

UREĐENJE IZBORNE KAMPANJE (PROMIDŽBE) U REPUBLICI HRVATSKOJ I PROBLEM (NE)KOHERENTNOSTI VAŽEĆEGA NORMATIVNOG OKVIRA

Gordan Struić

PREGLEDNI RAD / DOI: 10.20901/ms.9.17.5 / PRIMLJENO: 22.03.2018.

SAŽETAK *U radu se razmatra normativni okvir uređenja izborne kampanje (promidžbe) u Republici Hrvatskoj, napose s obzirom na povećani broj propisa koji uređuju ovu materiju te činjenicu da ne postoji jedinstven izborni zakon koji uređuje ovo pitanje. Analizom niza zakona, drugih propisa i akata kojima se uređuje izborna kampanja za parlamentarne, predsjedničke i lokalne izbore te za izbore članova u Europski parlament iz Republike Hrvatske, nastoji se ispitati koherentnost tog okvira. Nakon nekoliko općenitih napomena o normativnom okviru, rad donosi pregled uređenja izborne kampanje nakon 1990. te analizira važeća rješenja. Zaključeno je da su važeća rješenja postupno oblikovana, ali i da ima prostora za njihovo unaprjeđenje te je potvrđena polazišna teza da važeći normativni okvir uređenja izborne kampanje nije koherentan.*

KLJUČNE RIJEČI

IZBORNA KAMPANJA, IZBORNA PROMIDŽBA, IZBORNO ZAKONODAVSTVO, NORMATIVNI OKVIR, HRVATSKA

Bilješka o autoru _____

Gordan Struić :: savjetnik u Hrvatskom saboru i doktorski kandidat na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu :: gordan.struic@gmail.com

UVODNA RAZMATRANJA

Iako se ideja izborne kampanje javila još potkraj 18. stoljeća u SAD-u, odnosno u prvoj polovici 19. stoljeća u Europi, do njezina evoluiranja u suvremenu, organiziranu aktivnost došlo je tek sredinom 20. stoljeća, korištenjem televizije za vrijeme američkih predsjedničkih izbora (Kustec Lipicer, 2007; Norris, 2004; Tomić, 2017). U politološkoj literaturi postoje brojne definicije izborne kampanje. Mirjana Kasapović (2003: 134) tako navodi da je riječ o planiranoj i organiziranoj političkoj djelatnosti „kojom izborni akteri nastoje dobiti što veću potporu birača za vlastite političke opcije i tako osvojiti vlast ili steći što veći udio u vlasti, tj. maksimirati izbornu dobit“. Slično tome, Dražen Lalić i Suzana Kunac (2005: 38) određuju izbornu kampanju kao organiziranu i planiranu komunikacijsko-marketinšku „aktivnost političkih stranaka i kandidata kojoj je cilj osiguranje potpore (dijela) javnosti potrebne za održanje na vlasti, osvajanje vlasti ili utjecanje na vlast“. Na sličan način i Zoran Tomić (2012: 240) izbornu kampanju definira kao „aktivnost političkih stranaka i kandidata u vrijeme (pred)izborne kampanje“, čiji je cilj primjenom integrirane marketinške komunikacije „predstaviti kandidate i program, izgraditi pozitivan stranački i osobni *image*, a zatim pridobiti birače za postizanje planiranog izbornog cilja“. Polazeći od političko-pragmatičnog pristupa, mogu se uočiti tri osnovna cilja izborne kampanje: prvo, mobilizacija birača (radi njihove izborne participacije u što većem broju); drugo, predstavljanje kandidata, stranaka i njihovih političkih programa biračima; treće, prikupljanje novčanih sredstava i regrutiranje aktivista za kampanju; gledano iz komunikološko-dijaloške perspektive izborna se kampanja određuje kao „poglavito komunikacijski proces u kojemu kandidati i stranke odašilju poruke biračima kako bi im na dan izbora dali svoj glas“ (Kasapović, 2003: 134).

U pravnoj literaturi preferira se korištenje zakonskog izraza „izborna promidžba“ te se pod njome općenito razumijeva „djelatnost političkih stranaka i kandidata, u razdoblju od dana raspisivanja izbora ili dana objave kandidacijskih lista do određenog dana prije izbora, kojom se biračkom tijelu prezentira izborni program u nastojanju da pridobiju podršku što većeg broja birača“ (Vidaković Mukić, 2015: 423). Međutim, zamjetno je kako većina autora uobičajeno naglašava (tek) njezin proceduralni značaj, ističući da je riječ o „vrlo važnoj fazi izbornog postupka“ (Smerdel i Sokol, 2009: 263), vremenskom razdoblju „u kojem se kandidati (...) predstavljaju svojim izbornim programima (...) svojim biračima“ (Jelušić, 2004: 4) te da ona „počinje danom objave zbirnih lista izbornih jedinica, a završava 24 sata prije dana održavanja izbora“ (Smerdel, 2013: 357) – bez pobližeg određivanja samog sadržaja i komunikološko-dijaloškog pristupa određenju toga pojma. Bez obzira na navedenu razliku, u ovom radu oba izraza koriste se ravnopravno.

Polazeći od shvaćanja Craig A. Smitha (1990: 108, prema Šiber, 2003) da je za razumijevanje izborne kampanje nužna analiza, *inter alia*, izbornih pravila, odnosno izbornih propisa i pravila koja predviđaju uvjete i vrijeme kandidiranja, način financiranja kampanje itd., u radu se razmatra normativni (pravni) okvir njezina uređenja radi istraživanja koherentnosti tog okvira, napose s obzirom na povećani broj propisa koji uređuju ovu materiju, kao i to da ne postoji jedinstven izborni zakon. Iako o temi izbornih kampanja postoji izrazito bogata literatura, kako u Hrvatskoj, tako i u svijetu, analizi normativnog okvira uređenja

izborne kampanje dosad se u literaturi, posebice hrvatskoj, posvećivala premala pozornost. Ovim se radom nastoji to promijeniti: nakon uvodnog dijela i općenitih napomena o normativnom okviru uređenja izborne kampanje u drugom dijelu, u trećem dijelu rada pristupa se pregledu načina uređenja izborne kampanje u Hrvatskoj nakon 1990., dok se u četvrtom, središnjem dijelu rada razmatraju relevantne odredbe niza važećih propisa kojima se uređuju pojedina pitanja izborne kampanje¹. Konačno, u petom, završnom dijelu rada donose se zaključna razmatranja.

OPĆENITE NAPOMENE O NORMATIVNOM OKVIRU

S obzirom na to da je demokratska kontrola cjelokupnoga izbornog procesa, pa tako i kampanje, jedan od temelja na kojima počivaju izbori u svakoj „ustavno-demokratskoj državi liberalnopluralističke provenijencije“ (Bačić, 2000: 155), normativni okvir uređenja izbora treba biti jasno i razumljivo strukturiran kako ne bi ostavljao mjesta dvojbi i treba „obuhvatiti sve komponente izbornog sustava nužne za osiguravanje demokratskih izbora“ (International IDEA, 2002: 11). U arhitekturi pravnog okvira uređenja izbora postoji niz potkategorija koje čine predmet pobližeg istraživanja, poput izbornog sustava, izbornog menadžmenta, granica izbornih okruga, registracije birača, izborne kampanje, organiziranja i financiranja političkih stranaka i kandidata, glasovanja i utvrđivanja rezultata glasovanja, načina rješavanja izbornih sporova, edukacije birača, promatrača izbora, uloge medija, kao i korištenja tehnologije u izborima (ACE Electoral Knowledge Network, 2012). Kao što je uvodno spomenuto, u radu će biti razmotren samo onaj dio normativnog okvira uređenja izbora koji se odnosi na izborne kampanje u Hrvatskoj. Prije nego što se tome pristupi, potrebno je ukazati na one njezine elemente koji možda i nisu toliko značajni iz perspektive istraživačkog pitanja ovog rada, ali su koristan alat u budućim istraživanjima ove teme – primjerice, njezine komparativne perspektive – pa ih u tom kontekstu treba ukratko izložiti.

Pri istraživanju uređenja izborne kampanje u komparativnoj perspektivi prisutno je nastojanje da se izborna kampanja promatra kroz njezina četiri elementa: prvi element čine akteri izborne kampanje, drugi vremensko razdoblje njezina trajanja, treći njezino financiranje i četvrti sloboda izborne kampanje (*ibid.*: 97-102). Kada je riječ o akterima izborne kampanje, iako u usporednom izbornom pravu postoje različita rješenja, normativni okvir uvijek treba jasno predvidjeti u izbornom ili kaznenom zakonu kakvo postupanje neće biti dopušteno tijekom izborne kampanje; takve odredbe ne bi trebale biti odveć restriktivne, već omogućiti „aktivnu i otvorenu kampanju, oslobođenu od utjecaja“ vlasti (International IDEA, 2002: 56). Pritom kodeksi ponašanja političkih stranaka i kandidata u izbornoj kampanji ne moraju nužno biti uključeni u normativni okvir, već mogu činiti dobrovoljni sporazum, kako je to, primjerice, slučaj u Indiji, Indoneziji, Keniji i Liberiji (Catt i dr., 2014: 81).

¹ Iako se izborna kampanja spominje i u nizu međunarodnih dokumenata, uzimajući u obzir da je njihov značaj u nastojanju oblikovanja općih načela na međunarodnoj razini, poput razumne ravnoteže javnog i privatnog financiranja, poštenih kriterija raspodjele državnih davanja strankama itd., koja, pak, „ne treba miješati s mjerama koje poduzimaju pojedine zemlje“ (Kregar, 2007: 97), u ovom se radu na njih neće posebno osvrnati.

Izuzev rijetkih primjera država koje previđaju nešto duže trajanje izborne kampanje, poput Meksika, u kojemu izborna kampanja za predsjedničke izbore traje duže od četiri mjeseca, u najvećem broju država ona uobičajeno traje od dva do četiri tjedna (ACE Electoral Knowledge Network, 2012: 98). Ujedno, za razliku od država anglosaksonskoga pravnog sustava u kojima izborna šutnja nije predviđena, čak ni na pojmovnoj razini, postoji niz država u kojima je njezino trajanje određeno zakonom (poput Bugarske, Slovenije, Mađarske, Rusije i Albanije, u kojima izborna šutnja počinje 24 sata prije dana održavanja izbora, dok u Češkoj, Slovačkoj i Rumunjskoj ona traje 48 sati), no postoje i države, poput Švedske, u kojima je dostatan samo džentlmenški sporazum glavnih političkih opcija kojim se obvezuju pridržavati izborne kampanje prema stanovitim standardima, kao i suzdržati se od nje prije dana održavanja izbora (Musiał-Karg, 2013: 101-102).

Kod uređivanja načina financiranja izborne kampanje treba imati u vidu da postoje javni i privatni izvori te da razlike u pristupu država u normiranju proizlaze iz političke tradicije, prevladavajuće političke kulture i načina na koji se oblikuju i provode njihove javne politike (Mataković i Petak, 2010: 86-87). Primjerice, u državama anglosaksonskoga pravnog sustava prevladava financiranje iz privatnih izvora (npr. donacije korporacija), dok u državama kontinentalnoga pravnog sustava – uz rijetke izuzetke, poput Nizozemske u kojoj je primarno financiranje iz privatnih izvora – prevladava financiranje iz javnih izvora (*ibid.*). Zanimljivo je da pojedine države (npr. Švicarska) nemaju poseban propis koji bi uređivao financiranje političkih aktivnosti i izborne kampanje (van Biezen, 2004; Piccio, 2016).

Četvrti element izborne kampanje čini njezina sloboda koja ujedno sadrži i zahtjev za pridržavanjem niza srodnih prava i sloboda, poput izražavanja, udruživanja, okupljanja i kretanja, pa normativni okvir uređenja izborne kampanje treba obuhvaćati pravo na otvorenu i pošteni kampanju, ali i omogućiti pravodobno i djelotvorno pravno sredstvo u slučajevima povrede prava ili primjene „nerazumnih ograničenja“ (ACE Electoral Knowledge Network, 2012: 101).

U usporednoj studiji o uređenju izborne kampanje u 18 država Latinske Amerike (INE/UNDP, 2014), koju su proveli meksički Nacionalni institut za izbore i Program Ujedinjenih naroda za razvoj, također se ističu četiri elementa izborne kampanje. Iako se sadržajno većina njih poklapa s prethodno navedenim – akterima kampanje, aktivnostima koje su usmjerene na realizaciju cilja kampanje (koju bi se moglo podvesti pod opisani element slobode kampanje) i razdobljem u kojemu su te aktivnosti dopuštene – u spomenutoj studiji financiranje kampanja izdvojeno je u zasebnu kategoriju, dok se kao element izborne kampanje navodi njezin cilj, odnosno svrha koja se uobičajeno svodi na pridobivanje glasova birača (*ibid.*: 19-20). Tako se navodi da od ukupno 18 država Latinske Amerike njih 14 zakonom izrijekom i relativno jasno propisuje cilj, odnosno svrhu, poput Argentine, Bolivije, Čilea, Kolumbije, Meksika itd., dok u izbornom zakonodavstvu četiriju država (Brazil, Peru, Urugvaj i Salvador) nije nađena takva odredba (*ibid.*: 22, 118).

Iz dosad izloženog slijedi da postoje različiti pristupi u uređenju izborne kampanje, što proizlazi iz slobode svake države da odlučuje o načinu na koji će urediti svoj izborni sustav, ali i da pritom normativni okvir uređenja izbora, a time i izborne kampanje u pojedinoj

državi, treba biti jasno i razumljivo strukturiran, kako ne bi ostavljao mjesta eventualnim dvojabama pri interpretaciji izbornih pravila, bez kojih, kako primjećuju Mala Htun i Bingham G. Powell (2013: 1), „predstavnička demokracija nije održiva“.

IZBORNA KAMPANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ NAKON 1990.

Pri razmatranju normativnog okvira uređenja izborne kampanje najprije vrijedi primijetiti da je još *Zakonom o izboru i opozivu odbornika i zastupnika* iz 1989. (Narodne novine, 55/89) prvi put propisano kako predloženi kandidati imaju „pod jednakim uvjetima pravo na iznošenje i obrazlaganje svojih programa“ (čl. 27. st. 2.), a već sljedeće godine donesen je *Zakon o izboru i opozivu odbornika i zastupnika* (Narodne novine, 7/90) kojim je uveden izraz „(pred)izborna kampanja“, ali bez određivanja njezina sadržaja. Njime je bilo propisano da Republički odbor za nadzor izbora upozorava na „postupke sredstava informiranja, političkih i drugih organizacija, organa uprave ili kandidata koji ometaju korektnost izborne kampanje i ugrožavaju jednakost prava svih kandidata u njoj“. Ako je bilo koji sudionik (pred)izborne kampanje pozivao na nasilje, širio vjersku ili rasnu mržnju ili, pak, poticao neravnopravnost spolova, isti je odbor inicirao pokretanje postupka kod nadležnih državnih tijela.

Zakonom o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske iz 1992. (Narodne novine, 22/92) uveden je izraz „izborna promičba“ te je prvi put izrijeком propisano da od dana objave lista kandidata izbornih jedinica i zbirne liste državnih lista pa do 24 sata prije dana održavanja izbora „svi kandidati za zastupnike i sve političke stranke, koje su predložile kandidate, imaju pod jednakim uvjetima pravo na iznošenje i obrazlaganje svojih izbornih programa te izbornu promičbu“ (čl. 18.). Tijekom tog razdoblja Hrvatska radiotelevizija bila je obvezna u okviru svojih programa svim političkim strankama i manjinskim zajednicama određenima zakonom, koje su sudjelovale na izborima za zastupnike, omogućiti da u jednakom vremenu izlože svoj izborni program. Također, sva sredstva javnog pripočavanja morala su „političkim strankama i manjinskim zajednicama (...) i kandidatima za zastupnike (...) omogućiti da pod jednakim uvjetima izlažu svoj program i obavljaju izbornu promičbu“ (čl. 19.). Na dan izbora, kao i 24 sata prije dana održavanja izbora, bila je zabranjena svaka „promičba“ i svako objavljivanje prethodnih rezultata ili procjena rezultata izbora. Njezinu pravilnost isprva je nadzirala Izborna komisija Republike Hrvatske, a nakon *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske* iz 1993. (Narodne novine, 1/93) i Županijska izborna komisija. Važeći izraz „izborna promidžba“ prvi put korišten je tek u *Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske* iz 1995. (Narodne novine, 68/95), no sve do donošenja *Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor* iz 1999. (Narodne novine, 116/99)² nije bilo značajnijih izmjena i dopuna navedenih odredbi.

Gotovo identične zakonske odredbe iz 1992. o „izornoj promičbi“ bile su ugrađene i u *Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske* iz 1992. (Narodne novine, 22/92) te su ostale na snazi do *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru predsjednika Republike*

² *Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor* (Narodne novine, 53/03) naziv tog zakona izmijenjen je u *Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor*.

Hrvatske iz 2014. (Narodne novine, 128/14). Sličan pristup zakonodavca može se uočiti i u *Zakonu o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave* iz 1992. (Narodne novine, 90/92). Važeći zakonski izraz „izborna promidžba“ uveden je *Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave* iz 2001. (Narodne novine, 33/01), koji je svim političkim strankama koje su predložile liste, nositeljima ili drugim predstavnicima nezavisnih lista davao pravo na iznošenje i obrazlaganje svojih izbornih programa i izbornu promidžbu pod jednakim uvjetima, i to od dana objave zbirne kandidacijske liste pa do 24 sata prije dana održavanja izbora, a lokalna sredstva javnog informiranja bila su im pod jednakim uvjetima obvezna omogućiti iznošenje i obrazlaganje izbornih programa te „nesmetano obavljanje izborne promidžbe“. *Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave* iz 2005. (Narodne novine, 40/05) određeno je da je na dan koji prethodi danu održavanja izbora, kao i na sâm dan održavanja izbora, sve do zatvaranja birališta u 19 sati, zabranjena svaka izborna promidžba i objavljivanje privremenih rezultata ili njihovih procjena. Ispitivanje javnog mnijenja i opredjeljenja birača o glasovanju bilo je dopušteno i za vrijeme trajanja izbora, a rezultati ispitivanja nisu se smjeli objavljivati do zatvaranja birališta. Navedene odredbe potom su preuzete u *Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba* iz 2007. (Narodne novine, 109/07) te su ostale na snazi sve do važećeg *Zakona o lokalnim izborima*. Stupanjem na snagu *Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe* iz 2011. (dalje: ZoFPAIP; Narodne novine, 24/11) prestali su važiti *Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata* (Narodne novine, 1/07) i *Zakon o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika Republike Hrvatske* (Narodne novine, 105/04).

VAŽEĆA NORMATIVNA RJEŠENJA

Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor

Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (dalje: ZoIZHS; Narodne novine, 116/99, 109/00, 53/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 104/15, 48/18) određeno je da izborna promidžba započinje „danom objave zbirnih lista izbornih jedinica, a završava 24 sata prije dana održavanja izbora“. Od dana održavanja izbora pa sve do zatvaranja birališta, kao i 24 sata koja prethode danu održavanja izbora, zabranjena je „svaka izborna promidžba, objavljivanje procjena izbornih rezultata, kao i objavljivanje prethodnih, neslužbenih rezultata izbora, objavljivanje fotografija u sredstvima javnog priopćavanja, izjava i intervju kandidata, te navođenje njihovih izjava ili pisanih djela“ (čl. 28.).

Nakon što su više od 15 godina od donošenja ZoIZHS-a (1999.) na snazi bile odredbe prema kojima su sve političke stranke koje su predložile kandidacijske liste u vrijeme izborne promidžbe pod jednakim uvjetima imale pravo na iznošenje i obrazlaganje svojih izbornih programa te na izbornu promidžbu, a sva sredstva javnog priopćavanja obvezu da u svom djelovanju omoguće ostvarivanje tog prava, *Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor* iz 2015. (Narodne novine, 19/15) u čl. 29. propisano je da su Hrvatska televizija i Hrvatski radio dužni „pratiti izbornu promidžbu te (...) u razdoblju izborne promidžbe svim sudionicima u izborima dužni omogućiti iznošenje i

obrazlaganje njihovih izbornih programa. Nakladnici ostalih medija samostalno odlučuju hoće li i u kojoj mjeri pratiti izbornu promidžbu". Smisao takvog pristupa valja pronaći u *Konačnom prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor*, P. Z. br. 722 od 4. veljače 2015. (Hrvatski sabor, 2015a) u kojemu se ističe da se time „uvažava realnost da danas postoji čitav niz medija koji u svojem programu imaju minimum ili uopće nemaju političke sadržaje“, realiziraju preporuke iz *Konačnog izvješća Ograničene misije za promatranje parlamentarnih izbora OESS/ODIHR-a* (OSCE, 2012) održanih 4. prosinca 2011. te omogućuje kvalitetno i sustavno praćenje izborne promidžbe.

Izmjenama i dopunama ZolZHS-a iz 2015. propisana je obveza nakladnika svih medija da u praćenju izborne promidžbe i predstavljanju izbornih aktivnosti kandidata u izborima jamče novinarsku neovisnost, profesionalnost i stručnost, dosljedno poštivanje novinarskoga kodeksa te posebno temeljnog načela slobode izražavanja propisanog u čl. 38. *Ustava Republike Hrvatske* (dalje: *Ustav*; Narodne novine, 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14), čl. 10. *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* (Narodne novine – Međunarodni ugovori, 18/97, 6/99, 8/99, 14/02, 1/06, 2/10, 13/17) i čl. 11. *Povelje Europske unije o temeljnim pravima* (Službeni list EU, C 202/389 od 7. lipnja 2016.), vodeći se interesima javnosti. Cilj ovih izmjena treba pronaći u modernizaciji i racionalizaciji pravila u postupanju elektroničkih medija tijekom izborne promidžbe radi boljeg utvrđivanja oblika i vremena praćenja izborne promidžbe svih sudionika izbora. Njima se sudionicima izbora jamči jednak tretman, a urednicima i novinarima novinarska neovisnost, profesionalnost i stručnost te, posebice, poštivanje načela slobode izražavanja.

Pravila o postupanju elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj tijekom izborne promidžbe

Radi ostvarenja pravične zastupljenosti sudionika u izborima koji su istaknuli liste, pravične mogućnosti predstavljanja programa i vođenja izborne promidžbe, temeljem čl. 30. ZolZHS-a, Hrvatski sabor donio je *Pravila o postupanju elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj tijekom izborne promidžbe* (dalje: *Pravila o postupanju*; Narodne novine, 118/14). Njima je predviđeno da će „Hrvatska radiotelevizija i drugi elektronički mediji s nacionalnom koncesijom (...) u razdoblju izborne promidžbe za izbore zastupnika u Hrvatski sabor, počevši od dana objave zbirnih lista izbornih jedinica pa do 24 sata prije dana održavanja izbora“, omogućiti sudionicima („političkim strankama, odnosno stranačkim i neovisnim listama te kandidatima za zastupnike pripadnike nacionalnih manjina“) da predstave sebe i svoje programe u emisijama nakladnika elektroničkih medija. Međutim, valja naglasiti da se odredbe *Pravila o postupanju* primjenjuju isključivo na postupanje elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom, dok postupanja ostalih medija (poput tiskanih medija) tijekom istog razdoblja njima nisu obuhvaćena. Zbog toga su u praksi već zabilježene određene primjedbe, poput one kada naziv jednog od sudionika na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor 2016. nije bio naveden u jednim dnevnim novinama pri predstavljanju predložene liste, ali – unatoč tome što se radilo o očitom postupanju koje nije bilo u skladu s izbornim pravilima – Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske (dalje: DIP), zbog nepostojanja odredbe kojom bi bili obuhvaćeni i ostali mediji, nije moglo zatražiti da se to ispravi (vidi npr. DIP, 2016).

Načela kojih se nakladnici elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom (dalje: nakladnici) moraju pridržavati u predstavljanju izbornih aktivnosti identična su načelima iz čl. 29. ZolZHS-a. Hrvatska televizija i Hrvatski radio moraju osigurati najmanje pet minuta za predstavljanje političkih programa za sve sudionike izbora, a nakladnici internim pravilima moraju urediti mjesto i vrijeme snimanja, vrijeme osigurano za predstavljanje programa, vrijeme i način prikazivanja programa, pravila za sučeljavanje u izborima i objavljivanje političkih programa sudionika izbora. Navedena pravila moraju biti javno objavljena u roku od sedam dana od dana raspisivanja izbora.

Nakladnici imaju pravo organizirati sučeljavanja kandidata u izborima, a oblik političkog predstavljanja uređuju svojim internim pravilima, što im ostavlja vrlo širok prostor diskrecije u njihovu oblikovanje. Naime, s obzirom na to da su spomenuta pravila vrlo općenita, postoji mogućnost da budu nejasna i otvore prostor različitim interpretacijama, o čemu svjedoče primjeri izbora za zastupnike u Hrvatski sabor 2016., kada programska pravila jednog nakladnika za praćenje izborne promidžbe na tim izborima nisu bila jasno određena u pogledu načina organiziranja sučeljavanja (*ibid.*). Državni dužnosnici i dužnosnici lokalne i područne (regionalne) samouprave koji su ujedno sudionici izbora ne smiju imati povlašteni položaj prema drugim sudionicima i njihove redovite aktivnosti ne smiju biti korištene radi izborne promidžbe. Informiranje o njihovim redovitim aktivnostima dopušteno je u okviru informativnih programa nakladnika, bez navođenja njihove kandidate na izborima, ako te aktivnosti proizlaze iz zakonom utvrđenog djelokruga tijela u kojima obnašaju dužnost. Uslijed prigovora sudionika izbora na način njihova predstavljanja, odnosno zastupljenosti ili učestalosti njihova pojavljivanja u emisijama nakladnika, o zahtjevu podnositelja prigovora odlučuje DIP. Međutim, nije posve jasno kako bi u tom slučaju DIP trebao postupiti, napose jer ne raspolaze mehanizmom za izricanje sankcija, na što je ukazivao i sâm DIP (Hrvatski sabor, 2014), pa bi u perspektivi unaprjeđenja ove materije valjalo razmotriti i mogućnost jasnijeg definiranja njegovih ovlasti kod postupanja koje je u suprotnosti s odredbama o izbornoj promidžbi.

Pravila o postupanju predviđaju obvezu nakladnika da svim sudionicima izbora pod jednakim uvjetima omoguće objavljivanje plaćenih oglasa izborne promidžbe i usto osiguraju njihovu jasnu odvojenost od preostalog programa tako da javnost može razlučiti da je riječ o plaćenim oglasima izborne promidžbe. Međutim, oglašavanje izborne promidžbe ne ubraja se u trajanje spotova za oglašavanje prema *Zakonu o elektroničkim medijima* (dalje: ZoEM; Narodne novine, 153/09, 84/11, 94/13, 136/13)³ i *Zakonu o Hrvatskoj radioteleviziji* (dalje: ZoHRT; Narodne novine, 137/10, 76/12, 78/16, 46/17, 73/17)⁴. Pritom vrijedi spomenuti da je Agencija za elektroničke medije podnijela Ustavnom sudu Republice Hrvatske (dalje: Ustavni sud) prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s *Ustavom* i zakonom odredbi *Pravila o postupanju* u oglašavanju izborne promidžbe, navodeći, među ostalim, da te odredbe nisu suglasne s čl. 5. st. 1. *Ustava* (o suglasnosti zakona s *Ustavom*), kao i s čl. 32. st. 1. ZoEM-a te čl. 37. st. 1. i 2. ZoHRT-a te da se osporene odredbe

³ Prema čl. 32. st. 1. ZoEM-a kratki televizijski oglasi i kratki oglasi za teletrgovinu unutar pojedinog sata, izuzev televizijskih programskih kanala isključivo posvećenih oglašavanju i teletrgovini te samopromidžbi, ne smiju trajati dulje od 12 minuta.

⁴ Prema čl. 37. st. 1. i 2. ZoHRT-a promidžbene poruke u svakom programu HRT-a u radijskim programskim kanalima ne smiju trajati dulje od 9 minuta u jednom satu programa, a promidžbene poruke u svakom programu HRT-a u općim televizijskim programskim kanalima dulje od 9 minuta u jednom satu programa, s tim da od 18 do 22 sata ne smiju trajati dulje od 4 minute u jednom satu programa.

odnose samo na nakladnike na nacionalnoj razini, čime se stavljaju u nejednak položaj ostali nakladnici (na regionalnoj i lokalnoj razini). Međutim, *Rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7673/2014 od 14. travnja 2015.* (Narodne novine, 46/15) utvrđeno je da razrada obveza nakladnika tijekom promidžbe nije u nesuglasju s *Ustavom* i navedenim zakonima jer se na izbornu promidžbu „ne odnose odredbe drugih zakona (ZoEM-a i ZoHRT-a) kojima je uređena promidžba i trajanje promidžbenih poruka u druge, komercijalne svrhe“. Ustavni sud utvrdio je da se odredba na temelju koje su donesena *Pravila o postupanju* odnosi isključivo na elektroničke medije s nacionalnom koncesijom i uputio na stajalište izraženo u *Rješenju Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-3432/2003 od 11. srpnja 2007.* (Ustavni sud, 2007). U njemu se, uz ostalo, navodi da *Pravila o postupanju* čine razliku između javne i privatnih televizija, što „pokazuje da je donositelj *Pravila* vodio računa o specifičnom, drugačijem položaju komercijalnih elektroničkih medija u odnosu na javnu televiziju“. U tom *Rješenju*, koje se odnosilo na *Pravila o postupanju elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj tijekom izborne promidžbe* iz 2003. (Narodne novine, 165/03, 105/07), ističe se ustavnosudsko stajalište da „cjelina *Pravila* i svih njegovih odredbi previše podrobno razrađuju obveze svih nakladnika elektroničkih medija u predstavljanju stranaka i kandidata u izborima za zastupnike u Hrvatski sabor“ i da sustav praćenja promidžbe nije svrhovit u cjelini sa stajališta sudionika u izborima i gledatelja koji prate te emisije jer su po „trajanju i strukturi obveznih pitanja i izlaganja kandidata u osnovi suprotne njihovoj svrsi“.

Izborni etički kodeks

ZoZHS-om iz 1999. prvi je put bilo propisano osnivanje Etičkog povjerenstva kao nadstranačkog tijela „općepriznatoga javnog ugleda koje priopćenjima i upozorenjima djeluje na promicanje i ostvarivanje etičkih i demokratskih načela u izborima“ te „ocjenjuje ponašanje sudionika izbora tijekom izborne promidžbe i samog postupka izbora i provodi izvanupravni nadzor izborne promidžbe“ (čl. 103.). Njegove članove, po prijedlogu parlamentarnih stranaka, imenuje Ustavni sud iz reda istaknutih javnih osoba koje nisu kandidati na izborima i nisu članovi političkih stranaka, a predsjednik HAZU-a po položaju je predsjednik tog povjerenstva. Nakon objave odluke o raspisivanju izbora, a prije početka promidžbe, Etičko povjerenstvo donosi i objavljuje *Izborni etički kodeks* koji čini sustav pravila o ponašanju pojedinaca i političkih stranaka u izbornoj promidžbi i izbornom postupku, no prije njegova donošenja mora zatražiti mišljenje parlamentarnih stranaka (čl. 106.).

Izborni etički kodeks (dalje: *Kodeks*; Narodne novine, 75/16) predviđa temeljne vrijednosti, ponašanje sudionika izbora i promatrača izbornog postupka, ravnopravnost i jednakost u sredstvima javnog priopćavanja, jednakost svih u mogućnostima predizbornog predstavljanja. Biračima je omogućeno dobivanje objektivnih informacija koje se odnose na stranke i candidate u svim sredstvima javnog priopćavanja, dok su strankama i kandidatima omogućeni jednaki uvjeti za predizborno nadmetanje. U tom cilju, *Kodeks* predviđa u t. III. st. 1. potrebu ravnopravnog položaja svih stranaka u predstavljanju njihovih programa i kandidata, kao i dostupnost vremena pod jednakim uvjetima, u skladu s *Pravilima o postupanju*. Također, *Kodeksom* se u t. III. st. 2. i 3. očekuje „od elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom da u svojim emisijama, koje nisu vezane uz predstavljanje izbornih stranačkih programa i kandidata, ne koriste sadržaje koji bi se mogli tumačiti kao

izborna promidžba“, dok se od komercijalnih medija „očekuje poštovanje načela jednakog pristupa plaćenju političkoj promidžbi svih stranaka i kandidata te objektivno, nepristrano i uravnoteženo informiranje o izbornoj kampanji“. Pritom, vrijedi primijetiti da se u *Kodeksu* koriste oba izraza – i „izborna kampanja“ i „izborna promidžba“.

Iako *Kodeks* predstavlja sustav pravila o ponašanju pojedinaca i političkih stranaka u izbornoj promidžbi i izbornom postupku, potrebno je naglasiti da je riječ o aktu koji u biti ne predviđa sankcije, već se za stranke i pojedince koji su postupili protivno *Kodeksu* tijekom izborne promidžbe i postupka izbora samo očekuje da će se javno ispričati.

Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske

U usporedbi sa ZolZHS-om, *Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske* (dalje: ZolPRH; Narodne novine, 22/92, 42/92, 71/97, 69/04, 99/04, 44/06, 24/11, 128/14) sadrži gotovo identične odredbe o trajanju izborne promidžbe, pravu kandidata na iznošenje i obrazlaganje izbornih programa, obvezi Hrvatske televizije i Hrvatskog radija na praćenje izborne promidžbe i omogućavanje iznošenja i obrazlaganje izbornih programa te o samostalnoj odluci nakladnika ostalih medija hoće li i u kojoj mjeri pratiti izbornu promidžbu, kao i odredbe o izbornoj šutnji (čl. 13.-15.). Načela kojih su se nakladnici svih medija dužni pridržavati u praćenju izborne promidžbe i predstavljanju izbornih aktivnosti identična su načelima iz čl. 29. ZolZHS-a, a na praćenje izborne promidžbe na odgovarajući način primjenjuju se *Pravila o postupanju* pa bi i ovdje valjalo podcrtati nedostatke spomenute pri razmatranju primjene *Pravila o postupanju* na izbore za zastupnike u Hrvatski sabor. Uz navedene odredbe, koje su propisane izmjenama i dopunama ZolPRH-a iz 2014., potrebno je spomenuti da je ZolPRH-om izrijekom propisano da u slučaju ponavljanja izbora, u vremenu od dana prvoga glasovanja pa do 24 sata prije dana ponovljenih izbora, kandidati za predsjednika imaju sva prava na iznošenje izbornih programa i „izbornu promičbu“ (čl. 19.) te da DIP nadzire pravilnost „izborne promičbe“ (čl. 22. st. 1. t. 6.)⁵.

Zakon o izboru članova u Europski parlament iz Republike Hrvatske

Zakon o izboru članova u Europski parlament iz Republike Hrvatske (dalje: ZolČEPRH; Narodne novine, 92/10, 23/13, 143/13) sadrži gotovo identične odredbe o trajanju izborne promidžbe, izbornoj šutnji i Etičkom povjerenstvu kao i ZolZHS. Međutim, za razliku od ZolZHS-a, ZolČEPRH-om je propisano da u vrijeme izborne promidžbe sve političke stranke koje su predložile liste kandidata i kandidati kandidacijske liste grupe birača pod jednakim uvjetima imaju pravo na iznošenje stavova te izbornu promidžbu, a sva sredstva javnog priopćavanja moraju u svom djelovanju omogućiti ostvarivanje njihovih prava sukladno *Pravilima o postupanju* (čl. 22.). Stoga, i ovdje vrijede napomene o nedostacima koji su prethodno spomenuti pri razmatranju primjene *Pravila o postupanju* na izbore za zastupnike u Hrvatski sabor, kao i na predsjedničke izbore. Nadalje, istim zakonom izrijekom je određeno da DIP nadzire pravilnost izborne promidžbe (čl. 19. t. 8.), ali i da političke stranke, birači koji su predložili kandidacijske liste grupe birača, nevladine udruge, međunarodne organizacije koje djeluju u Hrvatskoj imaju pravo, između ostalog, pratiti izbornu promidžbu (čl. 72.).

⁵ U navedenim člancima nije uskladen terminologija s novijim izbornim zakonima.

Zakon o lokalnim izborima

Za razliku od ZoI ZHS-a, ZoIPRH-a i ZoIČEPRH-a, koji ne određuju sadržaj izborne promidžbe, *Zakon o lokalnim izborima* (dalje: ZoLI, Narodne novine, 144/12, 121/16) izbornu promidžbu definira kao skup radnji koje poduzimaju sudionici izborne promidžbe radi javnog predstavljanja i obrazlaganja svojih izbornih programa biračima (čl. 32.). Pritom se kao sudionici izborne promidžbe navode kandidati, nositelji kandidacijskih lista grupe birača, političke stranke, odnosno dvije ili više političkih stranaka, naznačeni na objavljenoj listi kandidata i zbirnoj listi, a svi oni imaju pravo na izbornu promidžbu pod jednakim uvjetima (čl. 33.), uz obvezu da je vode slobodno, otvoreno, javno i argumentirano, dok suprotstavljanje i sučeljavanje treba biti obrazloženo i utemeljeno na činjenicama. Na tom temelju, svi sudionici imaju jednake uvjete predizbornog nadmetanja i ravnopravan položaj u predstavljanju u svim lokalnim medijima, koji u svojim emisijama ili člancima u tiskanim medijima, a koji nisu vezani uz predstavljanje izbornih programa, ne smiju koristiti sadržaje koji se mogu tumačiti kao izborna promidžba. Usto, elektronički mediji moraju poštivati načelo jednakog pristupa plaćenju političkoj promidžbi sudionika izborne promidžbe i načelo objektivnog, nepristranog i uravnoteženog informiranja o izbornoj promidžbi.

Izborna promidžba počinje danom objave zbirnih lista, a prestaje 24 sata prije dana održavanja izbora. Međutim, unatoč jasnom određenju trenutka početka izborne promidžbe, u praksi lokalnih izbora zabilježene su nedoumice oko dopuštenosti oglašavanja potencijalnih sudionika na internetskim stranicama, plakatima, letcima ili u tisku prije službenog početka izborne promidžbe. DIP je na upite odgovarao da ZoLI ne predviđa zabranu takvog oglašavanja, ali da ZoEM propisuje zabranu oglašavanja političkih stranaka, koalicija i nezavisnih zastupnika predstavničkih tijela putem radija i televizije i zabranu političkim strankama i koalicijama da sponzoriraju audiovizualni ili radijski program, izuzev u vrijeme izborne promidžbe, tumačeći da DIP, županijska, gradska i općinska izborna povjerenstva nisu ovlašteni „nadzirati pravilnost oglašavanja potencijalnih izbornih sudionika u razdoblju prije službenog početka izborne promidžbe, jer se takvo oglašavanje (...) ne može smatrati izbornom promidžbom“ (DIP, 2017: 13). No, imajući u vidu da pitanje dopuštenosti oglašavanja prije službenog početka promidžbe izaziva nedoumice u praksi, valjalo bi razmotriti mogućnost da se i ono jasno zakonski uredi. Protekom izborne promidžbe započinje razdoblje izborne šutnje koje traje do dana održavanja izbora (do 19 sati), tijekom kojeg je prema čl. 35. st. 3. zabranjeno „javno predstavljanje i obrazlaganje izbornih programa sudionika biračima, nagovaranje birača da glasuju za određenu kandidacijsku listu ili kandidata, objavljivanje procjena izbornih rezultata kao i prethodnih, neslužbenih rezultata izbora, izjava i intervjua sudionika izborne promidžbe te navođenje njihovih izjava ili pisanih djela“, a optužni prijedlog za prekršaje koji bi povredom ove zabrane bili počinjeni podnosi nadležno izborna povjerenstvo, sukladno čl. 134. st. 6. Ipak, s obzirom na to da se općinsko, gradsko i županijsko izborna povjerenstvo ne bi mogli smatrati stalnim tijelima, trebalo bi pobliže zakonski razjasniti pitanje njihove stranačke sposobnosti u tom postupku pa u tom svjetlu vrijedi istaknuti prijedlog DIP-a da se propiše ovlast Državnog odvjetništva Republike Hrvatske za pokretanje prekršajnog postupka po obavijesti koju o povredi odredbi o izbornoj šutnji zaprimi od nadležnoga izbornog povje-

renstva (*ibid.*: 14). Što se tiče izborne promidžbe za izbor općinskih načelnika, gradonačelnika i župana te njihovih zamjenika u drugom, odnosno trećem krugu izbora, ona počinje sljedećeg dana od dana proglašenja rezultata prethodnog kruga, a prestaje 24 sata prije dana novog kruga izbora. Nadzor pravilnosti izborne promidžbe provode nadležna izborna povjerenstva (županijsko, gradsko i općinsko te izborna povjerenstva Grada Zagreba).

Zanimljivo je da ZoLI izrijekom propisuje da se na sudionike na odgovarajući način primjenjuju odredbe zakona kojima se uređuje zaštita osobnih podataka (čl. 36.) te da se troškovi izborne promidžbe i prava na naknadu uređuju posebnim zakonom (čl. 34.), dok se u ZoLZHS-u, ZoIPRH-u i ZoIČEPRH-u to *explicite* ne navodi, iako se i na njih *mutatis mutandis* primjenjuju odredbe tih zakona.

Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe

Kao što je spomenuto u kratkom prikazu uređenja izborne kampanje u Hrvatskoj nakon 1990., stupanjem na snagu ZoFPAIP-a (Narodne novine, 24/11, 61/11, 27/13, 2/14, 96/16, 70/17) prestali su važiti zakoni, odnosno odredbe zakona kojima je financiranje izborne promidžbe do tada bilo regulirano na necjelovit i nejedinstven način. Naime, ZoFPAIP-om je određeno da se njegove odredbe primjenjuju na financiranje izborne promidžbe političkih stranaka, nezavisnih lista, odnosno lista grupa birača i kandidata na svim izborima – za predsjednika Republike Hrvatske, zastupnike u Hrvatski sabor, članove za Europski parlament, općinske načelnike, gradonačelnike, župane i gradonačelnika Grada Zagreba te članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izabrane s liste grupe birača (čl. 1. st. 2.). Političke stranke, kandidati i nezavisne liste, odnosno grupe birača mogu financirati izbornu promidžbu iz donacija i vlastitih sredstava i imaju pravo na naknadu troškova izborne promidžbe iz državnog proračuna, odnosno proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, na način i pod uvjetima utvrđenima ZoFPAIP-om (u čl. 18.-21.). Pritom vrijedi primijetiti kako ni ZoFPAIP⁶, baš kao ni ZoLZHS, ZoIPRH i ZoIČEPRH, ne definira izbornu promidžbu, odnosno ne precizira njezin sadržaj.

Na temelju čl. 16. ZoFPAIP-a sredstva prikupljena za financiranje izborne promidžbe mogu se koristiti samo za aktivnosti izborne promidžbe te je zabranjeno njihovo korištenje za podmirenje osobnih troškova kandidata, poput troškova za osobnu odjeću, otplatu dugovanja i drugih troškova koji nisu izravno povezani s izbornom promidžbom za dužnost na koju se kandidat kandidira.⁷ Usto, ZoFPAIP propisuje ograničenje ukupnog iznosa troškova izborne promidžbe, zabranu financiranja i pogodovanja, obvezu objavljivanja podataka o donacijama i troškovima izborne promidžbe, nadzor nad poštivanjem njegovih odredbi o izbornoj promidžbi⁸ te administrativne sankcije i novčane kazne. Međutim,

⁶ Prijedlog zakona o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma, P. Z. br. 53 od 29. travnja 2016. (Hrvatski sabor 2016a), nastojao je otkloniti taj nedostatak odredbom prema kojoj je izborna promidžba „skup radnji koje poduzimaju sudionici izborne promidžbe, koje se odnose na vlastito javno predstavljanje te javno predstavljanje i obrazlaganje svojih izbornih programa, u svrhu uvjeravanja birača da glasuju za njih“. Međutim, u 8. sazivu Hrvatskoga sabora, ni kasnije, taj prijedlog nije raspravljen.

⁷ Također, precizirano je da je za potrebe izborne promidžbe zabranjeno koristiti sredstva državnog proračuna ili proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koja kandidati, kao državni dužnosnici ili ovlašteni lokalni dužnosnici, koriste u obavljanju svojih dužnosti te korištenje uredskih prostorija, službenih vozila i uredske opreme državnih tijela i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, izuzev osobama na koje se odnose posebni propisi o šticećenim osobama.

⁸ Riječ je o čl. 27.-39. ZoFPAIP-a. Nadzor provodi DIP, i to od dana otvaranja posebnih računa za financiranje izborne promidžbe do završetka transakcija na tim računima.

uvid u GONG-ov izvještaj o lokalnim izborima 2017. otkriva neke od primjedbi na primjenu zakonskih odredbi u praksi, poput one da se DIP „teško aktivira kako bi pokrenuo nadzor, a kamoli javno reagiraju bar nekim upozorenjem“ [sic] (GONG, 2017: 7) te da se provodi tek formalni nadzor i ne ispituju pojedinačni slučajevi koji bi možda mogli otkriti neke teže povrede zakonskih odredbi (*ibid.*: 6). Na istom tragu vrijedi izdvojiti *Konačno izvješće OESS/UDILJP-ove Misije za procjenu parlamentarnih izbora održanih 8. studenoga 2015.* u kojemu je istaknuto da je nekoliko sugovornika Misije za procjenu izbora Ureda za demokratske institucije i ljudska prava pri OESS-u na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor spomenulo DIP-ov manjak ljudskih resursa, uz sumnju da DIP može provesti primjereni nadzor, zbog čega je u tom izvješću sugerirano da bi u cilju dodatnog jačanja transparentnosti i povjerenja javnosti trebalo „razmotriti mogućnost objavljivanja prijelaznih i konačnih izvješća na stranicama DIP-a“ (OSCE, 2016: 14). Općenito, pitanje provedbe nadzora financiranja izborne promidžbe i sankcija za povredu zakonskih odredbi spominjala su i ranija izvješća OESS/ODIHR-ovih misija (npr. OSCE, 2008 i 2012). Njihovu važnost nipošto ne treba zanemariti, napose ima li se u vidu da se izvješća promatračkih misija mogu upotrijebiti i kao dokazi, odnosno argumenti u predmetima koji se dotiču ljudskih prava (npr. Markku, 2016), nalazeći svoju potvrdu u jurisprudenciji Europskog suda za ljudska prava (npr. *Krasnov and Skuratov v. Russia*, ECHR, 2007 ili *Riza and others v. Bulgaria*, ECHR, 2015)

Ostali propisi koji uređuju pojedina pitanja izborne kampanje

Među ostalim propisima koji uređuju samo pojedina pitanja izborne kampanje valja izdvojiti *Zakon o medijima* (Narodne novine, 59/04, 84/11, 81/13), koji u čl. 42. st. 2. određuje da u vrijeme izborne promidžbe ispravak (objavljene informacije) mora biti objavljen u prvom izdanju, odnosno programskom sadržaju medija nakon primitka ispravka, a u slučaju počinjenja kaznenih djela protiv časti i ugleda ili, primjerice, protiv biračkog prava, primijenit će se relevantne odredbe *Kaznenog zakona* (Narodne novine, 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17). Iako se upravo u izbornu vrijeme u medijima aktualiziraju pojedina pitanja vezana uz kaznena djela protiv biračkog prava, ona se u praksi svode na teme u kojima je riječ „o manipuliranju demografskim podacima u pograničnim područjima, odnosno 'uvozu' birača ili 'glasovanju mrtvih'“ (Sokanović i Getoš Kalac, 2017: 169), no uz njih se u praksi posebice veže problem teškog dokazivanja njihova počinjenja. Što se tiče kaznenih djela protiv časti i ugleda, unatoč nastojanjima za njihovu dekriminalizaciju, koja smjeraju većoj slobodi izražavanja (Hrvatsko novinarsko društvo, 2014; Novoselec, 2016), zakonodavac je zadržao kaznenu odgovornost zbog povrede časti i ugleda nalazeći uporište u čl. 10. st. 2. *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, kojim je omogućeno podvrgavanje slobode izražavanja kaznama propisanim zakonom koje su nužne u demokratskom društvu, uz ostalo, radi zaštite ugleda ili prava drugih. Štoviše, Petar Novoselec (2016: 444) ističe ukorijenjenost kaznenopravne zaštite časti u europskom kontinentalnom pravu. Usto, pojašnjavajući jedno od tih djela, klevetu, koja predstavlja kvalificirani oblik teškog sramoćenja kod kojeg se od počinitelja zahtijeva i da bude svjestan svih obilježja djela i da hoće njihovo ostvarenje, isti autor tumači da namjeru počinitelja „ne isključuje okolnost da je tvrdnju iznio u predizbornoj kampanji (...)“ (*ibid.*: 466). Istovremeno, vrijedi imati u vidu stajalište Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Lingens v. Austria* (ECHR, 1986) prema kojemu su „granice prihvatljive kritike šire kad je riječ o političaru nego o privatnoj

osobi“ jer „za razliku od privatne osobe, političar se neizbježno i svjesno izlaže detaljnom proučavanju svake njegove riječi i postupka, kako od novinara, tako i od javnosti u cjelini, i stoga mora pokazati viši stupanj snošljivosti“.

Prema ZoEM-u nije dopušteno oglašavanje političkih stranaka, koalicija i nezavisnih zastupnika predstavničkih tijela, osim za vrijeme izborne promidžbe sukladno posebnom zakonu (čl. 30. st. 3.), a političke stranke i koalicije ne smiju biti sponzori audiovizualnog ili radijskog programa, osim u vrijeme izborne promidžbe sukladno posebnom zakonu (čl. 35.). Također, u vrijeme izborne promidžbe nakladnik televizije i/ili radija mora omogućiti svim političkim strankama promidžbu pod jednakim uvjetima, sukladno izbornim propisima i uputama nadležnog tijela koje nadzire ili provodi izbore (čl. 36. st. 8.). Usto, valja primijetiti da je prema čl. 21. ZoHRT-a i čl. 15. *Statuta Hrvatske radiotelevizije* (Narodne novine, 14/13) glavni ravnatelj HRT-a donio *Programska pravila Hrvatske radiotelevizije za praćenje izbora zastupnika u Hrvatski sabor 2016.* (HRT, 2016), kojima je uređeno postupanje HRT-a tijekom izborne promidžbe za parlamentarne izbore 2016. Iako potonja pravila sadrže precizan kriterij pozivanja na sučeljavanje (u anketi HRT-a izborni sudionici moraju osvojiti najmanje 4 % glasova u uzorku od 1000 ispitanika u najmanje jednoj izbornoj jedinici), u praksi izbora zastupnika u Hrvatski sabor 2016. zabilježene su primjedbe na njihovu primjenu zbog organiziranja sučeljavanja i prije službenog početka izborne promidžbe (vidi npr. DIP, 2016: 12).

Iako se u *Zakonu o zaštiti osobnih podataka*⁹ (Narodne novine, 103/03, 118/06, 41/08, 130/11, 106/12) ne navodi pojam izborne promidžbe, odredbe tog zakona primjenjuju se u slučaju prikupljanja i obrade osobnih podataka građana u svrhe izborne promidžbe. Naime, osobni podaci smiju se prikupljati i dalje obrađivati isključivo uz privolu ispitanika, i to isključivo u onu svrhu za koju je ispitanik dao privolu i u drugim zakonom određenim slučajevima, a ispitanik ima pravo usprotiviti se obradi osobnih podataka u svrhe marketinga te se osobni podaci koji se na njega odnose u tu svrhu tada ne smiju obrađivati. Voditelj zbirke osobnih podataka ispitanika mora unaprijed obavijestiti o namjeravanoj obradi osobnih podataka u svrhe marketinga i o pravu da se usprotivi takvoj obradi. Ipak, u praksi su zabilježeni primjeri postupanja protivno spomenutoj odredbi, poput onog kada je jedan od izbornih sudionika na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor 2016. uputio pismo biraču na njegovo ime i kućnu adresu, a da mu birač prethodno nije dao svoju privolu. Agencija za zaštitu osobnih podataka reagirala je tada preporukom izbornom sudioniku da nema pravo upućivanja personaliziranog pisma biraču isključivo po spoznaji da je riječ o biraču koji se smatra njegovim simpatizerom, već da mora „nedvojbeno utvrditi postojanje privole birača na takvu radnju“ (DIP, 2016: 14).

⁹ Iako je *Zakon o zaštiti osobnih podataka* bio na snazi u trenutku završetka pisanja ovog rada, kao i njegova zaprimanja (22. ožujka 2018.), taj zakon prestao je važiti stupanjem na snagu *Zakona o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka* (Narodne novine, 42/18) 25. svibnja 2018., kojim se osigurava provedba *Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka)* (Službeni list EU, L 119/1 od 4. svibnja 2016.). U kontekstu ovog rada treba spomenuti, primjerice, čl. 21. potonje uredbe prema kojemu ispitanik u slučaju obrade osobnih podataka za potrebe izravnog marketinga u svakom trenutku ima pravo prigovoriti takvoj obradi osobnih podataka koji se na njega odnose (st. 2.), s time da se osobni podaci ispitanika u slučaju njegova protivljenja više ne smiju obrađivati u takve svrhe (st. 3.), kao i čl. 7. prema kojem ispitanik u svakom trenutku može povući svoju privolu, s time da povlačenje privole mora biti „jednako jednostavno kao i njezino davanje“ (st. 3.).

Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine, 41/14, 110/15) zabranjuje ostavljanje oglašnih poruka i materijala u ili na poštanskim sandučićima te na kućna vrata ili ispred kućnih vrata potrošača, ako je takva zabrana na njima jasno napisana (čl. 17. st. 1.), a *Zakon o elektroničkim komunikacijama* (Narodne novine, 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14, 72/17) dopušta upotrebu automatskih pozivnih i komunikacijskih sustava bez ljudskog posredovanja, telefaksa ili elektroničke pošte, uključujući SMS i MMS poruke, u svrhu izravne promidžbe i prodaje samo uz prethodno pribavljenu privolu pretplatnika ili korisnika usluga (čl. 107. st. 1.). Unatoč takvoj zakonskoj odredbi na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor 2016. zabilježeno je više primjedbi birača upućenih DIP-u o zaprimanju poziva i SMS poruka s nepoznatih brojeva s pozivom na (ne)glasovanje za određenu političku opciju koje je DIP prosljeđivao na postupanje Hrvatskoj regulatornoj agenciji za mrežne djelatnosti (DIP, 2016), ali zbog nedostatka odgovarajućeg mehanizma DIP nije mogao izricati nikakve sankcije.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Razmatrajući normativni okvir uređenja izborne kampanje od 1990. do danas, može se primijetiti postupno oblikovanje važećih normativnih rješenja, uz zamjetan prostor za njihova moguća unaprjeđenja. Kako bi se to potkrijepilo, sažeto se mogu izdvojiti razlike u važećim rješenjima: prvo, prekršajnu sankciju za povredu izborne šutnje propisuju samo ZoLI i ZoIČEPRH, dok je ostali zakoni ne predviđaju; drugo, Etičko povjerenstvo, unatoč njegovoj važnosti, propisuju tek ZoI ZHS i ZoIČEPRH; treće, od svih izbornih zakona zaštitu osobnih podataka u izornoj promidžbi izrijekom predviđa samo ZoLI; četvrto, nijedan izborni zakon, izuzev ZoLI-ja, nije predvidio definiciju izborne promidžbe; peto, pravo na iznošenje izbornih programa i izbornu promidžbu kod ponavljanja izbora izrijekom određuje samo ZoIPRH; šesto, ZoI ZHS-om nije izrijekom propisana nadležnost DIP-a da nadzire pravilnost izborne promidžbe, premda takvu odredbu sadrže i ZoIPRH i ZoIČEPRH, a ZoLI na razini općinskog, gradskog i županijskog izbornog povjerenstva i izbornog povjerenstva Grada Zagreba; sedmo, terminologija i dalje nije usklađena pa je, primjerice, u dvije odredbe ZoIPRH-a prisutan izraz „promičba“. Stoga, konkretni prijedlozi ponajprije bi trebali biti usmjereni na otklanjanje navedenih nedostataka, i to od usklađivanja terminologije, definiranja izborne promidžbe i propisivanja nadležnosti DIP-a u ZoI ZHS-u da nadzire pravilnost promidžbe po uzoru na ZoIPRH i ZoIČEPRH pa do ostalih izloženih neusklađenosti koje bi valjalo urediti, poput uređenja pitanja zaštite osobnih podataka u izornoj promidžbi po uzoru na ZoLI, ali i prekršajnih sankcija za povredu izborne šutnje po uzoru na ZoLI i ZoIČEPRH te Etičkog povjerenstva po uzoru na ZoI ZHS i ZoIČEPRH.

Iako iz dosad izloženog slijedi da je potvrđena polazišna teza ovog rada, tj. da važeći normativni okvir uređenja izborne kampanje nije koherentan, u nastojanju za unaprjeđenjem važećih rješenja ukratko bi se valjalo osvrnuti na još nekoliko važnih pitanja u okviru ove materije koja bi pri budućim izmjenama i/ili dopunama tih rješenja dodatno valjalo razmotriti. Primjerice, imajući u vidu da prema ZoI ZHS-u i ZoIPRH-u nakladnici ostalih medija (za razliku od Hrvatske televizije i Hrvatskog radija) samostalno odlučuju hoće li pratiti izbornu promidžbu, i u kojoj mjeri, te da takvo rješenje ne određuje „minimalne kriterije uključivanja, niti dalje razrađuje model predstavljanja na svim razinama izbora“ (Grbeša,

2014), doima se da bi ono vrlo lako moglo biti točka prijedora i „odvesti u favoriziranje jedne političke opcije ili ignoriranje pojedinih političkih opcija“ (Zelić, 2015). Stoga, trebalo bi urediti navedeno pitanje propisivanjem spomenutih kriterija, ali i razmotriti neka druga otvorena pitanja, poput regulacije ostalih medija na koje se ne primjenjuju *Pravila o postupanju*, uspostave okvira za jasnija interna pravila nakladnika, jasnijeg definiranja ovlasti DIP-a i formuliranja mehanizma za izricanje sankcija zbog povrede odredbi o izbornoj promidžbi, kao što je prethodno opisano.

Ne bi bilo naodmet ukazati i na mogućnost dijeljenja službene izborne promidžbe u nekoliko faza, što je jedan od prijedloga GONG-a. Naime, u tom slučaju tijekom prve faze svi kandidati, odnosno kandidacijske liste imali bi pravo na jednak pristup medijima, no u daljnjim fazama uslijedilo bi sučeljavanje kandidata, pri čemu bi objektivni kriterij za izbor kandidata bili rezultati istraživanja javnog mnijenja koje bi DIP putem javnog natječaja naručio od dvije agencije koje zadovoljavaju sve međunarodne standarde (*ibid.* vidi i Berković i dr., 2014). Takav pristup ujedno bi odgovarao proporcionalnoj ravnopravnosti stranaka i kandidata (koja se naročito odnosi na predstavljanje na radiju i televiziji) sadržanoj u *Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije* (Council of Europe, 2002),¹⁰ pa bi spomenuto rješenje imalo snažnu podlogu u tom važnom dokumentu na koji se poziva i Ustavni sud, primjerice, u *Rješenju Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4780/2014 od 24. rujna 2015.* (Narodne novine, 104/15) i *Odluci i Rješenju Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1397/2015 od 24. rujna 2015.* (Narodne novine, 104/15).

S obzirom na to da nije propisana nadležnost za reguliranje tiskanih i internetskih medija tijekom izborne promidžbe, valjalo bi skrenuti pozornost i na prijedlog GONG-a da se regulatorne ovlasti dodijele novom ili reformiranom regulatornom tijelu radi nadzora svih medijskih sadržaja u svim vrstama medijima, a do njegova ustrojavanja ili reformiranja ovlasti nadzora medijskih sadržaja imao bi DIP, uz obavezno stručno mišljenje Vijeća za elektroničke medije. Uz te prijedloge vrijedi uočiti i one da ovlasti regulatornih tijela jasno budu definirane i da postoje alati za sankcioniranje medija zbog povrede izbornih pravila¹¹ (vidi Berković i dr., 2014). Potonji prijedlozi u biti slijede preporuke iz *Konačnog izvješća Ograničene misije za promatranje parlamentarnih izbora OEES/ODIHR-a održanih 4. prosinca 2011.* (OSCE, 2012), ali i *Konačnog izvješća OEES/UDILJP-ove Misije za procjenu parlamentarnih izbora održanih 8. studenoga 2015.* (OSCE, 2016).

¹⁰ Europski sud za ljudska prava (dalje: ESLJP) u predmetu *Communist Party of Russia v. Russia* (ECHR, 2012), pozivajući se na navedeni kodeks, ističe da Venecijanska komisija razlikuje dvije posebne obveze tijela vlasti u medijskoj pokrivenosti izborne promidžbe – prvo, omogućiti kandidatima i/ili političkim strankama „dostatan uravnoteženu količinu medijskog prostora i/ili prostora za oglašavanje, uključujući onaj na kanalima državne televizije (‘obveza pristupa medijima’)“ i, drugo, osigurati „neutralni odnos“ tijela vlasti, posebno u odnosu na izbornu promidžbu i na pokrivenost u medijima u državnom vlasništvu (‘obveza neutralnog odnosa’). Na tu presudu ESLJP-a Ustavni sud referirao se u *Odluci i Rješenju Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1397/2015 od 24. rujna 2015.* (Narodne novine, 104/15), ne prihvaćajući prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom čl. 22. *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor* (Narodne novine, 19/15), u kojemu se ključni prigovor podnositeljice prijedloga svodio na to da je brisanjem riječi „jednakost“ iz čl. 30. *ZoZHS-a*, odnosno zamjenom riječi „jednakost“ riječju „pravičnost“, „narušeno ustavno načelo jednakosti“.

¹¹ U *Konačnom izvješću Ograničene misije za promatranje predsjedničkih izbora OEES/ODIHR-a održanih 27. prosinca 2009.* i 10. siječnja 2010. (OSCE, 2010) tako se, primjerice, navodi da „dionici izbora imaju ograničenu mogućnost službenog prigovora na sve elemente izbornog procesa i odluke DIP-a o kampanji ne prolaze sudsku provjeru“. Nadalje, kada je riječ o lokalnim izborima, u *Rješenju Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VII/3280/2013 od 10. lipnja 2013.* (Ustavni sud, 2013) navedeno je da „niti Ustavni zakon niti ZoLI ne propisuju pravno sredstvo protiv akata i drugih odgovarajućih mjera nadležnog izbornog povjerenstva donesenih u provedbi nadzora pravilnosti izborne promidžbe“.

Uz sve navedeno, nužno je istaknuti referendumsku promidžbu koja nije regulirana ni *Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave* (Narodne novine, 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09, 100/16, 73/17), ni drugim zakonom. Unatoč pokušaju propisivanja referendumske promidžbe, kao i obveze nakladnika svih medija da u praćenju i predstavljanju referendumske aktivnosti i referendumske promidžbe sudionika tih aktivnosti i promidžbe jamče načela koja su identična onima iz čl. 29. ZolZHS-a i čl. 14. st. 2. ZolPRH-a, takav zakon ipak nije donesen ni u 7. ni u 8. sazivu Hrvatskoga sabora (Hrvatski sabor, 2015b, Hrvatski sabor, 2016b).

Na samom kraju, neovisno o tome odluči li se zakonodavac za unaprjeđenje važećega normativnog okvira izradom jedinstvenoga izbornog zakona ili, pak, izmjenama i/ili dopunama postojećih propisa, vodeći se zahtjevom vladavine prava, koja se ubraja među najviše vrednote ustavnog poretka iz članka 3. *Ustava* i predstavlja podlogu za tumačenje *Ustava*, a posebice načelom pravne sigurnosti, izvjesnosti i dosljednosti, izložena rješenja valjalo bi regulirati tako da ne ostavljaju mjesta različitim interpretacijama i dvojabama – kako na strani onih koji propise primjenjuju, tako i na strani onih na koje se ti propisi primjenjuju.

Literatura

- >ACE Electoral Knowledge Network (2012) *The ACE Encyclopaedia: Legal Framework*. <http://aceproject.org/ace-en/pdf/lf/view> (25.05.2018.).
- >Bačić, Arsen (2000) *Leksikon Ustava Republike Hrvatske*. Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu.
- >Berković, Jelena, Miošić, Nives i Prkut, Duje (ur.) (2014) *Novo izborno zakonodavstvo 2014.: analize i preporuke GONG-a*. Zagreb: GONG.
- >Biezen, Ingrid van (2004) Political Parties as Public Utilities. *Party Politics* 10 (6): 701-722. DOI: 10.1177/1354068804046914.
- >Catt, Helena, Ellis, Andrew, Maley, Michael, Wall, Alan i Wolf, Peter (2014) *Electoral Management Design: Revised Edition*. Stockholm: International IDEA. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf> (25.05.2018.).
- >Council of Europe (2002) *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report – Adopted by the Venice Commission at its 52nd session*. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?ref=cdl-ad\(2002\)023rev&lang=EN](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?ref=cdl-ad(2002)023rev&lang=EN) (25.05.2018.).
- >DIP (2016) *Analiza provedbe izbora za zastupnike u Hrvatski sabor 2016*. http://www.izbori.hr/site/UserDocslmages/O_Povjerenstvu/Analiza_provedbe_sabor_2016.pdf (25.05.2018.).
- >DIP (2017) *Analiza provedbe lokalnih izbora 2017*. http://www.izbori.hr/site/UserDocslmages/O_Povjerenstvu/Analiza_provedbe_lokalnih_izbora_2017.pdf (25.05.2018.).
- >ECHR (1986) *Lingens v. Austria (Application no. 9815/82)*. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57523> (25.05.2018.).
- >ECHR (2007) *Krasnov and Skuratov v. Russia (applications no. 17864/04, 21396/04)*. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81805> (25.05.2018.).
- >ECHR (2012) *Communist Party of Russia v. Russia (App no 29400/05)*. <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-111522&filename=001-111522.pdf> (25.05.2018.).
- >ECHR (2015) *Riza and others v. Bulgaria (applications no. 48555/10, 48377/10)*. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158149> (25.05.2018.).
- >GONG (2017) *Izvještaj o izborima za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te za općinske načelnike, gradonačelnike, župane i gradonačelnika Grada Zagreba*. http://www.gong.hr/media/uploads/20171128_izvjestaj_o_lokalnim_izborima.pdf (25.05.2018.).

- >Grbeša, Marijana (2014) *Suceljavanja su uređena površno, šlampavo, neodređeno i nepromišljeno*. <http://www.vecernji.hr/suceljavanja-su-uredena-povrsno-slampavo-neodređeno-i-nepromisljeno-972675> (25.05.2018.).
- >HRT (2016) *Programska pravila Hrvatske radiotelevizije za praćenje izbora zastupnika u Hrvatski sabor 2016*. http://www.hrt.hr/fileadmin/video/Programska_pravila_HRT-a_za_pracenje_izbora_zastupnika_u_Hrvatski_sabor_2016..pdf (25.05.2018.).
- >Hrvatski sabor (2014) *Prijedlog pravila o postupanju elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj tijekom izborne promidžbe*. <http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=39785> (25.05.2018.).
- >Hrvatski sabor (2015a) *Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor, P. Z. br. 722*. <http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=41676> (25.05.2018.).
- >Hrvatski sabor (2015b) *Konačni prijedlog zakona o referendumu, P. Z. br. 769*. <http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=43116> (25.05.2018.).
- >Hrvatski sabor (2016a) *Prijedlog zakona o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumu, P. Z. br. 53*. <http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=45596> (25.05.2018.).
- >Hrvatski sabor (2016b) *Prijedlog zakona o referendumu, P. Z. br. 54*. <http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=45597> (25.05.2018.).>Hrvatsko novinarsko društvo (2014) *Zahtijevamo brisanje sramoćenja iz Kaznenog zakona*. <http://www.hnd.hr/zahtijevamo-brisanje-sramocenja-iz-kaznenog-zakona> (25.05.2018.).
- >Htun, Mala i Powell, Bingham G. (2013) *Between Science and Engineering: Political Science, Electoral Rules, and Democratic Governance*, str. 1-13, u: Htun, Mala i Powell, Bingham G. (ur.) *Political Science, Electoral Rules, and Democratic Governance: Report of the APSA Task Force on Electoral Rules and Democratic Governance*. Washington: APSA.
- >INE/UNDP (2014) *Election Campaign Regulations in 18 Latin American Countries*. http://aceproject.org/ero-en/misc/undp-ine-election-campaign-regulations-in-18-latin/at_download/file (25.05.2018.).
- >International IDEA (2002) *International Electoral Standards: Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*. <http://www.idea.int/publications/conduct/obs/intro.htm> (25.05.2018.).
- >Jelušić, Mario (2004) *Izborni sustav za izbor predsjednika Republike Hrvatske*. *Informator, Male stranice* (5291 od 20. 11. 2004.): 2-7.
- >Kasapović, Mirjana (2003) *Izborni leksikon*. Zagreb: Politička kultura.
- >Kregar, Josip (2007) *Protiv plutokracije: međunarodni standardi i mjere uređenja financiranja političkih stranaka*, str. 87-103, u: Milardović, Anđelko, Lalić, Dražen i Malenica, Zoran (ur.) *Kriza i transformacija političkih stranaka*. Zagreb: Centar za politološka istraživanja.
- >Kustec Lipicer, Simona (2007) *(Ne)učinkovitost izborne kampanje za izbore u Europski parlament 2004. u Sloveniji*. *Politička misao* 44 (3): 67-84.
- >Lalić, Dražen i Kunac, Suzana (2005) *Spotovi i glasovi: usporedba televizijskog oglašavanja stranaka u izbornim kampanjama 2003. i 1995. u Hrvatskoj*, str. 37-122, u: Čular, Goran (ur.) *Izbori i konsolidacija demokracije u Hrvatskoj*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- >Mataković, Hrvoje i Petak, Zdravko (2010) *Regulacija financiranja stranaka i izbora: usporedna analiza Hrvatske, Njemačke i Nizozemske*. *Politička misao* 47 (2): 85-109.
- >Musiał-Karg, Magdalena (2013) *The Election Silence in Contemporary Democracies: Questions about the Sense of Election Silence in the Age of Internet*. *Przeegląd Politologiczny* 18 (3): 99-110. DOI: 10.14746/pp.2013.18.3.8.
- >Norris, Pippa (2004) *The Evolution of Election Campaigns: Eroding Political Engagement?* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- >Novoselec, Petar (2016) *Zaštita časti i ugleda u novom Kaznenom zakonu*. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 66 (4): 443-468.
- >OSCE (2008) *Izvešće OESS/ODIHR-ove Ograničene misije za promatranje parlamentarnih izbora*. <https://www.osce.org/hr/odihr/elections/croatia/31736?download=true> (25.05.2018.).
- >OSCE (2010) *Konačno izvješće Ograničene misije za promatranje predsjedničkih izbora OESS/ODIHR-a*. <http://www.osce.org/hr/node/76131?download=true> (25.05.2018.).

- >OSCE (2012) *Konačno izvješće Ograničene misije za promatranje parlamentarnih izbora OEES/ODIHR-a*. <http://www.osce.org/hr/odih/88084?download=true> (25.05.2018.).
- >OSCE (2016) *Konačno izvješće OEES/UDILJP-ove Misije za procjenu parlamentarnih izbora*. <http://www.osce.org/hr/odih/elections/croatia/224336?download=true> (25.05.2018.).
- >Piccio, Daniela R. (2016) *The State of Political Finance Regulations in Western Europe*. Stockholm: International IDEA. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-state-of-political-finance-regulations-in-western-europe.pdf> (25.05.2018.).
- >Smerdel, Branko i Sokol, Smiljko (2009) *Ustavno pravo*. Zagreb: Pravni fakultet.
- >Smerdel, Branko (2013) *Ustavno uređenje europske Hrvatske*. Zagreb: Narodne novine.
- >Sokanović, Lucija i Getoš Kalac, Anna-Maria (2017) Izborna prijevarena – kriminološka i kaznenopravna analiza u hrvatskom i komparativnom kontekstu. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 67 (2): 167-196.
- >Suksi, Markku (2016) The Use of Election Observation Reports in Regional Human Rights Jurisprudence. *Nordic Journal of Human Rights* 34 (4): 229-246. DOI: 10.1080/18918131.2016.1245857.
- >Šiber, Ivan (2003) *Politički marketing*. Zagreb: Politička kultura.
- >Tomić, Zoran (2012) *Osnove političkog komuniciranja*. Mostar: Synopsis.
- >Tomić, Zoran (2017) *Politički odnosi s javnošću*. Zagreb – Sarajevo: Synopsis.
- >Ustavni sud (2007) *Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-3432/2003 od 11. srpnja 2007*. <http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/Ustav/C12570D30061CE53C125731500396969?OpenDocument> (25.05.2018.).
- >Ustavni sud (2013) *Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VII/3280/2013 od 10. lipnja 2013*. <http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/Ustav/C12570D30061CE54C1257B8600394C0A?OpenDocument> (25.05.2018.).
- >Vidaković Mukić, Marta (2015) *Opći pravni rječnik*. Zagreb: Narodne novine.
- >Zelić, Dragan (2015) *U sučeljavanju trebaju ići sve relevantne političke opcije*. <http://gong.hr/hr/izborni-sustav/parlamentarni/u-suceljavanja-trebaju-ici-sve-relevantne-politick/> (21.03.2018.).

Zakoni, drugi propisi i akti

- >Izborni etički kodeks (2016). *Narodne novine*, 75/16.
- >Kazneni zakon (2011). *Narodne novine*, 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17.
- >Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (1997). *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, 18/97, 6/99, 8/99, 14/02, 1/06, 2/10, 13/17.
- >Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1397/2015 od 24. rujna 2015. (2015). *Narodne novine*, 104/15.
- >Povelja Europske unije o temeljnim pravima (2016). *Službeni list EU*, C 202/389 od 7. lipnja 2016.
- >Pravila o postupanju elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj tijekom izborne promidžbe (2003). *Narodne novine*, 165/03, 105/07.
- >Pravila o postupanju elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj tijekom izborne promidžbe (2014). *Narodne novine*, 118/14.
- >Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4780/2014 od 24. rujna 2015. (2015). *Narodne novine*, 104/15.
- >Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7673/2014 od 14. travnja 2015. (2015). *Narodne novine*, 46/15.
- >Statut Hrvatske radiotelevizije (2013). *Narodne novine*, 14/13.
- >Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (2016). *Službeni list EU*, L 119/1 od 4. svibnja 2016.
- >Ustav Republike Hrvatske (1990). *Narodne novine*, 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14.

- >Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske (2006). *Narodne novine*, 44/06, 19/07.
- >Zakon o elektroničkim komunikacijama (2008). *Narodne novine*, 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14, 72/17.
- >Zakon o elektroničkim medijima (2009). *Narodne novine*, 153/09, 84/11, 94/13, 136/13.
- >Zakon o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika Republike Hrvatske (2004). *Narodne novine*, 105/04.
- >Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (2011). *Narodne novine*, 24/11, 61/11, 27/13, 2/14, 96/16, 70/17.
- >Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (2007). *Narodne novine*, 1/07.
- >Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji (2010). *Narodne novine*, 137/10, 76/12, 78/16, 46/17, 73/17.
- >Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba (2007). *Narodne novine*, 109/07, 125/08, 24/11, 150/11.
- >Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (1999). *Narodne novine*, 116/99, 109/00, 53/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 104/15, 48/18.
- >Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske (1992). *Narodne novine*, 22/92, 27/92, 1/93, 11/94, 68/95, 108/96.
- >Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (2001). *Narodne novine*, 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 40/05, 28/06, 44/06, 109/07, 24/11, 114/12.
- >Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave (1995). *Narodne novine*, 69/95, 59/96, 63/96, 64/00.
- >Zakon o izboru članova u Europski parlament iz Republike Hrvatske (2010). *Narodne novine*, 92/10, 23/13, 143/13.
- >Zakon o izboru i opozivu odbornika i zastupnika (1989). *Narodne novine*, 55/89.
- >Zakon o izboru i opozivu odbornika i zastupnika (1990). *Narodne novine*, 7/90.
- >Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske (1992). *Narodne novine*, 22/92, 42/92, 71/97, 69/04, 99/04, 44/06, 24/11, 128/14.
- >Zakon o lokalnim izborima (2012). *Narodne novine*, 144/12, 121/16.
- >Zakon o medijima (2004). *Narodne novine*, 59/04, 84/11, 81/13.
- >Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka (2018). *Narodne novine*, 42/18.
- >Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (1996). *Narodne novine*, 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09, 100/16, 73/17.
- >Zakon o zaštiti osobnih podataka (2003). *Narodne novine*, 103/03, 118/06, 41/08, 130/11, 106/12.
- >Zakon o zaštiti potrošača (2014). *Narodne novine*, 41/14, 110/15.

REGULATION OF ELECTION CAMPAIGN IN THE REPUBLIC OF CROATIA AND THE PROBLEM OF (NON)COHERENCE OF THE CURRENT NORMATIVE FRAMEWORK

Gordan Struić

ABSTRACT *The author examines the normative framework for the election campaign in the Republic of Croatia, especially considering a number of regulations and the fact that there is no single electoral law. By analyzing numerous laws, other regulations and acts regulating the election campaign for parliamentary, presidential and local elections and for election of members of the European Parliament from the Republic of Croatia, the author tries to answer the question of the coherence of its normative framework. To this end, after a few general remarks about the normative framework, the author outlines a brief overview of election campaign regulation since 1990 and examines the relevant provisions. On this basis, the author concludes that the normative solutions were progressively shaped, although there is still room for their further improvement, and the initial thesis is confirmed by the fact that the normative framework for the election campaign in the Republic of Croatia is not coherent.*

KEYWORDS

ELECTION CAMPAIGN, ELECTORAL LEGISLATION, NORMATIVE FRAMEWORK, CROATIA

Author Note _____

Gordan Struić :: Advisor in Croatian Parliament and PhD candidate at the Faculty of Political Science, University of Zagreb, Croatia :: gordan.struic@gmail.com