaći promatrači nisu akreditirani na središnjoj razini. Predstavnici registriranih stranaka i nezavisnih kandidata daju svojim promatračima službeno pismo o imenovanju. Promatrači moraju pokazati to pismo BO kako bi dobili akreditacijske dokumente. NVO moraju predati DIP-u zahtjev za dopuštenje za promatranje izbora. Nakon što dobiju to dopuštenje, promatrači dobiju akreditacije od BO. DIP akreditira sve strane promatrače.

Političke stranke i predsjednički kandidati u potpunosti su iskoristili svoje pravo imanja promatrača tijekom ovih izbora. Domaći NVO GONG imao je promatrače na otprilike 15% biračkih mjesta te je imao mobilne promatračke timove u BiH.

## XI. PRITUŽBE I ŽALBE

Okvir za pritužbe i žalbe primjenjiv na predsjedničke izbore nije u potpunosti u skladu s OESS-ovim načelima.<sup>59</sup> Postojećem pravnom okviru nedostaje transparentnost te nije bio jasan svim sudionicima u izborima. Zakon također ne nudi odgovarajuće pravne lijekove podnositeljima pritužbi i žalbi. Konačno, očit je nedostatak pravnih odredbi za vođenje javne evidencije pritužbi; dobra izborna praksa predviđa objavu „svih detalja u svezi postupanja po svakoj pritužbi ili žalbi, uključujući i odluku tijela nadležnog za rješavanje sporova i obrazloženje te odluke.“<sup>60</sup>

DIP je prvostupanjsko tijelo za pritužbe u svezi nominacije kandidata i izbornih postupaka. Ustavni sud služi kao prizivni sud za DIP-ove odluke u tim predmetima. DIP također zaprima pritužbe u svezi „pravilnosti izborne promidžbe“. Na odluke DIP-a u tim predmetima ne može se uložiti žalba. Nepostojanje prava žalbe na odluke prvostupanjskog upravnog tijela je u suprotnosti s načelima OESS-a.<sup>61</sup>

### A. PRITUŽBE VEZANE UZ KANDIDACIJSKE I IZBORNE PROCEDURE

Zakon o predsjedničkim izborima određuje da se pritužbe „u pogledu nepravilnosti u postupku kandidiranja ili u postupku izbora“ mogu predati DIP-u.<sup>62</sup> DIP je odbio 8 kandidata, od čega sedmorica nisu prikupila potrebnih 10.000 potpisa, a jedan je zakasnio s podnošenjem dokumenata za kandidiranje. Njih pet se žalilo DIP-u, a DIP je odbio sve pritužbe. Četiri kandidata žalila su se na DIP-ovu odluku Ustavnom sudu koji je u svim predmetima potvrdio odluku DIP-a.

DIP je usko tumačio odredbu o pritužbama u svezi „nepravilnosti izbornih postupaka“ tako da ju je primjenjivao samo na postupke tijekom dana izbora. Pravni lijek kojeg predviđa Zakon o predsjedničkim izborima omogućava samo poništenje rezultata s nekog biračkog mjesta u slučaju značajnih nepravilnosti. U načelu to ograničava mogućnosti DIP-a da razrješava manje

<sup>59</sup> OESS-ov Kopenhaški dokument iz 1990., stavak 5.10. i OESS-ov Moskovski dokument iz 1991., stavci 18.2, 18.3 i 18.4. Također vidi Venecijanski Komisijski kod dobre prakse i izbornih pitanja: CDL-AD(2002), stranica 11.

<sup>60</sup> Vidi Postojeća načela za demokratske izbore u državama članicama OESS-a, OESS/ODIHR, Varšava 2003., strana 75., raspoloživa na [http://www.OESS.org/publications/odih/2003/10/12345\\_127\\_en.pdf](http://www.OESS.org/publications/odih/2003/10/12345_127_en.pdf).

<sup>61</sup> OESS-ov Moskovski dokument iz 1991., stavak 18.4 propisuje da će države članice „nastojati omogućiti sudski nadzor nad takvim propisima i odlukama“ u pogledu upravnih odluka. Vidi također stavak 5.10 OESS-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990.

<sup>62</sup> Zakon o predsjedničkim izborima, članak 45.

ekstremne pritužbe. No DIP je informirao OESS/ODIHR LEOM da bi on u praksi prebrojio i pregledao glasačke listiće, iako to nije eksplicitno propisano zakonom. Predsjednički kandidati su izvijestili da su svjesni ove mogućnosti, ali DIP-u nisu predane pritužbe u svezi glasanja, brojanja i agregacije glasova niti u jednom krugu.

Pravo na pritužbe u svezi kandidature i postupaka na dan izbora ograničeno je na političke stranke, birače koji su nominirali kandidate i na nezavisne kandidate. No za žalbe u svezi kandidature i postupaka na dan izbora proširuje se krug mogućih podnositelja žalbi, te žalbu također može predati najmanje 100 birača.<sup>63</sup> Ovo ukazuje na još jedan primjer nesustavnosti unutar pravnog okvira.

Zakon o predsjedničkim izborima daje razumne vremenske rokove za rješavanje ovih pritužbi kako bi se podnositeljima pritužbi pružio učinkovit pravni lijek. Zakon predviđa rok od 48 sati za svaki korak u postupku pritužbe, uključujući i odluke prvostupanjskog tijela (DIP-a) i zadnjestupanjskog tijela (Ustavnog suda). Stoga je maksimalan rok unutar kojeg gore navedena tijela moraju donijeti odluku ukupno osam dana od dana kada se dogodio čin koji je predmet pritužbe.

## **B. PRITUŽBE VEZANE UZ KAMPANJU**

Pritužbe vezane uz kampanju rješavaju se u okviru DIP-ove nadležnosti „nadziranja pravilnosti izborne promidžbe“.<sup>64</sup> No Zakon o predsjedničkim izborima ne opisuje proces pritužbi za sporove vezane uz predizbornu kampanju. Također Zakon ne objašnjava što se smatra „pravilnom“ kampanjom, što ostavlja izborne sudionike bez jasnog vodstva o tome kako trebaju provoditi svoju predizbornu kampanju.

Zakon ne predviđa Ustavni sud kao prizivno tijelo za odluke DIP-a vezane uz predizbornu kampanju. Stoga ne postoji tijelo koje je ovlašteno zaprimati žalbe na odluke DIP-a ili preispitivati činjeničnu osnovu na temelju koje je DIP ocijenio „pravilnost izborne promidžbe“. OESS-ova načela, međunarodni standardi za demokratske izbore i dobra izborna praksa propisuju da treba postojati jasno definirani proces pritužbi s mogućnošću žalbe na odluke prvostupanjskog tijela.<sup>65</sup>

DIP je od predsjedničkih kandidata zaprimio nekoliko pritužbi vezanih uz predizbornu kampanju prije prvog kruga izbora u pogledu nejednakog zastupanja u medijima. U jednom slučaju DIP je izdao objavu za tisak naglašavajući odgovornost Nove TV da pruža jednake uvjete svim kandidatima tijekom sučeljavanja. Kao odgovor na jednu drugu pritužbu, DIP je savjetovao HRT da je neprikladno da gosti u televizijskoj emisiji izražavaju svoja stajališta o određenim kandidatima i da pozivaju birače da glasaju za određene kandidate, ukoliko tema programa nisu predsjednički izbori.

---

<sup>63</sup> Ustavni Zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, članak 91.

<sup>64</sup> Zakon o predsjedničkim izborima, članak 22 (6).

<sup>65</sup> Vidi OESS-ov Kopenhaški dokument iz 1990., stavak 5.10. i OESS-ov Moskovski dokument iz 1991., stavak 18.4. Postojeća načela za demokratske izbore u državama članicama OESS-a, OESS/ODIHR, Varšava 2003., strana 75., dostupno na [http://www.OESS.org/publications/odihr/2003/10/12345\\_127\\_en.pdf](http://www.OESS.org/publications/odihr/2003/10/12345_127_en.pdf) kao i Venecijanski Komisijski kod dobre prakse i izbornih pitanja: CDL-AD (2002.) 23 na strani 11. i Izvješće OSCE/ODIHR-a 2000. o rješavanju izbornih prijevora u području OSCE-a, strana 10., dostupno na: [http://www.OESS.org/publications/odihr/2000/08/12350\\_130\\_en.pdf](http://www.OESS.org/publications/odihr/2000/08/12350_130_en.pdf).

Tijekom drugog kruga izbora DIP je zaprimio dvije pritužbe od izbornog stožera g. Josipovića. Prva pritužba bilo je pismo odaslano medijima i naslovljeno na DIP u svezi predizbornog letka koji je uspoređivao dva kandidata iz drugog kruga izbora u pogledu njihovih religioznih uvjerenja i domoljublja. Kao odgovor na to DIP je pozvao oba kandidata da vode „poštenu i korektnu predizbornu kampanju“ te da ne daju izjave kojima se ne poštuju ljudska prava i tolerancija.<sup>66</sup> DIP je naložio uklanjanje spornih letaka s javnih mjesta. Stožer g. Bandića je zaniijekao uključenost u dijeljenje tog letka, tvrdeći da je pojava tog letka naštetila obojici kandidata.

Stožer g. Josipovića je podnio i drugu pritužbu. Stožer je tvrdio da predizborni spot g. Bandića „zlouporabljuje njegov glas i riječi [g. Josipovića]“.<sup>67</sup> U nedostatku pravnih odredbi DIP nije definirao jasna pisana pravila u svezi „pravilnog“ provođenja kampanje. Kao odgovor na ovu pritužbu DIP je utvrdio da je video spot oblikovan „na nedopustiv način“ te da je stoga „povreda dopuštenog i korektnog načina [...] izborne promidžbe“,<sup>68</sup> te je naložio prestanak emitiranja. DIP je kasnije izjavio da je svoju odluku temeljio na „izbornoj praksi... izraženoj u ranijim odlukama“ DIP-a i Ustavnog suda.<sup>69</sup> DIP nije tražio odgovor g. Bandića. Niti je g. Bandić imao svog predstavnika kada se donosila odluka. Pravila prirodne pravde i dobre izborne prakse zahtijevaju da se čuju stranke u sporu te da im se da prilika da odgovore.<sup>70</sup> G. Bandić je javno reagirao na tu odluku izjavljujući da nije bilo pravnih osnova za takvu odluku te je optužio DIP za cenzuru.

### C. ZAKONITOST I USTAVNOST IZBORA

Zakon o predsjedničkim izborima postavlja Ustavni sud kao prvo i zadnjestupanjsko tijelo vezano uz zahtjeve za „nadzor ustavnosti i zakonitosti“ izbora.<sup>71</sup> Tijekom ovih izbora Ustavni sud je dobio tri takva zahtjeva. Zahtjevi su se odnosili na predizbornu kampanju, dva su u svojoj osnovi bila žalbe na odluke DIP-a u svezi pritužbi vezanih uz predizbornu kampanju. S obzirom da se prema Zakonu ne može žaliti na takve odluke DIP-a, podnositelji zahtjeva su pokušali pozvati Ustavni sud da zauzme svoju ulogu nadziranja ustavnosti i zakonitosti izbora.

Prvi zahtjev podnio je g. Bandić 9. prosinca Ustavnom sudu zahtijevajući od suda na nadzire zakonitost izbora u svezi odluke DIP-a da zabrani prikupljanje donacija za predizbornu kampanju putem SMS poruka. Sud je odbio zahtjev 15. prosinca. Sud je zaključio da se na odluke DIP-a ne može žaliti u slučaju kada DIP vrši svoju nadzornu ulogu. Drugi zahtjev podnesen je 21. prosinca, a podnijela ga je kandidatkinja u prvom krugu izbora gđa. Škare-Ožbolt. Ona je tvrdila da mediji nisu omogućili jednake uvjete svim kandidatima. Sud je odlučio

<sup>66</sup> DIP-ovo „Priopćenje i upozorenje“, klasa 013-04/10-11/28 Spis br. 507-10-01 objavljen 5. siječnja 2010.

<sup>67</sup> Pismo upućeno DIP-u od izbornog stožera g. Josipovića od 6. siječnja 2010. Oglas se koristio dijelovima govora koji je održao g. Josipović na sastanku SDP-ovih regionalnih ogranaka. Tamo je prikazao kartu Hrvatske sa svojim rezultatima iz prvog kruga izbora prikazanih crvenom bojom. U promidžbenom spotu g. Bandića korištena je snimka izjave g. Josipovića u kojoj kaže „da će se cijela karta zacrveniti“ aludirajući pri tome na političko značenje crvene boje.

<sup>68</sup> DIP-ovo „Priopćenje i upozorenje“, br. 507/10/02 od 6. siječnja 2010.

<sup>69</sup> Odluka DIP-a 013-04/10-11/30 od 8. siječnja 2010.

<sup>70</sup> Vidi članak 30. Zakona o općem upravnom postupku (2009). Prirodna pravda odnosi se na postupovno poštenje. U svojem najjednostavnijem obliku ima tri pravila: pravo da se osobu saslušaju, pravo na nepristran forum i pravo na zaprimanje odluka koje se temelje na logičnim dokazima ili svjedočenjima. Vidi također Postojeća načela za demokratske izbore u državama članicama OESS-a, OESS/ODIHR, Varšava 2003., strana 75., raspoloživa na [http://www.OESS.org/publications/odihr/2003/10/12345\\_127\\_en.pdf](http://www.OESS.org/publications/odihr/2003/10/12345_127_en.pdf).

<sup>71</sup> Zakon o predsjedničkim izborima, članak 43.; Ustavni zakon o Ustavnom sudu, članak 87.



četiri dana nakon drugog kruga izbora te je zaključio da taj predmet ne potpada pod njegovu nadležnost već da je DIP odgovarajuće tijelo za to.<sup>72</sup> Iako sud u svojoj nadzornoj ulozi nije vezan strogim vremenskim rokovima koji se primjenjuju kada sudovi djeluju po žalbama na odluke DIP-a, vremenski rok ove odluke uskratio je kandidatkinji pravo na učinkovit pravni lijek.

Treći zahtjev podnio je g. Bandić 8. siječnja u kojem je tvrdio da je odluka DIP-a o zabrani emitiranja njegovog predizbornog spota prekršila njegovo pravo „na slobodnu kampanju i informiranje javnosti“.<sup>73</sup> G. Bandić je također smatrao da je DIP donio pogrešnu odluku bez da mu je prvo pružio priliku da ga se sasluša. U svojem odgovoru 14. siječnja Sud je ustvrdio da nije bilo priziva na DIP-ov nadzor nad pravilnošću predizborne kampanje. Tako je Sud potvrdio da se izborni sudionici nemaju pravo žaliti na odluke koje utječu na njihovo pravo provođenja predizborne kampanje. Sud je doduše dodao da DIP u okviru svojeg mandata ima pravo „nadzirati kampanju i u sklopu toga zabraniti emitiranje video spota kandidata... ukoliko smatra da je taj spot prekršaj dozvoljenog i pravilnog provođenja kampanje“.<sup>74</sup> Sud je također prepoznao da zakon ne propisuje objektivne kriterije za pravilnost predizborne kampanje te je naznačio svoju nakanu da podnese izvješće Saboru u pogledu toga i drugih nedostataka u pravnom okviru za izbore.

## XII. DAN IZBORA

OESS/ODIHR LEOM nije na dan izbora proveo opsežno i sustavno promatranje, ali su promatrači OESS/ODIHR LEOM-a posjetili ograničeni broj biračkih mjesta i općinskih i gradskih izbornih povjerenstava u cijeloj državi. Glasanje u oba kruga odvijalo se u skladu s pravilima. Članovi biračkih odbora na posjećenim biračkim mjestima u pravilu su bili upoznati s procedurama te su svoj posao obavili profesionalno i učinkovito. Njihova izvedba je napredovala zbog dodatne obuke i uputa primljenih prije drugog kruga.

Popisi birača bili su većinski točni. OESS/ODIHR LEOM promatrači zabilježili su u nekoliko slučajeva da su birači odbijeni iz razloga kao što je da nisu bili svjesni da su se trebali privremeno upisati kako bi mogli glasati izvan svojeg mjesta prebivališta ili da se adresa njihovog biračkog mjesta promijenila. To se većinom događalo tijekom prvog kruga. OESS/ODIHR LEOM promatrači primijetili su da članovi biračkih odbora na posjećenim biračkim mjestima tijekom prvog kruga nisu uvijek u potpunosti bili svjesni uputa DIP-a da se može prihvatiti identifikacija putem bilo koje službene isprave s fotografijom. Izgleda da su upute dane od strane općinskih i gradskih izbornih povjerenstava između dva kruga razjasnile ovo pitanje.

Na nekoliko biračkih mjesta posjećenih tijekom oba kruga uočen je raspored koji nije osiguravao tajnost glasanja. Nije se činilo da to utječe na odabir birača, ali birački su odbori mogli dobiti jasnije upute o tome kako postaviti raspored da bi se postigla puna suglasnost s ovim važnim načelom.

Mobilno glasanje provedeno je na većini posjećenih biračkih mjesta. Makar nije bilo jasnih smjernica za ovaj postupak, činilo se da je pretežno obavljan na pravodoban i uredan način uz

---

<sup>72</sup> Osim toga, sud je komentirao kako zakonu nedostaju objektivni kriteriji kako bi se mjerilo što su to „jednaki uvjeti za sve kandidate“.

<sup>73</sup> Pismo g. Bandića Ustavnom sudu od 8. siječnja 2010.

<sup>74</sup> Odluka Ustavnog suda U-VII/111/2010 od 14. siječnja 2010.



zakonom određenu prisutnost dvoje članova biračkog odbora. Mobilno glasanje koristilo se za birače koji se nisu našli na biračkim popisima u nekim staračkim domovima. Birački odbori uputili su ih da zatraže mobilno glasanje s biračkog mjesta njihovog prebivališta, ako je u blizini.

Postupak prebrojavanja glasova u pravilu je osiguravao transparentnost i točnost. Nisu zamijećene veće nedosljednosti. Međutim, OEES/ODIHR LEOM je primijetio da BO nisu proveli detaljnu provjeru glasačkih listića prije njihovog prebrojavanja, posebice u prvom krugu. To se može objasniti nedostatkom detaljnih procedura u priručniku. Postupanje BO tijekom procesa prebrojavanja pokazalo je napredak u drugom krugu; to, u određenoj mjeri, pokazuje pozitivan učinak dodatne obuke koja je provedena za članova BO između dva kruga.

Izgleda da je dostava biračkih materijala i zapisnika s rezultatima odgovarajućim OIP/GIP-ovima od strane BO obavljena žurno i učinkovito. Zapisnici su pregledani od OIP/GIP-ova prije njihovog predavanja centrima za unos podataka. Čini se kako je postupak automatske obrade podataka učinkovito proveden.

Unatoč tome što su skoro svi rezultati s biračkih mjesta obrađeni do 22:00 sata na oba izborna dana, DIP je objavio prijevremene rezultate tek u ponoć zbog odredbe o izbornoj šutnji. Konačni službeni rezultat je objavljen u podne dan nakon drugog kruga. G. Josipović dobio je 60,3% glasova, pobjeđujući u svim osim jedne od 21 županije u Hrvatskoj.<sup>75</sup>

Odaziv birača u prvom krugu iznosio je 43,96%, što je najmanji odaziv birača na predsjedničke izbore od 1991. godine. Odaziv birača u drugom krugu značajno je porastao na 50,13%. Najveći porast ostvaren je u glasanju izvan zemlje u BiH; odaziv u drugom krugu skoro je udvostručen s 19,07% na 36,65%, navodno zbog snažnog poziva na glasanje provedenog na dan izbora. G. Bandić odmah je prihvatio rezultate drugog kruga te čestitao pobjedniku.

### **XIII. PREPORUKE**

Preporuke koje slijede ponuđene su na razmatranje državnim tijelima, političkim strankama i civilnom društvu Hrvatske u cilju pružanja daljnje podrške njihovim naporima za unaprjeđivanje provedbe izbora. OEES/ODIHR je spreman pomoći državnim tijelima i civilnom društvu u tim naporima. Preporuke su sastavljene u dva dijela: one koje se smatraju prioritetnim preporukama i druge.

#### **A. PRIORITETNE PREPORUKE**

1. U skladu s prethodnim preporukama OEES/ODIHR-a i drugih,<sup>76</sup> preporučuje se detaljna analiza, konsolidacija i usklađivanje pravnog okvira za izbore. Trebalo bi razmotriti donošenje sveobuhvatnog izbornog zakona koji bi obuhvatio sve tehničke aspekte provođenja izbora, uključujući one trenutno određene obvezujućim uputama izdanim od strane DIP-a. Posebna poglavlja koja uređuju jedinstvene aspekte lokalnih, parlamentarnih i predsjedničkih izbora mogu biti uključena u ovaj zakon.

<sup>75</sup> G. Bandić dobio je 92,02% ukupnog broja glasova izvan zemlje.

<sup>76</sup> Primjerice, u izvješću Saboru od 7. veljače 2005. g., DIP je iznio niz preporuka u cilju unaprjeđivanja Zakona o predsjedničkim izborima. Nakon parlamentarnih izbora u 2007. g., DIP je opet objavio niz preporuka.

2. Trebalo bi ustanoviti jasno definiran postupak pritužbe, sukladan pravilima pravičnosti postupka i dobroj izbornoj praksi. Pravni okvir treba odrediti procedure za pritužbe na jezgrovit način, uključujući sve aspekte izbora. Mehanizam osporavanja izbora treba pružiti pravo na žalbu protiv svih odluka donesenih od strane izbornih tijela te osigurati da sve upravne odluke mogu biti razmatrane od strane nekog pravosudnog tijela sukladno načelima OESS-a.
3. Treba završiti institucionalnu reformu DIP-a te treba ustanoviti stalno, profesionalno članstvo u DIP-u. DIP treba imati podršku odgovarajućih ljudskih i materijalnih resursa kako bi se povećao njegov kapacitet, neovisnost i autoritet.
4. Trebaju se nastaviti naponi za povećanje točnosti biračkih popisa, brisanje birača preminulih u inozemstvu te osiguravanje točnih podataka o stvarnom prebivalištu nekog birača.
5. Nedopuštene aktivnosti tijekom predizborne kampanje trebaju biti jasno utvrđene u zakonu. Također treba uključiti preciznu definiciju onog što zove „pravilnost“ predizborne kampanje kako bi se stvorili predvidljivi uvjeti za kandidate na izborima.
6. Treba poduzeti mjere za zaštitu tajnosti glasanja. One trebaju uključivati pomake u tehničkom rasporedu pregrada i jasnim smjernicama kako biračka mjesta trebaju biti uređena.
7. Treba razmotriti uvođenje ograničenja iznosa donacije koju fizičke i pravne osobe mogu dati tijekom predsjedničke predizborne kampanje nekoj političkoj stranci ili kandidatu te uključiti „robu i usluge“ kao dio ukupnih prihoda kampanje.
8. Zakon treba pružiti jasna pravila o izvještavanju o troškovima kampanje između oba kruga glasanja na izborima kao i konačnog izvještavanja od strane političkih stranaka i kandidata. Takvo izvještavanje treba uključivati točno utvrđene troškovne stavke kao i podatke o izvorima i iznosima prikupljenih sredstava.
9. Treba odrediti neovisno tijelo odgovorno za zaprimanje, praćenje, reviziju i izvještavanje o financiranju kampanja. To tijelo treba imati ovlasti provoditi ili pokrenuti istrage te izdavati učinkovite i primjerene sankcije za kršenje i nepridržavanje propisa.
10. Zakon o predsjedničkim izborima treba izmijeniti kako bi se razjasnile odgovornosti medija tijekom izborne kampanje, pogotovo zakonske odredbe o jednakom predstavljanju kandidata, na način koji ne narušava uredničku nezavisnost medija.

## **B. DRUGE PREPORUKE**

### **Pravni okvir**

11. Pravni okvir treba jasno odrediti djelokrug i opseg obvezujućih uputa DIP-a na biračke odbore niže razine te u drugim pitanjima vezanim uz izbore.
12. Treba uvesti definiciju na koji se niz aktivnosti odnosi odredba o izbornoj šutnji. Postojeća različita razdoblja izborne šutnje u raznim zakonima trebaju biti usklađena u cilju izbjegavanja zbrke.

13. Pravni okvir treba izmijeniti kako bi dopustio svim kategorijama promatrača da promatraju sve aspekte izbornog procesa.
14. Treba razmotriti uklanjanje odredbe da birači mogu poduprijeti nominaciju samo jednog predsjedničkog kandidata. Ova odredba bi mogla rezultirati diskvalifikacijom potencijalnog kandidata bez njegovog znanja ili kontrole.

### **Izborna administracija**

15. Treba razmotriti da DIP razvije i provede sveobuhvatnu komunikacijsku strategiju prema svim dionicima uključenim u izbore u cilju pružanja odgovarajućih i pravodobnih informacija. Ova bi se strategija mogla provoditi na više načina i pokrivati sve aspekte izbornog procesa, poput registracije birača, registracije kandidata i stranaka, postupak glasanja, financiranje kampanja te promatranje dana izbora.
16. Treba intenzivirati obuku za članove BO-a. Svi članovi BO-a trebaju barem dobiti primjerak priručnika o postupanju na dan izbora. Isti priručnik treba se dostaviti kandidatima, političkim strankama i promatračima.

### **Pritužbe i žalbe**

17. Treba razmotriti uvođenje sankcija koje su primjerene prekršaju. One također mogu uključivati odredbu o poduzimanju mjera ispravljanja počinjenog, ako je moguće, prije korištenja sankcija.
18. DIP treba voditi evidenciju pritužbi i upita, navodeći sve faze posljedičnog postupka koji je uslijedio.

### **Postupci na dan izbora**

19. Treba razmotriti potpunije opisivanje postupka za mobilno glasanje u zakonu kako bi se više zaštitio integritet izbornog procesa.
20. Kako bi se osiguralo puno povjerenje u integritet rezultata, postupak prebrojavanja glasačkih listića treba biti detaljnije opisan u priručniku o postupanju na dan izbora za biračka mjesta te tijekom obuke članova BO-a.

### **Mediji**

21. Uzimajući u obzir da Vijeće za elektroničke medije provodi praćenje emitiranih medija, treba razmotriti davanje formalne uloge Vijeću u praćenju medijskog praćenja izbora. Takvo praćenje može pomoći DIP-u u provedbi odredbi iz Zakona o predsjedničkim izborima u svezi medija.

**PRILOG: KONAČNI REZULTATI**

**PREDSJEDNIČKI IZBORI  
KONAČNI REZULTATI<sup>77</sup>**

**1. KRUG IZBORA**

Republika Hrvatska	Ukupno	
Broj birača	4.495.233	
Broj birača koji su glasali	1.975.909	43,96 %
Broj važećih listića	1.954.441	98,94 %
Broj nevažećih listića	20.890	1,06 %

Kandidati	Broj glasova	% glasova
1. Milan Bandić	293.068	14,83 %
2. prof. dr. sc. Andrija Hebrang	237.998	12,04 %
3. prof. dr. sc. Ivo Josipović	640.594	32,42 %
4. Josip Jurčević	54.177	2,74 %
5. Damir Kajin	76.411	3,87 %
6. Boris Mikšić	41.491	2,10 %
7. prof. dr. sc. Dragan Primorac	117.154	5,93 %
8. prof. dr. sc. Vesna Pusić	143.190	7,25 %
9. Vesna Škare-Ožbolt	37.373	1,89 %
10. prof. dr. sc. Miroslav Tuđman	80.784	4,09 %
11. Nadan Vidošević	223.892	11,33 %
12. Slavko Vukšić, ing.	8.309	0,42 %

**2. KRUG IZBORA**

Republika Hrvatska	Ukupno	
Broj birača	4.495.528	
Broj birača koji su glasali	2.253.570	50,13 %
Broj važećih listića	2.222.607	98,64 %
Broj nevažećih listića	30.547	1,36 %

Kandidati	Broj glasova	% glasova
1. prof. dr. sc. Ivo Josipović	1.339.385	60,26 %
2. Milan Bandić	883.222	39,74 %

<sup>77</sup> Prema DIP-ovoj stranici: <http://www.izbori.hr/izbori/izbori09predsjednik.nsf/wi?OpenForm>, za detaljne rezultate prvog kruga izbora vidi ovdje: [http://www.izbori.hr/2009Predsjednik/rezultati/r\\_00\\_0000.html](http://www.izbori.hr/2009Predsjednik/rezultati/r_00_0000.html), za detaljne rezultate drugog kruga izbora vidi ovdje: [http://www.izbori.hr/2009Predsjednik/rezultati2K/r\\_00\\_0000.html](http://www.izbori.hr/2009Predsjednik/rezultati2K/r_00_0000.html).

## O OEES/ODIHR-U

Ured za demokratske institucije i ljudska prava (OEES/ODIHR) je glavno OEES-ovo tijelo koje pomaže državama članicama „da osiguraju potpuno poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, da poštuju vladavinu prava, da promiču načela demokracije i (...) da grade, jačaju i štite demokratske institucije, kao i da promiču toleranciju u cijelom društvu“ (Dokument sa Helsinškog samita 1992. godine). To se zove ljudska dimenzija OEES-a.

OEES/ODIHR, smješten u Varšavi (Poljskoj), osnovan je kao Ured za slobodne izbore 1990. godine na Pariškom samitu te je krenuo s radom u svibnju 1991. godine. Godinu dana kasnije naziv ureda se promijenio kako bi se u nazivu odrazio prošireni mandat koji obuhvaća ljudska prava i demokratizaciju. Danas zapošljava više od 130 djelatnika.

OEES/ODIHR je vodeća agencija u Europi u području promatranja izbora. Svake godine OEES/ODIHR koordinira i organizira tisuće promatrača koji ocjenjuju da li se izbori u području OEES-a provode u skladu s OEES-ovim načelima, drugim međunarodnim standardima demokratskih izbora i nacionalnim zakonodavstvom. Njegova jedinstvena metodologija omogućava duboki uvid u cjeloviti izborni postupak. OEES/ODIHR pomaže državama članicama kroz projekte pomoći da unaprijede svoj izborni okvir.

Aktivnosti demokratizacije ovog Ureda uključuju: vladavinu prava, zakonodavnu podršku, demokratsko upravljanje, migraciju i slobodu kretanja, te jednakost spolova. OEES/ODIHR svake godine provodi cijeli niz usmjerenih programa pomoći kojima teži razviti demokratske strukture.

OEES/ODIHR također pomaže državama članicama da ispune svoje obaveze u pogledu promicanja i zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda u skladu s OEES-ovim načelima o ljudskoj dimenziji. To se ostvaruje kroz rad s cijelim nizom partnera kako bi se promicala suradnja, izgradnja kapaciteta i davanje ekspertize u tematskim područjima, uključujući ljudska prava u borbi protiv terorizma, unaprjeđenje zaštite ljudskih prava osoba koje su žrtve trgovine ljudima, obrazovanje i obuka iz područja ljudskih prava, praćenje i izvještavanje o ljudskim pravima, te ljudska prava i sigurnost žena.

U okviru područja tolerancije i nediskriminacije OEES/ODIHR pruža podršku državama članicama u jačanju njihovog odgovora spram zločina iz mržnje te incidenata temeljenih na rasizmu, ksenofobiji, antisemitizmu i drugim oblicima netolerancije. Aktivnosti OEES/ODIHR-a vezane uz toleranciju i nediskriminaciju usmjerene su na sljedeća područja: zakonodavstvo; obuku iz područja provođenja zakona; monitoring, izvještavanje i praćenje odgovora na krivična djela i incidente motivirane mržnjom; te obrazovne aktivnosti kojima se promiče tolerancija, poštivanje i uzajamno razumijevanje.

OEES/ODIHR daje savjete državama članicama u svezi njihovih politika o Romima i Sintima. Promiče izgradnju kapaciteta i umrežavanje među zajednicama Roma i Sinta, te potiče sudjelovanje predstavnika Roma i Sinta u tijelima koja donose politike.

Sve aktivnosti ODIHR-a provode se kroz blisku koordinaciju i suradnju s državama članicama OEES-a, institucijama i terenskim operacijama OEES-a, te također s drugim međunarodnim organizacijama.

Više informacija dostupno je na internet stranici ODIHR-a ([www.OEES.org/odihr](http://www.OEES.org/odihr)).