



# Uputstva za analizu i ocjenu pravnog okvira za izbore

Drugo izdanje

Izdavač: Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR)  
Ul. Miodowa 10  
00-251 Varšava  
Poljska

[www.osce.org/odhr](http://www.osce.org/odhr)

© OSCE/ODIHR 2018

Sva prava zaštićena. Sadržaj ove publikacije može se slobodno koristiti i kopirati u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe, s tim da svaku takvu reprodukciju prate odgovarajuća priznanja OEBS/ODIHR-u kao izvoru.

ISBN 978-92-9234-975-2

Naslovna fotografija: OEBS/Agnješka Rembovska  
Dizajn: Nona Rojter  
Štampano u Poljskoj, Centrum Poligrafii Sp. z o.o.

# Sadržaj

<b>1. Uvod</b>	<b>1</b>
<b>2. Izvori standarda</b>	<b>4</b>
<b>3. Pitanja koja analitičar treba da razmatra</b>	<b>7</b>
<b>4. Struktura pravnog okvira</b>	<b>9</b>
4.1. Upotreba i vrijednost pisanog zakona	9
4.2. Ustavne odredbe	10
4.3. Opšte naspram specifičnog izbornog zakonodavstva	10
4.4. Izorno zakonodavstvo naspram druge zakonske regulative	11
4.5. Izorno zakonodavstvo naspram uputstava izborne administracije	12
<b>5. Izborni sistem</b>	<b>14</b>
5.1. Odabir izbornog sistema	14
5.2. Izabrane institucije	15
5.3. Učestalost izbora	16
5.4. Organizacija izbornih jedinica (okruga)	16
5.5. Izborni cenzusi	17
<b>6. Pravo građana da biraju i da budu birani</b>	<b>18</b>
6.1. Univerzalno i jednako pravo glasa	18
6.2. Umanjenje jednakog prava glasa uspostavljanjem izbornih jedinica (okruga)	18
6.3. Nediskriminacija	19
6.4. Ispitivanje ograničenja prava glasa	19
6.5. Učešće nacionalnih manjina na izborima	20
6.6. Učešće žena na izborima	20
6.7. Osiguranje izbornih prava interno raseljenih lica	21
6.8. Osiguranje izbornih prava osoba sa invaliditetom	22
6.9. Prava stranaca da učestvuju na lokalnim izborima	22
<b>7. Organi za sprovođenje izbora</b>	<b>24</b>
7.1. Opšti dio	24
7.2. Osnivanje organa za sprovođenje izbora	26
7.3. Status i rad organa za sprovođenje izbora	29
7.4. Politički pluralizam u izornoj administraciji	29

<b>8.</b>	<b>Registracija birača i birački spiskovi</b>	<b>30</b>
8.1.	Transparentnost u procesu registracije birača	30
8.2.	Izrada biračkih spiskova za dan izbora	32
8.3.	Zaštita ličnih podataka i informisanje birača	33
<b>9.</b>	<b>Političke stranke i kandidati</b>	<b>35</b>
9.1.	Jednak tretman pred zakonom	35
9.2.	Stavljanje kandidata ili stranaka na glasački listić	37
<b>10.</b>	<b>Jednak tretman i pristup medijima</b>	<b>40</b>
10.1.	Opšti dio	40
10.2.	Jednak tretman i pristup	41
10.3.	Ograničenja slobode izražavanja tokom izbornih kampanja	43
<b>11.</b>	<b>Finansiranje i troškovi kampanje</b>	<b>45</b>
11.1.	Opšti dio	45
11.2.	Javno (državno) finansiranje kampanje	46
11.3.	Privatno finansiranje kampanje	46
11.4.	Zahtjevi za izvještavanje i transparentnost, i sankcije za prekršaje	48
<b>12.</b>	<b>Posmatrači</b>	<b>50</b>
<b>13.</b>	<b>Procedure glasanja</b>	<b>52</b>
13.1.	Tajnost glasanja	52
13.2.	Lica kojima je dozvoljeno prisustvo na biračkim mjestima	53
13.3.	Glasačke procedure	53
13.4.	Mobilno glasanje	54
13.5.	Glasanje poštom	55
13.6.	Prijevremeno glasanje	56
13.7.	Glasanje putem punomoćnika	57
13.8.	Glasanje pripadnika vojske	58
13.9.	Balans između potreba birača i zaštitnih mjera protiv prevara	58
<b>14.</b>	<b>Transparentnost u brojanju i tabeliranju glasova</b>	<b>59</b>
14.1.	Opšti principi	59
14.2.	Brojanje glasačkih listića	60
14.3.	Tabeliranje rezultata	60
14.4.	Javno objavljivanje i proglašenje brojanja i tabeliranja rezultata	61
14.5.	Potvrda rezultata i procedura nakon izbora	61
14.6.	Izuzetak radi lične bezbjednosti	62

<b>15. Korišćenje novih glasačkih tehnologija</b>	<b>63</b>
15.1. Opšti dio	63
15.2. Propisi o zaštiti podataka za automatsku obradu podataka	66
<b>16. Zaštita izbornih prava</b>	<b>68</b>
16.1. Opšti principi	68
16.2. Transparentnost u upravnom i pravnom postupku	69
16.3. Konzistentnost i uniformnost u procesima i odlukama	69
16.4. Pravo na podnošenje prigovora i traženje zaštite	69
16.5. Rokovi za podnošenje prigovora	70
16.6. Ekspeditivno odlučivanje o žalbama	70
16.7. Pitanja vezana za evidenciju	70
16.8. Pravni lijekovi	71
16.9. Pravo podnošenja žalbe sudu	72
16.10. Krivične odredbe kojima se sprečava povreda izbornih prava	72
<b>PRILOZI</b>	<b>73</b>
1. Izvori standarda	74
2. Dopunski izvori	86
3. Relevantni predmeti Evropskog suda za ljudska prava	91





# 1.

## Uvod

Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) objavila je prvo izdanje ovih Uputstava za analizu i ocjenu izbornog zakonodavstva 2001. godine.<sup>1</sup>

Od tada je bilo više promjena u međunarodnim standardima za demokratske izbore. Komisija Savjeta Evrope za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) usvojila je i objavila „Kodeks dobrih praksi u izbornim stvarima” u maju 2003. godine.<sup>2</sup> Takođe, sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) dodatno se razvila u područjima koja se bave pitanjima ljudskih prava koja se javljaju u kon-

1 Prvo izdanje ovog uputstva izrađeno je u saradnji sa Međunarodnim institutom za demokratiju i izbornu pomoć (IDEA International). *Uputstva za analizu i ocjenu izbornog zakonodavstva* (Varšava: Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, 2001. godine) <http://www.osce.org/odihr/elections/13960>

2 „Kodeks dobrih praksi u izbornim stvarima: Uputstvo i objašnjenje”, Komisija Savjeta Evrope za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), oktobar 2002. godine, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev-e.aspx) (Venecijanska komisija)

tekstu izbornih procesa.<sup>3</sup> Konačno, došlo je do promjena i u izbornoj administraciji, posebno usljed pojave elektronskih sistema glasanja, a niz dobrih praksi identifikovano je tokom ODIHR-ovih aktivnosti posmatranja izbora. Sve to uzeto je u obzir u ovom drugom izdanju Uputstava za analizu i ocjenu izbornog zakonodavstva.

Ova uputstva od posebnog su značaja za države učesnice OEBS-a. Ministarski savjet OEBS-a sastao se u Portu 2002. godine, priznao je stručnost ODIHR-a za pružanje pomoći državama učesnicama u sprovođenju obaveza vezanih za izbore i pozvao je države učesnice da snažnije odgovore na preporuke ODIHR-a nakon praćenja izbora.<sup>4</sup> Čak i ranije, Istanbulski dokument OEBS-a iz 1999. godine priznao je pomoć koju ODIHR može da pruži državama učesnicama u izradi i sprovođenju izbornog zakonodavstva.<sup>5</sup> Istanbulski dokument je takođe naglasio „ulogu ODIHR-a u pružanju pomoći državama u izradi izbornog zakonodavstva u skladu sa principima i obavezama OEBS-a” i obavezao države učesnice da „odmah postupe u skladu sa izbornim ocjenama i preporukama ODIHR-a”.<sup>6</sup> U Briselu 2006. godine, Ministarski savjet takođe je priznao „stručnost ODIHR-a za pružanje pomoći državama učesnicama kroz svoje djelovanje vezano za izbore, uključujući i ocjenu izbornog zakonodavstva [...]”.<sup>7</sup> U skladu sa ovim izjavama, namjena uputstava je da pomognu u ocjeni i izradi izbornog zakonodavstva u regionu OEBS-a.

Smjernice iz prvog izdanja uputstava ostaju važeće, a struktura ovog drugog izdanja slična je publikaciji iz 2001. godine. Sadrži novo poglavlje o novim tehnologijama glasanja i detaljnija razmatranja o povlačenju granica između izbornih jedinica, jednakom izbornom pravu, izbornim cenzusima, zaštiti podataka, izbornoj administraciji, nacionalnim manjinama, rodnim pitanjima, glasanju interno raseljenih lica, zaštiti izbornih prava, glasanju putem pošte, prijevremenom glasanju i glasanju putem punomoćnika.

Ova uputstva imaju za cilj da utvrde komponente pravnog okvira koje se tiču izbora i da detaljno objasne relevantne standarde za svaku od potrebnih komponenti za demokratske izbore. Cilj im je da doprinesu jedinstvenosti, pouzdanosti, dosljednosti i tačnosti u analizi i izradi izbornog zakonodavstva. Stoga, ova uputstva mogu dati smjernice i analitičarima izbornog zakonodavstva i nadležnim državnim organima prilikom izrade ili izmjena i dopuna dokumenata vezanih za izbore.

3 Četrdeset i sedam država učesnica OEBS-a, članice su i Savjeta Evrope i podliježu Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i odlukama Evropskog suda za ljudska prava.

4 Ministarski savjet OEBS-a, odluka br. 7/02, „Izborne obaveze”, Porto, 7. decembar 2002. godine, <http://www.osce.org/mc/40521> (Ministarski savjet, Porto)

5 Istanbulski dokument, „Povelja za evropsku bezbjednost: III Naš zajednički odgovor”, 19. novembar 1999. godine, stav 25, <http://www.osce.org/node/39569>

6 *Ibid.*, stav 26.

7 Ministarski savjet OEBS-a, odluka br. 19/06, „Jačanje efikasnosti OEBS-a”, Brisel, 5. decembar 2006. godine, <http://www.osce.org/mc/25065>



Poglavlja su tematski strukturirana kako bi olakšala analizu, ocjenu i izradu pravnog okvira za izbore. Prva četiri poglavlja ove publikacije opisuju opšti kontekst ovog pitanja, nakon čega svako sljedeće poglavlje govori o određenoj komponenti pravnog okvira koja se razmatra.



## 2.

### Izvori standarda

Ovo uputstvo izrađeno je na osnovu priznatih međunarodnih i regionalnih dokumenata, kao što su Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (UDLJP),<sup>8</sup> Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR),<sup>9</sup> Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Pariška povelja za novu Evropu - samit Konferencije za evropsku bezbjednost i saradnju (KEBS,1990) i dokument sa sastanka

8 Sve države učesnice OEBS-a članice su Ujedinjenih nacija (UN). Posebno su relevantne odredbe UDLJP-a, kao i druge rezolucije i dokumenti Generalne skupštine UN-a koji se odnose na demokratiju, demokratske izbore i ljudska prava. Iako je UDLJP rezolucija Generalne skupštine, ona se smatra obavezujućom jer je većina smatra dijelom običajnog međunarodnog prava.

9 Sve države učesnice OEBS-a potpisnice su i podliježu odredbama *Međunarodnog pakta* o građanskim i političkim pravima (ICCPR). Osim toga, relevantni su opšti komentari koje je usvojio Komitet za ljudska prava UN-a, pošto je ICCPR osnovao to tijelo da nadgleda sprovođenje ICCPR-a i ima ovlaštenja iz Prvog izbornog protokola da odluči o pojedinačnoj pritužbi protiv države zbog povrede ICCPR-a.

u Kopenhagenu na Konferenciji o ljudskoj dimenziji KEBS-a.<sup>10</sup> Države učesnice OEBS-a složile su se u Završnom aktu iz Helsinkija da „u oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda djeluju u skladu s ciljevima i principima Povelje Ujedinjenih nacija i Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. Takođe će ispuniti svoje obaveze navedene u međunarodnim deklaracijama i sporazumima u ovoj oblasti, uključujući između ostalog, i obaveze na osnovu međunarodnih ugovora o ljudskim pravima.”<sup>11</sup> Nadalje, države učesnice OEBS-a složile su se da razmotre pristupanje takvim sporazumima, ako to još nijesu uradile.<sup>12</sup> Relevantni odlomci ovih izvora sadržani su u Prilogu.

Osim toga, referentne tačke prikazane u ovim uputstvima uzimaju u obzir praksu nadzornih tijela, kao što su ESLJP i Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava, koji su primijenili relevantne međunarodne i regionalne dokumente na konkretnim situacijama u okviru predmeta koje su razmatrali.

Stav 25 Povelje za evropsku bezbjednost OEBS-a iz 1999. godine glasi: „Mi priznajemo pomoć koju ODIHR može da pruži državama učesnicama u izradi i sprovođenju izbornog zakonodavstva. [...] Slažemo se da odmah sprovedemo ocjenu izbora i preporuke ODIHR-a”. Tako bi trebalo uzeti u obzir i preporuke u vezi sa izbornim zakonima u konačnim izvještajima misije za posmatranje izbora ODIHR-a prilikom razmatranja izbornog zakonodavstva u regionu OEBS-a. Pored toga, ODIHR i Venecijanska komisija Savjeta Evrope izradili su niz zajedničkih ocjena izbornog zakonodavstva država učesnica OEBS-a koje su takođe članice Savjeta Evrope. Takva zajednička mišljenja takođe treba razmotriti, jer ocjenjuju konkretni tekstualni jezik i sadrže preporuke za poboljšanje izbornog zakonodavstva kako bi ispunili međunarodne standarde.<sup>13</sup>

ODIHR i Venecijanska komisija aktivni su ne samo u izradi ocjena izbornog zakonodavstva, već i u izradi uputstava za izorno zakonodavstvo kako bi pomogli državama učesnicama OEBS-a i Savjeta Evrope u ispunjavanju svojih obaveza. U tom smislu, ODIHR je 2003. godine objavio Postojeće obaveze za demokratske izbore u

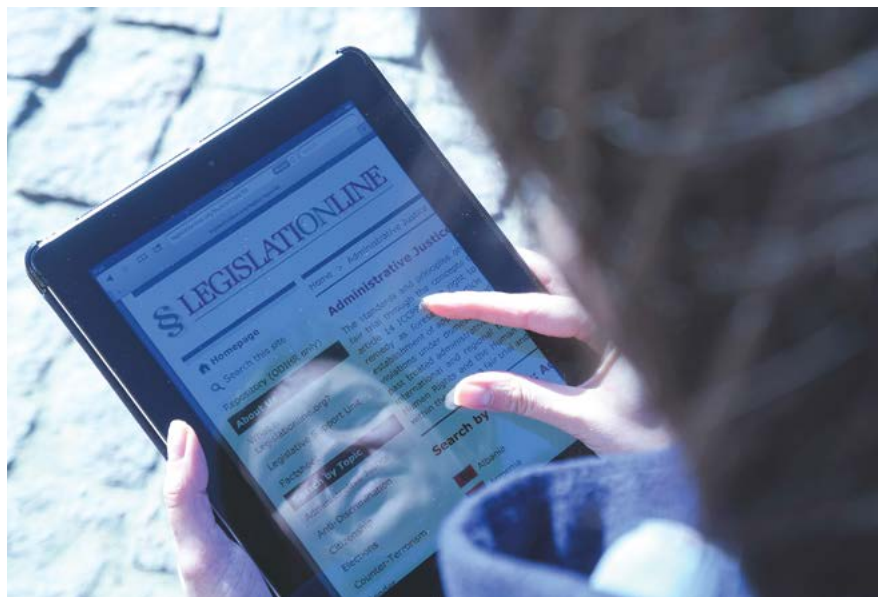
10 Ostali međunarodni dokumenti relevantni za građanska i politička prava, koji se primjenjuju tokom izbora uključuju Međunarodnu konvenciju o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije; Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena; Konvenciju o političkim pravima žena; Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom; i Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica.

11 Završni akt Konferencije o evropskoj bezbjednosti i saradnji, „Deklaracija o principima koji regulišu odnose između država učesnica”, Helsinkij, 1. avgusta 1975. godine, princip X (stavovi 1-3), princip VII (stav 8), <http://www.osce.org/node/39501> (Helsinški završni akt); Završni dokument sa sastanka u Madridu „Pitanja koja se odnose na bezbjednost u Evropi”, Madrid, 6. septembar 1983. godine, stav 19.

12 Završni dokument sastanka u Beču „Pitanja koja se tiču bezbjednosti u Evropi”, Beč, 15. januara 1989. godine, stavovi 13.2 i 15, <http://www.osce.org/mc/16262>; Dokument sa sastanka u Kopenhagenu na Konferenciji o ljudskoj dimenziji KEBS-a, Kopenhagen, 29. juna 1990. godine, stavovi 5.21 i 13, <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>; Završni dokument iz Helsinkija, „Izazovi promjena”, Helsinkij, 10. jula 1992. godine, poglavlje VII (stav 32) <http://www.osce.org/node/39530>

13 Ovi zajednički stavovi i svi konačni izvještaji misije za posmatranje izbora mogu se vidjeti na internet stranici OEBS/ODIHR-a, <http://www.osce.org/odihr/elections>

državama učesnicama OEBS-a. Zajedno sa Kodeksom dobre prakse Venecijanske komisije u izbornim stvarima, ovi tekstovi su i izvori dobre prakse i referentne tačke za standarde opisane u ovim uputstvima. Pored toga, svaki zahtjev koji se postavlja kada država postaje potpisnica određenog međunarodnog ili regionalnog ugovora ili konvencije, takođe utvrđuje odgovarajuće obaveze za tu državu.



OSGESHIV SHARMA

# 3.

## Pitanja koja analitičar treba da razmatra

Ova uputstva odnose se na ocjenu izbornog zakonodavstva. Postoje, međutim, dodatna pitanja koja treba razmotriti prilikom ocjene izbornog zakonodavstva, posebno ako država čije se zakonodavstvo ocjenjuje nije i vlastita država analitičara.

Analitičar mora imati u vidu svoju ulogu, a to je da ocijeni da li je pravni okvir u skladu sa međunarodnim standardima i dobrom praksom. Cilj ocjenjivanja nije da osudi već da konstruktivno predlaže ispravke, poboljšanja i dobre prakse koje bi mogle biti uključene u zakonodavstvo. Ton ocjene mora biti pun poštovanja, čak i ako su kritike i preporuke direktne i ozbiljne. Za smislenu ocjenu potrebno je više od analize teksta. Ocjena nema veliku vrijednost, bez obzira na to koliko je analiza temeljna, ako komentari, preporuke i savjeti nijesu dati na odgovarajući i konstruktivan način. Važno je objasniti zašto se donose određene preporuke. Neke preporuke donijete su u cilju promovisanja usaglašenosti sa određenim međunarodnim standardom ili

dobrom praksom; druge, kao što su preporuke za rješavanje eventualnih kršenja ili propusta u zakonodavstvu koje je predmet ocjene, imaju za cilj da zakonodavstvo postane koherentnije i djelotvornije. Analitičar treba da naglasi da će sprovođenje preporuka povećati kredibilitet i povjerenje javnosti u izbore. Ovo može biti naročito relevantno, na primjer, kada se preporučuju mjere za povećanje transparentnosti.

Analitičar treba da analizira sve relevantne izvore zakonskih odredbi koje regulišu ili utiču na izborne procese. Pitanja koja nijesu obuhvaćena primarnim izbornim zakonom mogu u nekim slučajevima biti predviđena drugim elementima pravnog okvira. Stoga analitičar treba da analizira sve relevantne zakonske odredbe koje utiču na izborne procese, uključujući i ustav i druge zakone. Kada je to prikladno, analitičar treba da razmotri uputstva i propise koje je izdao centralni organ za izbornu administraciju. Prilikom izrade ocjene, analitičar treba da utvrdi koje međunarodne dokumente je država potpisala, kako bi ih naveo kao relevantne.

Dok osnovna pitanja moraju biti rješavana primarnim zakonodavstvom, analitičar treba da prizna da primarno zakonodavstvo ne može regulisati svaki detalj. Možda bi trebalo detaljnije propisati biračke procedure u propisima koje usvajaju državni organi, uključujući centralni organ za sprovođenje izbora.<sup>14</sup>

Analitičar mora da zna koja pitanja treba posebno obuhvatiti izbornim zakonima, a koja se mogu regulisati upravnim propisima.<sup>15</sup> Analiza izvještaja od strane posmatrača izbora posebno je važna u tom pogledu. Ona bi mogla otkriti slučajeve u kojima centralnoj izbornoj administraciji nedostaje zakonska nadležnost, ili jednostavno ne uspijeva da izda odgovarajuće pismene instrukcije za važne izborne procedure koje nijesu obuhvaćene zakonodavstvom. Pitanje koje izborna administracija nije u stanju da riješi mora biti riješeno zakonom.

Konačno, od ključnog je značaja da tačni prevodi cjelokupnog izbornog zakonodavstva koje se ocjenjuje budu na raspolaganju. U slučaju da su dostupni samo nezvanični prevodi tekstova, analitičar mora biti svjestan da može doći do grešaka u prevodu. Tamo gdje preporuka, komentar ili kritika proizilaze iz teksta koji je možda pogrešno preveden, analitičar treba da navede ovu mogućnost u ocjeni.

14 Vidjeti poglavlje 7 o „Organima za sprovođenje izbora“.

15 Vidjeti poglavlje 4, član 4.5 o „Izbornom zakonodavstvu naspram uputstava centralnog izbornog organa“.



# 4.

## Struktura pravnog okvira

Nadležni državni organi utvrđuju strukturu izbornog zakonodavstva u skladu sa pravnim tradicijama svoje zemlje, tako da se struktura razlikuje od slučaja do slučaja. Bez obzira na to, izbor strukture izbornog zakonodavstva ima posljedice, a analitičar zakonodavstva treba da ih bude svjestan i da pruži savjete o strukturi, gdje je to moguće. Sljedeće principe treba razmatrati u tom procesu.

### 4.1. Upotreba i vrijednost pisanog zakona

Iako državna uprava ima fleksibilnost u određivanju strukture pravnog okvira, primarni instrument u oblasti izbora mora biti pisani zakon, a ne prilagođavanje ili zbirka administrativnih politika. Kao sredstvo izbora, pisani zakon nudi prednosti pravičnosti, sigurnosti, vidljivosti i transparentnosti, i čini da određena tema bude predmet tumačenja i preispitivanja suda, kao i da bude otvorena za ocjenu od strane građana.

Pisani izborni zakon treba da bude jasan i precizan. U nekim slučajevima, kao što su podobnosti kandidata i raspodjela mandata, nedostatak jasnoće i preciznosti može dovesti do kršenja Evropske konvencije o ljudskim pravima. Kako je Evropski sud za ljudska prava izjavio, ključne odredbe izbornog zakona, kao što su one koje se odnose na kandidaturu i raspodjelu mandata, „moraju se dovoljno precizno utvrditi odredbama domaćeg zakona” kako bi se „garantovala pravična i objektivna odluka i spriječila bilo kakva zloupotreba ovlašćenja od strane nadležnog državnog organa”.<sup>16</sup>

## 4.2. Ustavne odredbe

Uključivanje osnovnih principa izbornog sistema u ustav stvara zaštitu od čestih promjena, s obzirom da su uslovi za izmjenu ustava obično rigorozniji od onih za druge zakone. Stoga je preporučljiva praksa da se u ustav države uključe osnovne garancije za pravo glasa. To bi uključivalo odredbe koje regulišu samu osnovu izbornog sistema, kao što su pravo građana da biraju i da budu birani, institucije koje podliježu demokratskim izborima i mandati izabраниh kandidata.

Istovremeno, s obzirom da za uvođenje amandmana na ustav mogu biti potrebne kompleksne i dugotrajne procedure koje često uključuju teške političke pregovore, ne preporučuje se da ustavnim odredbama bude opisano više od same osnove izbornog sistema i garancije temeljnih prava. Da bi se omogućila fleksibilnost, odredbe o sprovođenju izbora i druga proceduralna pitanja treba ostaviti skupštini, a administrativna pravila izbornim organima.<sup>17</sup>

## 4.3. Opšte naspram specifičnog izbornog zakonodavstva

Domaće izorno zakonodavstvo može se podijeliti u dvije kategorije:

- ❑ Opšte izorno zakonodavstvo, relevantno za sve izbore, koje uspostavlja pravni okvir koji reguliše sve izbore, uključujući i izbore za izvršne i zakonodavne ogranke na državnom i lokalnom nivou; ili
- ❑ Specifično izorno zakonodavstvo, relevantno za određeni državni organ ili za referendum, koje utvrđuje posebne zakonske odredbe.

Različite zemlje su na različite načine rješavale podjelu između opšteg i specifičnog izbornog zakonodavstva. Država može usvojiti poseban zakon o osnovnim principima izbora koji definiše odredbe koje se primjenjuju na sve izbore. Pored toga, ta država može onda usvojiti posebne zakone koji sadrže odredbe specifične za

<sup>16</sup> Evropski sud za ljudska prava, *Grosaru protiv Rumunije*, br. 78039/01, §§ 47 i 52, 2. jun 2010. godine

<sup>17</sup> Vidjeti poglavlje 5, odeljak 5.5 o „Izbornim cenzusima”. U mnogim prilikama, posmatrači izbora primijetili su da su zakonske odredbe koje zahtijevaju postizanje praga izlaznosti kako bi izbori bili validni, doveli do beskonačnih ciklusa neuspjelih izbora ili rezultirali izbornom zloupotrebom. Kada takve zakonske odredbe postoje u primarnom izbornom zakonu, lakše ih je izmijeniti i dopuniti. Međutim, određeni broj država učesnica OEBS-a uključio je takve zakonske uslove u svoje ustave, što otežava njihove izmjene ili ukidanje.



pojedine izbore i za svaki državni organ. Nasuprot tome, neka druga država može uključiti cjelokupno izborno zakonodavstvo u jedan zakon, sa posebnim poglavljima kojim se utvrđuju odredbe za različite izbore.

Iako se oba navedena pristupa primijenjuju u različitim državama, preporučuje se jedan izborni zakon koji reguliše sve izbore, pošto ovaj pristup štiti dosljednost u izbornoj administraciji i praksi, ali i jedinstvenu primjenu zakona u vezi sa svim izborima. Ovo takođe pojednostavljuje proces izrade nacrtu kada su potrebne izmjene i dopune zakona. Međutim, u nekim slučajevima, posebno u federalnim sistemima ili gdje postoji visok stepen decentralizacije, takav pristup možda neće biti moguć.

Bez obzira na to koji od gore navedenih pristupa država usvoji, treba poštovati određena načela:

- ❑ Izorno zakonodavstvo treba napisati jasno i nedvosmisleno. Tumačenje izbornog zakonodavstva ne bi trebalo da bude stvar subjektivnog mišljenja;
- ❑ Odnosi između državnih i lokalnih vlasti, kao i između organa za sprovođenje izbora i drugih državnih organa treba jasno da budu navedeni i definisani. Oblasti ovlašćenja izbornih organa moraju biti jasno naznačene i definisane kako bi se spriječili sukobi ili preklapanja sa nadležnostima drugih državnih organa;
- ❑ Izorno zakonodavstvo treba da bude doneseno dovoljno prije izbora kako bi se omogućilo biračima i svim učesnicima u procesu - uključujući organe za sprovođenje izbora, kandidate, stranke i medije - da se informišu o pravilima. Izborni zakon koji je donesen u „posljednjem trenutku” može ugroziti povjerenje u proces i smanjiti mogućnosti političkim učesnicima i biračima da blagovremeno upoznaju pravila izbornog procesa;
- ❑ Izorno zakonodavstvo treba donijeti u skladu sa važećim zakonskim odredbama koje regulišu proglašenje zakona u dotičnoj zemlji. Izorno zakonodavstvo koje nije doneseno u skladu sa važećim zakonskim odredbama rizikuje poništenje od strane sudova; i
- ❑ Izorno zakonodavstvo treba da bude objavljeno i dostupno javnosti.

#### **4.4. Izorno zakonodavstvo naspram druge zakonske regulative**

Izborni zakon ne može niti treba da sadrži sve propise relevantne za izborni proces. Izborni proces zahtijeva uključivanje institucija i implementaciju postupaka koji se oslanjaju na druge djelove državnog pravnog sistema.

Od posebnog značaja je domaće zakonodavstvo koje uređuje medije, registraciju političkih stranaka, finansiranje stranaka i kampanja, državljanstvo, registraciju

birača i krivične odredbe vezane za izborne prekršaje od posebnog značaja. Ovi zakoni su dio pravnog okvira za izbore i, u mnogim slučajevima, jednako važni kao i izborna zakonodavstvo u cilju osiguranja uslova za demokratske izbore.

#### 4.5. Izorno zakonodavstvo naspram uputstava izborne administracije

U demokratskom sistemu, zakonski okvir za izbore usvaja državna skupština. Međutim, postoje ograničenja u pogledu broja proceduralnih propisa koji se mogu uključiti u zakon. Većina izbornih zakona tako omogućava izornoj administraciji da izdaje uputstva za dalje razjašnjavanje pitanja vezanih za izborni proces.<sup>18</sup> U ovim slučajevima, zakon treba da zahtijeva da takva uputstva budu direktno zasnovana na odredbama izbornog zakonodavstva.

Treba jasno razjasniti ulogu izborne administracije u izdavanju detaljnih uputstava. Njena uloga nije da djeluje kao zamjenik zakonodavca, već da po potrebi daje pojašnjenja dopunjavanjem izbornih zakona. Efikasno izorno zakonodavstvo treba da stvori ravnotežu koja omogućava izornoj administraciji neophodnu fleksibilnost da odgovori očiglednim potrebama bez potkopavanja principa zakonodavne kontrole nad izbornim zakonodavstvom.

Kada se izornoj administraciji daje ovlaštenje za izdavanje uputstava, treba poštovati određene principe. Ovi principi uključuju:

- Suštinska osnovna prava, kao što je tajnost glasanja, ne mogu se odbaciti ili umanjiti bilo kojim uputstvima;
- Izorno zakonodavstvo treba jasno da odredi i definiše obim i granice nadležnosti izborne administracije za izdavanje uputstava;
- Zakon treba jasno da propiše da uputstva ne mogu biti suprotna ili neusklađena sa izbornim zakonodavstvom;
- Izorno zakonodavstvo treba da obezbijedi postupak kojim politički učesnici i birači mogu da podnesu pritužbe i žalbe koje proizilaze iz usvajanja i primjene ovih uputstava. Ovaj proces treba da omogući podnošenje pritužbi i žalbi koje proizilaze iz kršenja izbornog zakonodavstva od strane organa za sprovođenje izbora;
- Izorno zakonodavstvo treba da jasno propiše hijerarhiju pravnih normi kojim se uređuju izbori. Treba jasno propisati da ustavne i zakonske odredbe imaju prioritet nad bilo kojim uputstvima; i
- Ovlaštenje izborne administracije da izdaje uputstva u vanrednim situacijama ili na dan izbora, kao i uključeni proces, treba jasno propisati i definisati u izbornom zakonodavstvu.

<sup>18</sup> Vidjeti poglavlje 7 o „Organima za sprovođenje izbora“.

Navedeni principi poštuju pravo skupštine da usvoji zakonski okvir za izbore, a takođe priznaje potrebu da se izbornoj administraciji omogući izdavanje dodatnih uputstava o izbornim procesima.



# 5.

## Izborni sistem

### 5.1. Odabir izbornog sistema

Uopšte, treba poštovati izborni sistem države ukoliko ispunjava standarde za demokratske izbore.<sup>19</sup> Kao što je Ministarski savjet OEBS-a napomenuo u Ministarskoj deklaraciji iz Porta 2002. godine, „demokratski izbori mogu biti sprovedeni u različitim izbornim sistemima.”<sup>20</sup> Iako ova uputstva ne obuhvataju opis posebnih izbornih sistema, svaki izborni sistem može imati prednosti i nedostatke. Pored toga, iako se pojedinosti po kojima se dva izborna sistema razlikuju mogu učiniti beznačajnim, one mogu imati značajan uticaj na raspodjelu mandata.

Potrebno je ispitati sve pojedinosti odabira izbornog sistema države, jer svaka bitna komponenta tog sistema može biti u sukobu sa međunarodnim standardima. Na

<sup>19</sup> U ovom kontekstu, izborni sistem je metoda ili formula kojom se utvrđuje kako se glasovi za stranke ili kandidate pretvaraju u mandate u izabranoj instituciji.

<sup>20</sup> Ministarski savjet, Odluka br. 7/02, Porto, *op. cit.*, napomena 4.

primjer, izborni sistem zasnovan na proporcionalnoj zastupljenosti i listama kandidata, generalno je prihvatljiv izborni sistem. Međutim, ako ne postoji mehanizam za učešće nezavisnih kandidata, to postaje problematično, pošto obaveze OEBS-a pozivaju države učesnice da poštuju prava građana da se kandiduju za mandat bez obzira na političku pripadnost ili nepripadnost.<sup>21</sup>

Takođe relevantno je da li je država duboko podijeljena po političkim, vjerskim ili etničkim linijama i da li su manjine dosljedno predstavljene u političkom sistemu. Moguće je da odabir izbornog sistema u određenoj državi predstavlja pozadinski faktor koji doprinosi ovim podjelama ili odsustvu zastupljenosti određene manjine, ili da se problem može riješiti uvođenjem izmjena u sistem. Analitičar izbornog zakonodavstva treba da da konkretne preporuke kada se određeni problem može ublažiti izmjenama sistema koji je u upotrebi.

## 5.2. Izabrane institucije

Stav 7.2 Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine utvrđuje standard za institucije ustanovljene kroz demokratske izbore. On predviđa da će države učesnice „dozvoliti da se svi mandati u najmanje jednom zakonodavnom tijelu mogu slobodno osporiti putem glasanja”. Evropski sud za ljudska prava je odlučio, u slučajevima koji uključuju države članice Savjeta Evrope, da član 3 Protokola 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima može zahtijevati izbore ne samo za jedno zakonodavno tijelo.<sup>22</sup> Dakle, OEBS navodi da se i od članica Savjeta Evrope može tražiti da održe izbore za druge institucije. Član 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima takođe se široko tumači tako da se primjenjuje na više nivoa državne uprave.<sup>23</sup>

Predlagači izbornog zakonodavstva treba da obezbijede odgovarajuće zakonodavstvo za sve institucije koje su predmet demokratskih izbora. Slično tome, prilikom ocjenjivanja zakonodavstva države, analitičar treba da bude svjestan da se od države, koja traži prijem u određenu međunarodnu ili regionalnu organizaciju ili je potpisnica određenog međunarodnog ili regionalnog instrumenta, može tražiti da održi demokratske izbore za druge institucije.

21 Helsinški završni akt, op. cit., napomena 11, stav 7.5. Opšti komentar br. 25 Komiteta Ujedinjenih nacija za ljudska prava takođe predviđa u stavovima 15 i 17: „Lica koja na drugi način imaju pravo da se kandiduju na izborima ne bi trebalo isključiti ... zbog političke pripadnosti” i „Pravo lica da se kandiduje na izborima ne treba nerazumno ograničavati zahtjevom da kandidati budu članovi stranaka ili određenih stranaka.” Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava, Opšti komentar br. 25: Pravo na učešće u javnim poslovima, biračko pravo i pravo na jednak pristup javnim poslovima”, 12. jul 1996. godine, stav 5, <http://www.osce.org/odihr/elections/19154> (Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava, Opšti komentar br. 25)

22 ESLJP je saopštio: „Riječ zakonodavno tijelo ne označava nužno samo državnu skupštinu, već se mora tumačiti u svjetlu ustavne strukture dotične države.” Vidjeti *Metju-Mohin i Klerfajt protiv Belgije*, br. 9267/81, poglavlje 53, 2. mart 1987. godine

23 Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava, Opšti komentar br. 25, op. cit., napomena 21.

### 5.3. Učestalost izbora

Stav 7.1 Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine postavlja standard koji se odnosi na učestalost izbora, koji zahtijeva da se demokratski izbori održavaju u razumnim intervalima utvrđenim zakonom. Zahtijeva se da se izbori održavaju u skladu sa postojećim zakonskim okvirom i da budu zakazani u vremenskih okvirima utvrđenih tim okvirom.

### 5.4. Organizacija izbornih jedinica (okrug)

Pravni okvir treba da propiše način organizovanja izbornih jedinica (okrug). Pravni okvir koji reguliše utvrđivanje granica za izborne jedinice treba da propiše učestalost, kriterijume, stepen učešća javnosti, odgovarajuće uloge zakonodavne, sudske i izvršne vlasti, i ko ima krajnje ovlašćenje za izbor konačnog plana granica. Zakon takođe treba da propiše pod kojim okolnostima broj stanovnika izborne jedinice može da odstupa od utvrđenih kriterijuma. U idealnom slučaju, zakon treba da sadrži i listu svih izbornih jedinica u okviru postojeće administrativne podjele države i, kada su urbana područja u pitanju, dovoljno podataka za identifikaciju prebivališta u određenoj biračkoj jedinici na osnovu adrese.

Granice izbornih jedinica treba povući na način koji održava ravnopravnost među biračima.<sup>24</sup> Dakle, zakonom treba propisati da se granice izbornih jedinica utvrde tako da svaka izborna jedinica ima približno isti broj stanovnika. Iako bi se granice izbornih jedinica mogle utvrditi i na osnovu broja registrovanih birača, bilo bi poželjno pozivati se na broj stanovnika, jer izabrani zvaničnici predstavljaju cjelokupno stanovništvo. Način na koji se sastavljaju izborne jedinice ne bi trebalo da zaobiđe i princip jednakog prava glasa, što je kamen temeljac demokratskih izbora. Međutim, treba uzeti u obzir pogodnosti i pristupačnost za birače, uključujući postojeće administrativne granice, što često zavisi od geografskih uslova. Koncept „izborne jedinice” podrazumijeva da ni jedan birač u izornoj jedinici nije odvojen od bilo kog drugog birača u izornoj jedinici geografskim područjem druge izborne jedinice. Pored toga, dobra praksa zahtijeva da sve izborne jedinice zadovolje princip povezanosti.<sup>25</sup>

U idealnom slučaju, pravni okvir treba da obezbijedi da su ljudi ili institucije koje utvrđuju granice izbornih jedinica neutralni, nezavisni i nepristrasni. Pravni okvir treba da obezbijedi i maksimalan doprinos i učešće javnosti u procesu.

24 Vidjeti poglavlje 6, član 6.2 on “Smanjene jednakog prava glasa uspostavljanjem izbornih jedinica (okrug)”.

25 Izborna jedinica bi zadovoljila princip povezanosti ako se iz svake tačke koja se nalazi u izornoj jedinici može povući (ne obavezno) linija do bilo koje druge tačke koja se nalazi u izornoj jedinici bez prelaska granice izborne jedinice. Na primjer, postojanje enklava koje pripadaju izornoj jedinici A, koje su u potpunosti okružene teritorijama izbornih jedinica B i C i koje nisu povezane sa drugim biračima izborne jedinice A, značilo bi da izborna jedinica A ne bi zadovoljila ovaj princip.

Dobra praksa je da granice izbornih jedinica treba analizirati i revidirati svakih deset godina, a idealno bi bilo ubrzo nakon završetka periodičnog popisa stanovništva. Ovo omogućava periodično korigovanje granica izbornih jedinica kako bi se odrazilo promjene i kretanja stanovništva. Međutim, treba izbjegavati česte promjene granica izbornih jedinica, i treba ih vršiti samo iz demografskih razloga, a ne radi favorizovanja određene političke stranke ili kandidata. Izborna manipulacija crtanjem granica izbornih jedinica postaje lakša kada se granice izbornih jedinica često mijenjaju. Nadalje, osnovno obrazloženje za jedinstvene izborne jedinice je to da su na taj način skupštinki poslanici odgovorni prema svom biračkom tijelu, i da se uspostavljanje veze između poslanika i birača podriva kada poslanici znaju da će dobiti nove glasače iz novih izbornih jedinica prije svakih izbora.

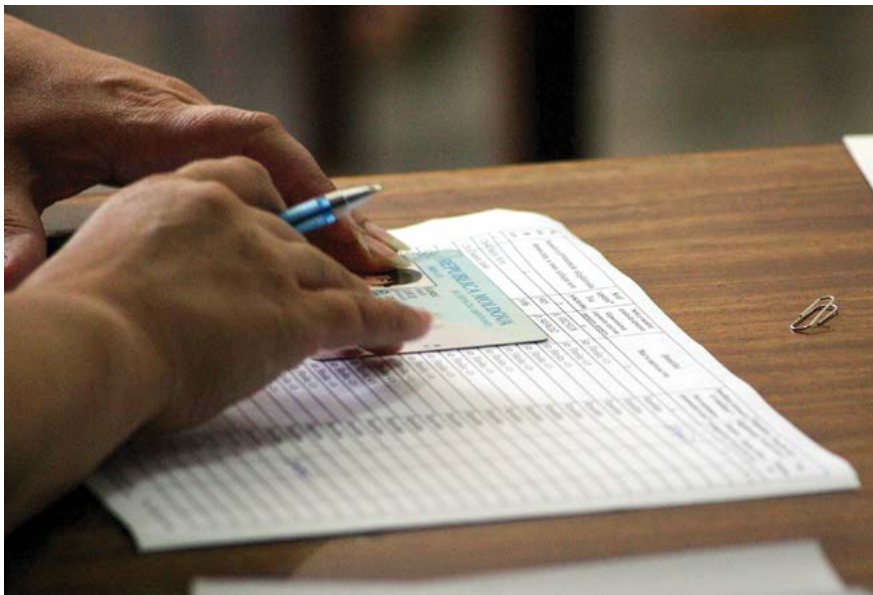
## 5.5. Izborni cenzusi

Izborni cenzusi postoje u mnogim izbornim sistemima. Najčešće se susreću dva tipa izbornih cenzusa, bilo odvojeno ili zajedno - zahtjevi u pogledu izlaznosti birača i minimalni cenzus koji određuje raspodjelu mandata. Iako nema eksplicitnih međunarodnih standarda u pogledu cenzusa, postoji dobra praksa.<sup>26</sup>

Kako su izbori vezani za učešće, neke zemlje odlučile su da uvedu minimalni zahtjev za izlaznost glasača da bi izbori bili validni, obično 50% registrovanih birača. U većini slučajeva, ako zahtjev za izlaznost birača nije ispunjen, zakon predviđa ponavljanje izbora. Pošto nema garancija da će na ponovljenim izborima biti veći odziv birača, ovo otvara vrata za ciklus neuspjelih izbora. Zbog toga se preporučuje da se takvi izborni cenzusi pažljivo razmotre ili, u najmanju ruku, da se sprovedu na takav način da spriječe ponavljanje neuspjelih izbora. Na primjer, neke države primjenjuju smanjene zahtjeve u pogledu izlaznosti za druge krugove ili ponovljene izbore.

Ponekad, a najčešće u sistemima proporcionalne zastupljenosti, učesnik na izborima treba da dobije minimalan broj važećih glasova kako bi dobio mandat. Pošto se ti izborni cenzusi najčešće definišu u procentima, izborna zakonodavstvo treba jasno da propiše kako se izborni cenzus izračunava (npr. na osnovu ukupnog broja glasova ili samo važećih glasova, na osnovu broja registrovanih birača ili drugih mogućih regionalnih zahtjeva za utvrđivanje izbornog cenzusa). Neke zemlje opredijelile su se da kao osnov za izračunavanje izbornog cenzusa uzmu ukupan broj glasova, uključujući nevažeće glasove. Takav proračun povećava broj glasova potrebnih za raspodjelu mandata. Uračunavanjem nevažećih glasova, mogla bi da se ospori reprezentacija birača koji su glasali na ispravan način poštujući proceduru glasanja. Takođe, ovo može imati političke implikacije kada jedan ili više kandidata ostvare ukupan broj glasova koji je blizu propisanog izbornog cenzusa. Takav zahtjev treba pažljivo razmotriti.

26 Vidjeti, na primjer „Komparativni izvještaj o cenzusima i drugim karakteristikama izbornih sistema koji sprečavaju pristup stranaka skupštini”, Venecijanska komisija, Strazbur, 15. decembar 2008. godine, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)037-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)037-e)



# 6.

## Pravo građana da biraju i da budu birani

### 6.1. Univerzalno i jednako pravo glasa

Pravni okvir mora garantovati univerzalno i jednako pravo glasa svakom građaninu koji je postao punoljetan. Može se zahtijevati da građani budu stariji da bi stekli pravo da budu birani, ali pravo mora biti garantovano svakom građaninu koji dostigne zakonski propisanu starosnu dob.

### 6.2. Umanjenje jednakog prava glasa uspostavljanjem izbornih jedinica (okruga)

Treba pažljivo razmotriti kakav uticaj relativan broj stanovnika po izbornim jedinicama ima na jednako biračko pravo. Ako zakonski okvir dozvoljava značajne razlike



u broju stanovnika u izbornim jedinicama, onda je moguće da će jednakost prava glasa biti umanjena.

Razlike između broja stanovnika u izbornim jedinicama mogu kršiti princip jednakog izbornog prava - koji se obično shvata kao „jedna osoba, jedan glas”. Na primjer, ako ima 10.000 birača u izornoj jedinici A i 100.000 birača koji ispunjavaju uslove za glasanje u izornoj jedinici B, i svaka izborna jedinica bira jednog poslanika u skupštini, onda jedan glas glasača u izornoj jedinici A ima deset puta veću težinu nego jedan glas birača u izornoj jedinici B. Pravni okvir treba da obezbijedi da se takve situacije izbjegavaju prilikom utvrđivanja granica izbornih jedinica.<sup>27</sup>

Izuzetne okolnosti mogu dozvoliti, međutim, relativne razlike u broju stanovnika izbornih jedinica. One se odnose na geografska pitanja vezana za saobraćaj i komunikaciju ili želju da se olakša zastupanje starosjedilačkog stanovništva ili nacionalnih manjina, posebno kada je brojna populacija manjina raštrkana širom zemlje.

### 6.3. Nediskriminacija

Pravni okvir za izbore mora osigurati da svako lice koje ima pravo glasa može da iskoristi to pravo bez diskriminacije i na osnovu jednakog tretmana pred zakonom.<sup>28</sup> Stavovi 5.9 i 7.3 Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine navode ovaj princip, garantujući nediskriminaciju i jednaku zaštitu zakona u ostvarivanju prava glasa. Primjena ovog principa zahtijeva da lice koje ima pravo glasa ima pravo da vrši svoje pravo glasa bez razlikovanja na osnovu rase, boje, pola, jezika, vjere, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, udruživanja sa nacionalnom manjinom, imovine, rođenja ili drugog statusa. Potrebno je voditi računa o ocjeni zakonskih odredbi kojim se regulišu prava glasa, kako bi se osiguralo da se one ne mogu primijeniti na diskriminaciju lica u ostvarivanju ovih prava.

### 6.4. Ispitivanje ograničenja prava glasa

Pravni okvir treba jasno da navede pod kojim okolnostima pravo glasa može biti ograničeno na bilo koji način ili u bilo kom stepenu, a takvo ograničenje mora biti u skladu sa postojećim ustavnim okvirom. Svako ograničenje prava da bira ili bude biran mora biti detaljno ispitano i mora biti jasno opravdano na osnovu izuzetnih okolnosti. Pravo glasa je osnovno građansko i političko pravo, a svako ograničenje tog prava mora biti sa namjerom da se postigne legitiman cilj i dokazano kao strogo neophodno u demokratskom društvu.

27 Kodeks dobrih praksi u izbornim stvarima Venecijanske komisije Savjeta Evrope, stav. 2.2.15, sugeriše da „maksimalno dozvoljeno odstupanje od kriterijuma raspodjele [...] rijetko prelazi 10%, a nikad ne prelazi 15%, osim u zaista izuzetnim okolnostima”.

28 Vidjeti poglavlje 6, član 6.1 o „Pravima stranaca da učestvuju na lokalnim izborima”, kojim se precizira da, u posebnim okolnostima građani drugih država mogu imati pravo da glasaju.

Dalje, svako ograničenje mora biti usko primijenjeno. Šire zakonske odredbe koje ograničavaju prava glasa opštim kategorijama ili grupama ljudi bez obzira na okolnosti pojedinog slučaja u suprotnosti su sa principom proporcionalnosti. Opšte, automatsko, neselektivno ograničavanje prava glasa svih lica osuđenih za krivično djelo, bez obzira na prirodu i stepen krivičnog djela, predstavlja primjer ograničenja koje se preširoko primjenjuje.

## 6.5. Učešće nacionalnih manjina na izborima

Kao što je već napomenuto, pravni okvir mora osigurati načelo nediskriminacije u ostvarivanju prava glasa. Pošto pripadnici nacionalnih manjina uživaju ista prava i obaveze kao i svi ostali građani, oni bi trebalo da uživaju jednako pravo na učešće u javnim poslovima, uključujući i zastupljenost u javnim službama. Ovo uključuje prava, bez diskriminacije, da glasaju, kandiduju se za izbor, učestvuju u javnim poslovima i formiraju političke stranke. Analitičari izbornog zakonodavstva treba pažljivo da razmotre da li je učešće nacionalnih manjina adekvatno riješeno s obzirom na konkretan kontekst. Ovo zahtijeva ocjenu izvještaja o posmatranju izbora u pogledu informacija o učešću nacionalnih manjina na prošlim izborima. Analitičar treba da donese preporuke, po potrebi, da unaprijedi pravni okvir u cilju povećanja učešća nacionalnih manjina.

Zastupljenost nacionalnih manjina i njihovo uključivanje u javni život mogu se ojačati ne samo kroz razradu izbornog sistema, već i kroz druge mjere, kao što je štampanje glasačkih listića i drugog izbornog materijala na jeziku tih grupa. Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na pristup, razmjenu i širenje informacija na svom maternjem jeziku. Država takođe ima obavezu da obezbijedi da nacionalne manjine imaju prihvatljiv pristup javnim medijima kako bi izrazile svoje stavove.

Nadalje, u cilju ublažavanja uticaja prethodne diskriminacije i povećanja budućeg učešća, podesno je da pravni okvir obuhvata posebna izborna pravila i aranžmane o glasanju za nacionalne manjine.<sup>29</sup> Ne smatra se da posebna izborna pravila ili aranžmani o glasanju krše princip jednakog izbornog prava kada se usvoje kao privremena mjera za legitimnu svrhu uklanjanja uticaja diskriminacije iz prošlosti ili za povećanje učešća manjina u nacionalnom političkom životu. Međutim, takve mjere moraju biti privremene prirode i prelaznog karaktera. Analitičar mora donekle poznavati pravnu istoriju bilo koje posebne mjere kako bi procijenio da li se mjera može smatrati privremenom u kontekstu njene zakonodavne istorije.

## 6.6. Učešće žena na izborima

Privilegija jednakih prava, uključujući i političko učešće, bez obzira na pol, priznato je u međunarodnim i regionalnim dokumentima o ljudskim pravima još od ranih

<sup>29</sup> Primjeri privremenih posebnih mjera mogu se naći u *Priručniku o posmatranju i promovisanju učešća nacionalnih manjina u izbornom procesu* (ODIHR).

pedesetih godina prošlog vijeka. Noviji dokumenti pozivaju države da preduzmu sve odgovarajuće mjere za eliminaciju diskriminacije žena u političkom i javnom životu u svojim zemljama a, posebno, da se osigura, pod jednakim uslovima sa muškarcima, pravo glasa na svim izborima i javnim referendumima i da mogu učestvovati na izborima kroz rad u izbornim organima.<sup>30</sup> Bez obzira na to, žene se često suočavaju sa barijerama za pravičnu i djelotvornu zastupljenost zbog generalizovane diskriminacije, uključujući u pogledu njihovog učešća u javnom životu.

Da bi se borile protiv ove vrste diskriminacije, države treba da razmotre izborne sisteme koji olakšavaju punu ravnopravnost muškaraca i žena tako da svi mogu u potpunosti ostvariti svoja zagarantovana prava na izbornu i javno učešće. Ovo može zahtijevati uključivanje posebnih mjera za povećanje broja žena kandidata i nosilaca funkcija u pravni okvir. Može biti primjereno zahtijevati od političkih stranaka i drugih organizacija koje nominuju kandidate, da predlože minimalni broj kandidata za svaki rod, uz razumne šanse da budu izabrani.

U takvim slučajevima, mjere za rješavanje diskriminacije žena ne smatraju se diskriminatorskim same po sebi. Dodatne mjere, međutim, treba smatrati privremenim i brisati iz pravnog okvira kada se ciljevi jednakih mogućnosti i tretmana dostignu. Takođe bi trebalo da postoje različite sankcije kada političke stranke ne poštuju zakonske mjere usmjerene na osiguranje rodne ravnopravnosti. Sankcije mogu biti finansijske prirode, kao što je odbijanje ili smanjenje javnog finansiranja, sve do jačih mjera, kao što je brisanje izborne liste stranke sa glasačkog listića. U svim slučajevima, sankcije treba da budu srazmjerne prirodi kršenja.

## 6.7. Osiguranje izbornih prava interno raseljenih lica

Sukobi ili prirodne katastrofe mogu dovesti do internog raseljavanja značajnog dijela stanovništva iz mjesta stanovanja. Analitičari izbornog zakonodavstva moraju razmotriti zaštitu prava glasa takvih interno raseljenih lica.

Svi građani jedne zemlje imaju pravo da učestvuju na izborima, kao birači i kandidati. To znači da bi zahtjevi za glasanje u pogledu boravka trebalo da budu razumni i ne smiju se izreći na takav način da se raseljena lica isključe iz učešća na izborima. Država mora preduzeti sve efikasne mjere kako bi osigurala da sva lica koja imaju pravo glasa mogu ostvariti to pravo. Tamo gdje je relevantno, pravni okvir mora posebno osigurati praktične mehanizme koji omogućavaju efikasno i značajno pravo glasa interno raseljenih lica.

Pravni okvir treba da definiše oblasti u kojima je vrlo vjerovatno da će interno raseljena lica biti suočena sa teškoćama. Ovdje pitanja obuhvataju pristup dokumen-

<sup>30</sup> Vidjeti Povelju o evropskoj bezbjednosti, Samit u Istanbulu, 1999. godine, op cit, napomena 5, stavovi 23-24; Dokument sa sastanka Konferencije OEBS-a o ljudskoj dimenziji u Moskvi (Moskovski dokument), 1991. godine, stavovi 40-40.13; Konvencija UN o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, 1981. godine, članovi 2 i 7.

taciji neophodnoj za registraciju birača ili kandidata; uticaj uslova prebivališta za birače i kandidate; alternativne glasačke procedure za omogućavanje glasanja raseljenim licima koja ne mogu biti prisutna da glasaju na redovnom biračkom mjestu; i pružanje blagovremenih informacija o registraciji birača i kandidata i izbornim procedurama.

## 6.8. Osiguranje izbornih prava osoba sa invaliditetom

Svi građani imaju pravo da učestvuju na izborima bez nerazumnih ograničenja i kroz univerzalno i jednako pravo glasa. Stoga, ne treba ograničiti pravo na glasanje ili kandidaturu na osnovu fizičke ili senzorne invalidnosti, pismenosti ili obrazovanja ili intelektualne invalidnosti ili psihijatrijske bolesti, osim ako to ne predstavlja posebnu mentalnu nesposobnost koja opravdava povlačenje prava glasa. Evropski sud za ljudska prava je ustanovio automatsko ograničavanje prava glasa zbog mentalne nesposobnosti, bez obzira na stvarne mentalne sposobnosti osobe, kao nerazumno ograničenje prava glasa.<sup>31</sup>

Mora se pažljivo razmotriti kako se zakonski okvir bavi pravima glasa osoba sa invaliditetom, kako ograničenjima, tako i afirmativnim mjerama za olakšavanje njihovog učešća. Svaka revizija izbornog zakonodavstva treba da sadrži preporuke za brisanje nerazumnih ograničenja i sugestija za uključivanje osoba sa invaliditetom u izborne procese ako zakonski okvir neadekvatno štiti njihovo pravo glasa.

Diskriminacija, neznanje, siromaštvo i zanemarivanje doprinose političkom i izbornom isključivanju osoba sa invaliditetom. Neke dobre prakse za rješavanje ovog problema uključuju pomaganje biračima sa invaliditetom da dođu do biračkih mjesta i predaju glasački listić na dostojanstven način koji čuva tajnost glasa i sprečava nepotreban uticaj i korišćenje posebnih metoda glasanja (kao što je glasanja u odsustvu koristeći sistem dvostruke koverta ili glasanje izvan biračkog mjesta - ponekad pod nazivom „mobilno glasanje“). Osim toga, nadležni organi za građansko obrazovanje i informisanje birača treba da razmotre potrebe birača sa invaliditetom u osmišljavanju i sprovođenju ovih aktivnosti.<sup>32</sup>

## 6.9. Prava stranaca da učestvuju na lokalnim izborima

Državljanstvo je obično uslov za pravo glasa, posebno za nacionalne izbore. Međutim, međunarodni i evropski regionalni dokumenti za ljudska prava zagovaraju da stranci koji zakonito borave u jednoj državi treba da imaju dozvolu da učestvuju na

31 Vidjeti *Kis protiv Mađarske*, br. 38832/06, 20. maj 2010. godine

32 Za više detalja pogledajte „Interpretativnu deklaraciju kodeksa dobrih praksi u izbornim stvarima o učešću osoba sa invaliditetom u izborima“, Venecijanska komisija Savjeta Evrope, Strazbur, 21. oktobar 2010. godine, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)036-e)

lokalnim izborima nakon utvrđenog perioda boravka.<sup>33</sup> Analitičari izbornog zakonodavstva treba da uzmu u obzir moguće obaveze države da odobri pravo glasa za strane državljane u skladu sa zahtjevima dokumenata kojima je država zvanično pristupila. Takođe se mora obratiti pažnja na ustav države u procjeni prava glasa stranaca. Prvo, treba utvrditi koje razlike ili kvalifikacije postoje u ustavu vezano za prava glasa, tj. postoji li zahtjev za državljanstvo i da li se odnosi na izbore na svim nivoima. Drugo, treba utvrditi da li ustav sadrži bilo koji međunarodni ili regionalni dokument koji daje pravo glasa strancima na izborima, iako država nije zvanično pristupila dokumentu.

## 6.10. Prava izabranog kandidata i oduzimanje mandata

Pravni okvir treba da obezbijedi da državni organ, bilo da je izvršni organ, izborni organ, zakonodavno tijelo, sud ili drugi organ, ne može oduzeti ili povući mandat, kojeg kandidat dobije na izborima. Postoje izuzeci od ovog pravila, kao što su slučajevi u kojima se protiv poslanika pokreće postupak u skladu sa ustavnim procesom.

Slično tome, pravni okvir ne treba da dozvoli da politička stranaka ima kontrolu nad mandatom izabranog kandidata. Ni članstvo u političkoj partiji ne smije da bude uslov za zadržavanje mandata. Izabrani kandidati moraju imati slobodu da formiraju politička udruženja u svakom trenutku, uključujući slobodu napuštanja jedne političke stranke i pridruživanja drugoj bez prijetnje od oduzimanja mandata. Ovaj princip se primjenjuje i tamo gdje se koristi zatvoreni izborni sistem, u kojem biračima nije dozvoljeno da daju prioritet kandidatima unutar liste.<sup>34</sup>

Analitičar izbornog zakonodavstva treba da komentariše odredbe koje neopravdano zahtijevaju oduzimanje mandata izabranog kandidata ili dopuštaju kontrolu nad mandatom od strane političke stranke, i treba da preporuči brisanje takve odredbe iz zakona, naglašavajući princip da je kandidat odgovoran prema biračkom tijelu. Ova odgovornost se potkopava ako zakonski okvir sadrži neopravdane odredbe o oduzimanju mandata, ili zahtijeva od kandidata koji je promijenio pripadnost političkoj partiji da prijevremeno vrati svoj mandat.

33 Vidjeti „Konvenciju o učešću stranaca u javnom životu na lokalnom nivou”, Savjet Evrope, Strazbur, 5. februar 1992. godine, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144>; „Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica”, Generalna skupština UN, Ujedinjene nacije, 18. decembar 1990. godine, <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r158.htm>

34 Vidjeti „Izveštaj o imperativnom mandatu i sličnim praksama”, Venecijanska komisija Savjeta Evrope, Strazbur, 16. jun 2009. godine, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)027-e)



OSCE/SHIV SHARMA

# 7.

## Organi za sprovođenje izbora

### 7.1. Opšti dio

Upravljanje demokratskim izborima zahtijeva da izborni organi izvršavaju svoje dužnosti na profesionalan i nepristrasan način, nezavisno od bilo kakvih političkih interesa, i da njihov rad i odluke podliježu sudskom preispitivanju. To su kritična pitanja, pošto organi koji sprovode izbore donose i sprovode važne odluke koje mogu uticati na sveukupno sprovođenje izbora, pa čak i na njihove rezultate. Političke okolnosti u zemlji takođe su važne za ocjenu zakona koji regulišu organe za sprovođenje izbora.

Struktura izborne administracije utvrđena pravnim okvirom obično obuhvata centralni izborni administrativni organ koji je nadležan za podređena tijela i odgovoran za sveukupno sprovođenje izbora. Savezne države sa visokim stepenom decentralizacije ponekad su opravdani izuzeci od ovog principa. Bez obzira na to, biračko mjesto treba da bude najniži nivo strukture izborne administracije.

Uobičajeno je da niži izborni organ postoji za svaku izbornu jedinicu (okrug) u kojoj se biraju kandidati. Potreba za posredničkim izbornim organom zavisice od izbornog sistema, kao i geografskih i demografskih faktora jedinstvenih za državu. U kontekstu određenih izbora, analitičari izbornog zakonodavstva treba da budu oprezni u pogledu prevelikog broja izbornih organa za sprovođenje izbora, kao i nedovoljnog broja istanci u strukturi izborne administracije.

Od presudnog je značaja da pravni okvir definiše odnos između centralnog izbornog organa i onih na nižim nivoima, kao i odnos između izborne administracije i izvršnih vlasti na državnom i lokalnom nivou. Ovlašćenje i odgovornost izbornih organa na svakom nivou treba jasno definisati u pravnom okviru. Smatra se dobrom praksom da centralni izborni organi budu stalni, kako bi se obezbijedio kontinuitet u radu izbornog organa između izbornih ciklusa.

Zakonodavstvo treba da sadrži jasne odredbe o načinu na koji izborni organi za sprovođenje treba da obavljaju svoj posao. Zakonodavstvo treba da propiše kako i kada se sastaju izborni organi, kakvu vrstu obavještenja o ovim sastancima treba da daju javnosti, i kako i u kojim vremenskim rokovima njihove odluke moraju biti objavljene. Zakon treba da propiše zahtjeve za kvorumom a takođe obezbijedi jasne odredbe o transparentnosti, kako bi se mogao pratiti rad izborne administracije.

Gdje je to moguće, za sprovođenje izbora treba imenovati stručnjake koji su upoznati sa izbornim okvirom države. Stoga, zajednička odredba koja se nalazi u mnogim pravnim okvirima zahtijeva da članovi izbornih organa, na svakom nivou, imaju kvalifikacije ili obuku u oblasti prava. Neki pravni okviri takođe sadrže sličan uslov za osoblje izbornih organa. Iako je takva odredba uopšteno prihvatljiva, može biti previše restriktivna za niži nivo izbornih organa, posebno na nivou biračkog mjesta. Nadalje, u zavisnosti od nadležnosti izborne administracije, može biti korisno angažovati zaposlene koji su stručnjaci za administraciju i druge tehničke oblasti, kao što su računari i programiranje softvera. Ovo bi bilo posebno korisno na centralnom nivou.

Odredbe koje se odnose na profesionalnu pripadnost članova izborne administracije moraju se procijeniti u kontekstu dotične države. Neophodno je procijeniti da li bi usvajanje takve odredbe dovelo do uslova da osobe koje mogu biti zaposlene u izbornim organima jesu pristrasne u korist određenog političkog stava ili interesa. Od ključnog je značaja da se utvrde i razmotre praktične implikacije takvih odredbi kojima se uređuju kvalifikacije za članove i zaposlene u izornoj administraciji.

Pravni okvir treba da osigura da je način selekcije otvoren i transparentan. Pravnim okvirom takođe treba propisati po kojim osnovama i prema kojim procedurama može biti opozvan član izbornog organa ili njegovi službenici. Osim u slučajevima kada je licu istekao zakonski utvrđen mandat, osnov za opoziv treba ograničiti na ono što je neophodno za zaštitu nepristrasnog i profesionalnog učinka izborne

administracije. Članove i službenike izborne administracije treba zaštititi od proivzvoljnih ili politički motivisanih opoziva, uključujući opoziv od strane organa koji su ih imenovali. Zakon takođe treba da precizira prava svih članova izbornog organa, uključujući pravo na blagovremeno i adekvatno obavještanje o sastancima, pristup svim relevantnim dokumentima i informacijama, i učešće na svim sastancima.

Pravni okvir treba jasno da definiše dužnosti i obaveze izbornih organa, kako bi na transparentan i odgovoran način uključio: registraciju kandidata i, gdje je to bitno, birača; koherentne biračke procedure koje su objavljene javnosti; integritet glasačkog listića kroz odgovarajuće mjere koje sprečavaju eventualne nezakonite radnje i prevare; i, pošteno prebrojavanje, tabeliranje i javno izvještanje o preliminarnim i konačnim, zvaničnim rezultatima.

## 7.2. Osnivanje organa za sprovođenje izbora

Širok spektar modela za osnivanje izbornih organa pojavio se u državama učesnicama OEBS-a tokom proteklog vijeka. U odsustvu posebnog međunarodnog standarda za formiranje izborne administracije, svaka zemlja treba da pronađe najprikladniji model koji odgovara lokalnoj tradiciji i dobrim praksama koje su utvrđene i zasnovane na nekoliko vodećih principa, a među najvažnijim je povjerenje zainteresovanih strana na izborima i transparentnost i odgovornost u ukupnom izbornom procesu.

Iako ne postoji poseban međunarodni standard kao model za osnivanje izbornih organa, postoje opšti međunarodni standardi za popunjavanje javnih pozicija koje treba uzeti u obzir prilikom procjene odredbi za formiranje izbornih organa. Svaki građanin ima pravo, na nediskriminatornoj osnovi i bez nerazumnih ograničenja, da ima pristup javnim poslovima u svojoj zemlji.<sup>35</sup> Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava vrlo široko tumači pravo na jednak pristup javnim poslovima:

Vršenje javnih poslova, na koje se poziva u stavu 25 (a), predstavlja širok pojam, koji se odnosi na ostvarivanje političke moći, a naročito na vršenje zakonodavnih, izvršnih i administrativnih ovlašćenja. Obuhvata sve aspekte javne uprave, formulaciju i sprovođenje politike na međunarodnom, državnom, regionalnom i lokalnom nivou.<sup>36</sup>

35 Vidjeti Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Generalna skupština UN, 16. decembar 1966. godine, član 25 (c), <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>; Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Generalna skupština UN-a, 10. decembar 1948. godine, član 21 (2), [www.un.org/en/documents/udhr/](http://www.un.org/en/documents/udhr/). Pravo na nediskriminatorni pristup zapošljavanju u javnom sektoru i državnim službama osnovno je pravo i treba ga široko primijeniti.

36 Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava usvojio je opšti komentar koji tumači principe demokratskih izbora i javnih službi predviđenih članom 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Komitet UN za ljudska prava, Opšti komentar br. 25, op. cit., napomena 21.



Odabrani model izborne administracije neke države, čak i onaj u kome se imenuju privremeni službenici za izbore tokom kratkog vremenskog perioda, treba da poštuje princip da se ove pozicije popunjavaju na nediskriminatornoj osnovi.

Države koje imaju dugu tradiciju u sprovođenju demokratskih izbora često se oslanjaju na izborne organe sastavljene od državnih službenika sa centralnog nivoa vlasti ili od funkcionera izabranih na izborima. Postoje i primjeri država u kojim izbore sprovode sudije. Međutim, vršenje izvršnih funkcija na izborima od strane sudija može pokrenuti pitanja vezana za razdvajanje ovlašćenja, posebno u slučajevima kada je sudska vlast ustavno ograničena na presude o sudskim sporovima. Takvi aranžmani nastali su tokom dužeg vremenskog perioda i čini se, prema izvještajima posmatrača izbora, da su stekli povjerenje dotičnih birača. Povjerenje biračkog tijela i poštovanje vladavine prava i ustavnih principa ključni su za uspostavljanje i jačanje demokratskih tradicija.

U skorije vrijeme, nove demokratije bez dugih tradicija demokratskih izbora razvile su alternativni oblik organa za sprovođenje izbora zasnovan na konceptu centralnog organa čija je isključiva odgovornost sprovođenje izbora. Ovaj oblik izborne administracije karakteriše izborne komisije čije je pravno ovlašćenje ograničeno na sprovođenje izbora. Takvi modeli izborne administracije koriste države u demokratskoj tranziciji, često kada postoji nedostatak povjerenja u državne institucije kao potencijalnih administratora izbora.

Različite države odabrale su različite pristupe određivanju sastava svojih centralnih izbornih organa, uključujući ona koja su zasnovana na multipartijskom predstavljanju, institucionalnim kvotama ili članstvu sastavljenom od državnih službenika. U posljednja dva slučaja, sudije bi mogle biti dio članstva komisije. Članstvo u izbornim komisijama na nižim nivoima generalno preslikava princip koji se primjenjuje za uspostavljanje centralne komisije. Pravni okvir treba da odredi kvorum i većinu glasova za donošenje odluka. Takođe treba da propiše procedure za izbor i imenovanje članova komisije, uključujući i funkcije predsjedavajućeg, zamjenika predsjedavajućeg i sekretara, pri čemu politički subjekti nemaju nadmoć.<sup>37</sup>

Glavna vrijednost uspostavljanja centralnog izbornog organa baziranog na multipartijskoj zastupljenosti jeste jačanje povjerenja i transparentnosti u proces, čime se omogućava velikim političkim subjektima da učestvuju u sprovođenju izbora.<sup>38</sup> Ovi predstavnici mogu biti članovi određene političke stranke ili državni službenici, ali mogu imati i druge funkcije. Ključna pretpostavka je da glavni politički subjekti, koji se takmiče na izborima, treba da budu u mogućnosti da identifikuju pojedince koji su i profesionalni i poštovani i koji će, bez obzira na njihovu političku pripadnost,

37 Izraz „politički subjekat” je izabran jer ima šire značenje od pojma „politička stranka”.

38 Uvijek postoji rizik od polemike u pogledu imenovanja glavnih političkih subjekata u datoj državi u određeno vrijeme. Ovo je jedno od osjetljivih područja za postizanje opšteg dogovora. Međutim, osjetljivost se može ograničiti ako se izbori odvijaju u atmosferi ukupnog povjerenja u proces.

moći primijeniti zakonski okvir na kolegijalan i konsenzualan način, u skladu sa duhom i slovom zakona.<sup>39</sup>

Centralni organ za sprovođenje izbora, ustanovljen na osnovu institucionalnih kvota, uključivao bi predstavnike glavnih državnih institucija, uglavnom iz zakonodavnih, sudskih i izvršnih ogranaka. U pluralističkom političkom okruženju, politički subjekti generalno bi bili zastupljeni u centralnom izbornom organu, putem nominacija od strane zakonodavne vlasti. Institucionalni model kvote pogodan je za uvođenje mandata koji se međusobno preklapaju za članove centralnog izbornog organa, kako bi se obezbijedio kontinuitet.

Centralni organi za sprovođenje izbora, sastavljeni od državnih službenika i/ili sudija, često uključuju stalne i privremene komponente. Stalna komponenta sastoji se od državnih službenika i/ili sudija koji ili uzmu nekoliko mjeseci odsustva sa svog stalnog radnog mjesta da učestvuju u radu centralnog izbornog organa i upravljanju cjelokupnim procesom, uključujući i registraciju kandidata, ili mogu imati više mandata. Nakon završetka registracije, nekoliko nedjelja prije dana izbora, članstvo u organu proširuje se privremenom komponentom. Članovi ove privremene komponente čine imenovane stranke i koalicije koje su registrovane za učešće na izborima. Privremeni članovi mogu ili ne moraju imati puno pravo glasa i ovlaštenje da odlučuju u preostalim fazama izbornog procesa. Angažovanje predstavnika pravosuđa u sprovođenje izbora, čak i onih koji su na privremenom odsustvu, treba pažljivo razmotriti i izbalansirati u skladu sa osnovnim principima nezavisnosti sudstva, sudskim nadzorom drugih ogranaka vlasti kroz sudsku reviziju, i ustavnim pitanjima u vezi sa vršenjem izvršnih funkcija od strane članova pravosuđa.

Analitičari izbornog zakonodavstva treba da identifikuju strukturu i pravila za funkcionisanje organa za sprovođenje izbora. Takođe treba da procijene da li zakonodavstvo daje jasna uputstva za utvrđivanje članstva u izbornim organima, prava i obaveza ovih organa, i pravila i vremenskih rokova za donošenje odluka i rješavanje žalbi, kako bi dali korisne preporuke za poboljšanje gdje je to moguće. Stavovi glavnih političkih aktera mogu pomoći da se identifikuju praktične posljedice određenog aranžmana za sprovođenje izbora. Izvještaji posmatrača na izborima mogu biti informativni u tom pogledu.

Ako usvojeni zakonski okvir slijedi stranački orjentisanu formulu, tada bi trebalo da propiše kako i kada treba da dođe do promjena u članstvu u komisiji kada se politička stranka raspusti, pojave nove stranke ili kada se promijeni relativna snaga i zastupanje stranaka u izabranim institucijama.

39 Posmatrači su ponekad saopštavali da je ovaj model zloupotrijebljen davanjem ovlaštenja jednom političkom subjektu da donosi odluke.

### 7.3. Status i rad organa za sprovođenje izbora

U cilju povećanja kontinuiteta i institucionalne konsolidacije, centralni izborni organ uglavnom radi na stalnoj osnovi. Međutim, ako je izvršni organ vlasti zakonom zadužen da obezbijedi snažnu administrativnu podršku izbornom procesu, pod vođstvom centralnog izbornog organa, taj organ može i dalje funkcionisati na odgovarajući način ako se osigura kontinuitet članstva. Uobičajeno je da niži organi za sprovođenje izbora, posebno na nivou biračkog mjesta, budu privremeni organi uspostavljeni prije izbora. Pravni okvir treba da zahtijeva da se izborni organi i tijela pravovremeno uspostavljaju i adekvatno finansiraju.

Bez obzira na to kako su formirani i na stepen stranačkog identiteta, izborni organi treba da djeluju na profesionalan, kolegijalan i nepristrasan način, nezavisno od uplitanja političkih subjekata i drugih ogranaka vlasti. Kada je osnovan, organ za sprovođenje izbora mora služiti interesima svih građana i učesnika izbora. Nijedan organ za sprovođenje izbora ne treba da postupa na partijski način ili pokazuje pristrasnost u vršenju svojih dužnosti.

Pravni okvir takođe treba da obezbijedi mehanizme koji bi omogućili nezadovoljnim biračima, posmatračima, političkim strankama ili pojedinačnim kandidatima da traže preispitivanje odluke, djelovanja ili propusta u radu od strane izbornog organa. Mehanizam može uključiti žalbu višem organu za sprovođenje izbora ili, ukoliko odluku donosi najviši izborni organ, žalbu sudu. Važno je da zakonski okvir mora obezbijediti mogućnost da se odluka ili postupak izbornog organa ukine ili ispravi. Sistem žalbi treba da obezbijedi jasne hijerarhijske procedure kako bi se isključila mogućnost „biranja odgovarajućeg suda” i da se olakša jedinstvenost i konzistentnost u odlukama o žalbama.

### 7.4. Politički pluralizam u izornoj administraciji

Demokratija se zasniva na političkom pluralizmu i vladavini prava, koje mora postojati u društvenom životu i državnim institucijama, uključujući i izbornu administraciju, kako bi imali istinske demokratske izbore. Analitičari izbornog zakonodavstva treba da ispituju mehanizme u pravnom okviru kako bi se olakšao politički pluralizam i osiguralo imenovanje izborne administracije koja odražava političku sliku u društvu. Preporuke za postizanje ovog cilja mogu se kretati od osiguravanja prava na predlaganje kandidata za pozicije u izornoj administraciji do prava na imenovanje niza članova. Mogu se tražiti različita rješenja koja će omogućiti politički pluralizam u izornoj administraciji, a koja od njih su odgovarajuća zavisi od konteksta države. Međutim, analitičar izbornog zakonodavstva treba da bude u stanju da odmah razmotri sve zakonske odredbe koje stvaraju monopol nad imenovanjem članova izborne administracije. U takvim situacijama, analitičar bi mogao komentarisati i preporučiti izmjene i dopune pravnog okvira kako bi uključio stepen političkog pluralizma u administraciji izbornih procesa.



OSCE/TOMAS FYMERR

# 8.

## Registracija birača i birački spiskovi

### 8.1. Transparentnost u procesu registracije birača

Pravo glasa ima punu vrijednost ako zakonski okvir olakšava osobi da se registruje za glasanje, osigurava tačnost u biračkim spiskovima, uključuje dovoljno zaštitnih mjera protiv prevarnog glasanja i garantuje pošteno prebrojavanje glasova i tabelliranje rezultata. Jedan od standarda za registraciju birača i održavanje registara jeste potpuna transparentnost.

Transparentnost u procesu registracije birača i vođenje biračkih spiskova treba da osigura da je registracija laka za osobu koja ima pravo glasa, a istovremeno obez-

bjeđuje tačnost kako bi se spriječila mogućnost za prevarno glasanje. Analitičari izbornog zakonodavstva treba da se uvjere da zakonski okvir osigurava takvu transparentnost. Pravni okvir treba jasno da naznači način za utvrđivanje podobnosti birača, uključujući i potrebnu dokumentaciju, tako da je proces potpuno transparentan, da ne podliježe arbitrarnim odlukama i da se može javno nadgledati na objektivnan način.

Transparentnost zahtijeva da birački spiskovi budu javni dokumenti koji su dostupni na uvid bez nepotrebnih troškova za podnosioca zahtjeva, posebno ako se radi o biraču koji ima pravo glasa, političkoj stranci ili pojedinačnom kandidatu. Uobičajeno je da su birački spiskovi dostupni u prihvatljivo vrijeme i na pogodnim lokacijama i da birači imaju dovoljno vremena da bez naknade pregledaju i provjere svoje lične podatke ili podatke o njihovim rođacima. Pravni okvir treba jasno da precizira ko može da ima uvid u biračke spiskove, kako se vrši kontrola, i period tokom kojeg spiskovi treba da budu dostupni za javni uvid.

Pravni okvir treba jasno da naznači kako se informacije dobijene nakon provjere biračkih spiskova mogu koristiti, kao i to da li se mogu koristiti u druge svrhe osim zahtjeva za ispravku ili dovođenja u pitanje registracije određenog birača. Konkretno, zakon treba da propiše da li se informacije mogu koristiti za aktivnosti kampanje političkih stranaka i kandidata, kao i uvođenje sankcija za zloupotrebu informacija dobijenih iz biračkih spiskova. Zakon takođe treba da precizira da li birački spiskovi mogu biti dostupni u elektronskom obliku političkim strankama ili drugim određenim zainteresovanim stranama na izborima, na zahtjev, kao i javnosti uopšte.

Pravni okvir treba jasno da precizira kome je dozvoljeno da zahtijeva izmjene ili unose u registar, kao i brisanje iz registra, kako se ti zahtjevi podnose, i u kojem vremenskom roku se zahtjevi mogu podnijeti. Zahtjevi koji uključuju izmjene, unose i brisanja ne treba ograničavati na vremenski period neposredno prije održavanja određenih izbora, osim tamo gdje je to neophodno za kompletiranje registra prije izbora. Ljudi ne treba da budu ograničeni na podnošenje zahtjeva koji se odnose samo na njih lično. Svakome treba da bude dopušteno da podnese zahtjev koji utiče na drugo lice, pod uslovom da je drugo lice obaviješteno o zahtjevu i da je dozvolilo da se zahtjev podnese u njegovo ime. Dodatno, zahtjevi za promjenama treba da budu dostupni za javni uvid. Promjene, unose i brisanja treba izvršiti samo nakon dostavljanja određene dokumentacije i u skladu sa procedurom utvrđenom zakonskim okvirom. Odluke o zahtjevima treba hitno donijeti, u roku koji je konkretno određen zakonom. Mora se omogućiti podnošenje žalbi protiv negativnih odluka i o žalbama se mora hitno odlučivati, u roku koji je konkretno utvrđen zakonom.

Sistem za registraciju birača može biti aktivan ili pasivan. Bez obzira na izbor sistema, treba osigurati jednostavnu registraciju, verifikaciju i održavanje podataka o biračima i ukloniti sve prepreke koje bi mogle spriječiti ili obeshrabriti birače da

se registruju ili ažuriraju svoje podatke. Konačna odgovornost za tačnost biračkih spiskova može da leži na lokalnim nadležnim organima ili centralnom državnom organu. Promjene treba da vrše samo oni koji su odgovorni za održavanje biračkog spiska i samo na osnovu dokumentacije koja opravdava promjenu. Međutim, sistem za registraciju birača utvrđen zakonom treba prvo da obezbijedi da se birački spiskovi održavaju na tačan i transparentan način koji štiti prava građana koji su punoljetni i po zakonu mogu da se registruju i, drugo, sprečava nezakonitu ili prevarnu registraciju. Birački spisak mora se sistematski ažurirati i korigovati na transparentan način, mnogo prije izbora, kako bi se učesnicima na izborima i biračima omogućio uvid radi potvrde tačnosti.

## 8.2. Izrada biračkih spiskova za dan izbora

Birački spiskovi moraju se ažurirati prije dana izbora i biti dostupni na biračkim mjestima kako bi se potvrdila podesnost birača za glasanje. Pravni okvir treba da sadrži posebne odredbe kojim se osigurava ažuriranje biračkih spiskova prije dana izbora, uključujući određene rokove za štampanje preliminarnih spiskova, javni uvid, zahtjeve za izmjenama i ispravkama, podnošenje pravnih prigovora na odluke izborne administracije o zahtjevima za promjene i ispravke, i štampanje konačnih spiskova koji se dostavljaju biračkim mjestima.

Zakon mora jasno propisati ko može da zahtijeva ažuriranje podataka i unosa u spisak, postupak za podnošenje takvih zahtjeva i vremenski period u kojem se zahtjevi mogu podnijeti. Nadalje, birač na kog može uticati takav zahtjev, bilo brisanjem iz biračkog spiska ili raspodjelom na drugo biračko mjesto, mora biti obaviješten o zahtjevu i imati priliku da dostavi dokumentaciju ili informacije u prilog ili protiv zahtjeva. Pravni okvir treba da propiše konkretne procedure za takve zahtjeve kako bi se izbjeglo moguće ukidanje prava glasa biraču koji imaju pravo da glasa.

Dokumenti koji su neophodni da opravdaju promjene ili ispravke u biračkom spisku moraju biti jasno naznačeni u zakonu. Ako je izmjena ili ispravka dopuštena na osnovu pismene izjave u kojoj nije dostupna prateća dokumentacija, onda bi zakon jasno trebalo da propiše u kom obliku se izjava mora dati i da li izjavu mora ovjeriti svjedok ili državni službenik. Ne smije biti sumnje da li je izmjena ili ispravka opravdana na osnovu materijala ili informacija dostavljenih izornoj administraciji. Pravni okvir treba da osigura hitno donošenje odluka o zahtjevima u utvrđenom roku. Mora se omogućiti podnošenje žalbe na sve odluke sudu, a sudovi moraju brzo odlučivati o takvim žalbama, u roku koji je konkretno određen zakonom.

Rokovi za ažuriranje biračkih spiskova moraju biti jasni i, nakon isteka takvih rokova, birački spisak treba zatvoriti za dalje izmjene. Zakon treba da zabrani izmjene ili ispravke nakon zakonskog roka za izmjene i ispravke. Međutim, u zavisnosti od posebnih uslova, zakonom se mogu dozvoliti izmjene ili ispravke nakon roka na osnovu odgovarajućeg sudskog naloga. Nakon završetka registracije birača, zako-

nom treba zahtijevati da jedinica lokalne samouprave i biračka mjesta objave broj registrovanih birača širom zemlje. Javno objavljivanje broja registrovanih birača prije dana izbora korisno je za izborne kandidate i poboljšava ukupnu transparentnost izbornog procesa.

Ažuriranje biračkih spiskova može zahtijevati sastavljanje posebnih biračkih spiskova za posebne načine glasanja, kao što su glasanje u inostranstvu, prijevremeno glasanje, glasanje osoba koje učestvuju u sprovođenju izbora, mobilno ili glasanje od kuće, i glasanja u odsustvu birača koji su na dan izbora udaljeni od mjesta prebivališta. Zakonom treba jasno propisati postupke, rokove i sve načine za sastavljanje takvih posebnih biračkih spiskova i kako se birači upisuju u posebne biračke spiskove i brišu iz redovnog biračkog spiska.

Zakon treba da precizira kada posljednji spisak birača, nakon isteka roka, mora da bude odštampan i dostavljen biračkim mjestima. Zakon mora biti jasan u pogledu ličnih podataka birača unesenih u spiskove koji se dostavljaju biračkim mjestima, uključujući i posebne biračke spiskove.

### 8.3. Zaštita ličnih podataka i informisanje birača

Osim što zahtijeva potpunu transparentnost u zaštiti integriteta biračkih spiskova, zakon treba da obezbijedi zaštitu ličnih podataka i informacija koje su sakupljene tokom registracije birača. Pravni okvir zahtijeva da osoba dostavi određene podatke nadležnim organima radi prijave u svojstvu birača ili kandidata. Pravni okvir treba da zabrani prikupljanje, korišćenje ili širenje ličnih podataka ili informacija na bilo koji način u bilo koju svrhu osim ostvarivanja prava glasa. Naročito treba voditi računa o odredbama koje se odnose na otiske prstiju, fotografije i jedinstvene matične brojeve građana, kao i na etničku pripadnost ili druge faktore koji mogu dovesti do diskriminacije ili izložiti birača riziku od lične povrede. Analitičar izbornog zakonodavstva takođe treba pažljivo da ocijeni odredbe koje propisuju koji će lični podaci i podaci koji se odnose na birače biti javno navedeni u registarima.

Zaštita ličnih podataka ima svoju osnovu u fundamentalnom pravu na privatnost priznatom međunarodnim i regionalnim dokumentima o ljudskim pravima. Komitet za ljudska prava Ujedinjenih nacija primijetio je da na pravo na privatnost, sadržano u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, utiče prikupljanje i držanje ličnih podataka u kompjuterima, bankama podataka i drugim uređajima.<sup>40</sup> Pravo na privatnost objašnjeno je u međunarodnim i regionalnim dokumentima tako da obuhvata način na koji države prikupljaju i automatski obrađuju lične podatke. Pored toga, postoje predmeti u kojim je Evropski sud za ljudska prava

40 „Opšti komentar br. 16: Pravo na poštovanje privatnosti, porodice, doma i prepiske, i zaštitu časti i ugleda (član 17)”, Kancelarija visokog komesarijata UN za ljudska prava, 4. avgust 1988. godine, stav 10, <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/23378a8724595410c12563ed004aecc4>

donio odluku u oblasti zaštite ličnih podataka i prava na privatnost.<sup>41</sup> Evropski sud je naglasio da je zaštita ličnih podataka od suštinskog značaja za uživanje prava na privatnost osobe. Pravne odredbe koje regulišu biračke spiskove moraju biti pažljivo ocijenjene kako bi se osiguralo da zakon štiti pravo na privatnost birača. Dalje, u mjeri u kojoj se informacije o biračima čuvaju, mijenjaju, brišu, povlače ili obrađuju, takve informacije o biračima podliježu posebnim pravilima koja regulišu automatsku obradu ličnih podataka. Ova posebna pravila opisana su u poglavlju XV publikacije „Korišćenje novih glasačkih tehnologija”.

41 Vidjeti, na primjer, *S. i Marper protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], br. 30562/04 i 30555/04, 4. decembar 2008. godine.





# 9.

## Političke stranke i kandidati

### 9.1. Jednak tretman pred zakonom

Pravni okvir treba da obezbijedi da sve političke stranke i kandidati mogu da se takmiče na izborima na osnovu jednakog tretmana pred zakonom. Stavovi 7.5 i 7.6 Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine utvrđuju standarde u ovom pogledu.

Stav 7.5 Kopenhagenskog dokumenta zahtijeva da građanima bude dozvoljeno da „se kandiduju za političku ili javnu funkciju, pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija, bez diskriminacije”.<sup>42</sup>

42 Vidjeti takođe Opšti komentar br. 25 Komiteta UN za ljudska prava, koji u stavovima 15 i 17 predviđa da: „Lica koja na neki drugi način imaju pravo da se kandiduju za izbor ne treba isključiti ... zbog političke pripadnosti” i „pravo lica da se kandiduju za izbore ne treba nerazumno ograničiti zahtjevom da kandidati budu članovi stranaka ili određenih stranaka.”

Prema tome, kandidatima koji se kandiduju za funkciju mora se dozvoliti da se kandiduju kao stranački kandidati, kao nezavisni kandidati nominovani od strane inicijativa, ili kao kandidati koji su sami sebe nominovali.

Međutim, pravni okvir treba pažljivo izraditi kako bi se eliminisala mogućnost da se kandidati koji su sami sebe nominovali pojavljuju na glasačkom listiću sa stranačkom pripadnošću ili podrškom bez potvrde te stranke. Ovo je neophodno kako bi se spriječilo dovođenje birača u zabludu u pogledu stranačke pripadnosti prilikom zaokruživanja na glasačkim listićima. Pored toga, kandidati ne smiju biti diskriminirani, bez obzira na partijsku pripadnost ili nepripadost.

Stav 7.6 Kopenhagenskog dokumenta zahtijeva poštovanje „prava pojedinaca i grupa da potpuno slobodno osnivaju političke stranke ili druge političke organizacije”, i da država „pruža takvim političkim strankama i organizacijama neophodne pravne garancije da im se omogući međusobno takmičenje na bazi jednakog tretmana pred zakonom”. Za to je potrebno da pravni okvir propiše uslove koji će omogućiti svim političkim strankama i kandidatima da se takmiče na izborima na ravnopravnoj osnovi. U nekim zemljama, uspostavljanje ravnopravnih uslova za sve učesnike na izborima naziva se „igranje po istim pravilima”. Ova sportska analogija ilustruje princip da nijedna politička stranka ili kandidat ne bi trebalo da imaju nepravednu prednost nad bilo kim drugim, niti biti u podređenom položaju.

Upotreba ili „zloupotreba” državnih resursa postala je vrlo problematična oblast u mnogim državama tokom izbora i suprotna je principu jednakog tretmana kandidata i političkih stranaka. Iako postoji prirodna i neizbježna prednost onih na položaju, zakonodavstvo mora obratiti pažnju da ne podržava ili podstiče takve prednosti. Aktuelni kandidati i stranke ne smiju da koriste državne fondove ili sredstva (tj. materijale, ugovore o radu, prevoz, zaposlene i slična sredstva države) u svoju korist. Stav 5.4 Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine, u tom pogledu, predviđa da će države učesnice osigurati „jasno razdvajanje između države i političkih stranaka; naročito, političke stranke neće biti spojene sa državom”.

Da bi se omogućilo efikasno regulisanje korišćenja državnih sredstava, zakonodavstvo treba jasno da definiše šta se smatra zloupotrebom. Na primjer, dok se službenicima često omogućava besplatno korišćenje poštanskih sistema (koje se smatra potrebnim za saopštavanje njihovih upravljačkih postupaka građanima), slanje poštom, uključujući stranačku propagandu ili kandidatske platforme, predstavlja zloupotrebu ovog besplatnog sredstva. Zakonodavstvo mora riješiti takve zloupotrebe. Zloupotreba državnih sredstava ili ovlašćenja može uključivati manipulaciju ili zastrašivanje javnih službenika. Nije nepoznato da vlada zahtijeva od svojih radnika da prisustvuju pro-vladinom skupu. Ovakva praksa treba biti izričito i univerzalno zabranjena zakonom. Politička stranka ne smije da zahtijeva od javnih službenika (državnih službenika) da uplaćuju sredstva za stranku. Ovo je praksa koju zakon treba da zabrani kao zloupotrebu državnih sredstava i ovlašćenja.

## 9.2. Stavljanje kandidata ili stranaka na glasački listić

Osnovni princip demokratskih izbora je stvarna izborna konkurencija među političkim strankama i kandidatima. Ovo se može postići samo ako postoji značajna prilika da političke stranke i kandidati obezbijede svoja imena na glasačkom listiću kroz proces registracije koji je predvidljiv, pošten i razumljiv. Ovo pitanje utvrđuje se ne samo zakonom kojim se uređuju izbori, već i zakonskim odredbama o osnivanju političkih stranaka. Zakon koji reguliše osnivanje i registraciju političkih stranaka ne treba da utvrđuje nikakve nerazumne zahtjeve u ovom postupku.

Iako pravni okvir ne treba da sprečava opšte aktivnosti političkih stranaka ili nezavisnih kandidata, može utvrditi uslove za političke stranke ili nezavisne kandidate koji žele da budu stavljeni na glasački listić za određene izbore. Mjesto na glasačkim listićima za određene izbore obično se dodjeljuje kada politička stranka ili nezavisni kandidat ispunjava jedan od sljedećih uslova: (1) plaćanje novčanog depozita; (2) prikupljanje minimalnog broja potpisa od upisanih birača; ili (3) raspodjela mandata ili dobijanje minimalnog procenta glasova na prethodnim izborima. Međutim, istovremeno izricanje više od jednog od ovih zahtjeva za pristup glasačkim listićima treba smatrati restriktivnim za politički pluralizam.

Pravni okvir treba jasno da definiše sve pojedinosti vezane za registraciju za određene izbore. Ovo uključuje datume početka i zatvaranja postupka registracije, vremenski period tokom kojeg potpise treba prikupiti u slučajevima kada su potrebni za registraciju, i postupak kojim se potvrđuju ovi potpisi. Kada pravni okvir zahtijeva prikupljanje potpisa, potrebno je obezbijediti razumno vrijeme za njihovo prikupljanje. Pravni okvir treba da obezbijedi jedinstven proces registracije koji je isti za sve kandidate i političke stranke.

Bez obzira na procedure koje su dostupne za registraciju, registracija ne treba biti povezana sa nebitnim zahtjevima koji nijesu povezani sa pitanjem da li politička stranka ili nezavisni kandidat imaju dovoljno podrške da se nađu na glasačkom listiću. Razlozi za odbijanje prijave za registraciju treba da budu zasnovani na objektivnim kriterijumima koji su jasno navedeni u zakonskom okviru.

Kada je prikupljanje potpisa uslov za registraciju, posebnu pažnju treba obratiti na način potvrđivanja potpisa. Nevažeći potpis treba da bude samo to i ništa drugo - nevažeći potpis. Nevažeći potpis ne smije da učini nevažećim druge potpise ili

listu sa potpisima.<sup>43</sup> Od kandidata ili stranke može se tražiti da podnese fiksni broj važećih potpisa ili fiksni procenat važećih potpisa. Kada zakon zahtijeva podnošenje fiksnog procenta potpisa, trebalo bi da bude jasno da se procenat zasniva na broju koji se može lako utvrditi na određeni datum, kao što je broj upisanih birača u izbornoj jedinici, kako i objavi određeni izborni organ na određeni datum. Bez obzira da li je u zakonu utvrđen fiksni broj ili procenat, zakon treba da dozvoli podnošenje ukupnog broja potpisa iznad cenzusa u slučaju da se neki potpisi smatraju nevažećim. Međutim, potreban broj potpisa ne treba da prelazi jedan procenat od ukupnog broja birača upisanih u izbornoj jedinici.<sup>44</sup>

Vjerodostojan proces verifikacije potpisa treba da obuhvati provjeru svih potpisa podnesenih do trenutka kada je postignut minimalni broj verifikovanih potpisa potrebnih za registraciju. Kada se utvrdi minimalni broj potpisa, treba registrovati političku stranku ili kandidata.<sup>45</sup>

Procedure za provjeru potpisa moraju biti pažljivo napisane kako bi se spriječile zloupotrebe ili diskriminacija prema određenoj političkoj stranci ili kandidatu. Moraju se primijeniti objektivna pravila koja nijesu diskriminatorna. U suprotnom, lista koja se podnese za provjeru od strane jedne stranke ili kandidata može se detaljno ispitati, dok se lista koju je podnijela druga stranka može odobriti bez ikakvih provjera. Izorno zakonodavstvo treba da precizira kako treba potvrditi potpis i jasno staviti do znanja da se ovo odnosi jednako na sve liste. Takođe je važno da zakon treba da precizira stepen detalja koji će se koristiti za provjeru potpisa. U nekim zemljama, greške u listama potpisa provjeravaju se u samom dokumentu, npr. isti potpis birača dva puta, ili birač koji nije naveo svoju adresu gdje je to potrebno, dok se u drugim zahtijeva neophodna detaljnija provjera, npr. provjera valjanosti brojeva identifikacionih dokumenata i kućne posjete potpisnicima. Zakon treba jasno da navede koji postupak provjere je uključen, kako bi se osiguralo da sve liste podliježu jednakoj kontroli, na osnovu jasno definisanih objektivnih kriterijuma. Zakon treba da zahtijeva popunjavanje odgovarajućih obrazaca ili protokola koji odražava-

43 Sljedeći primjer ilustruje zašto, kada se radi o prikupljanju potpisa, registracija treba da se zasniva na utvrđivanju fiksnog broja važećih potpisa, bez obzira na broj ili procenat nevažećih potpisa koji mogu biti na listi potpisa za registraciju. Pretpostavimo da kandidatu za skupštinu treba najmanje 1.000 važećih potpisa kako bi ispunio uslove za kandidaturu. Kandidat B je izuzetno popularan i prikuplja 2.500 potpisa. Od tih 2.500 potpisa, 2.130 su važeći i 370 su nevažeći. U postupku državne provjere, provjerava se 875 potpisa ili 35% podnijetih potpisa, od čega su 699 važeći, a 176 nevažeći. Sada, međutim, zakon predviđa da se daljnja provjera potpisa na listama prekida jer broj nevažećih potpisa koji su pronađeni tokom provjere čini više od 15 procenata ukupnog broja potpisa potvrđenih u listama potpisa. Krajnji rezultat je da je kandidatu koji je imao 2.130 važećih potpisa, uz potrebnih 1.000 za kandidaturu, zabranjeno da bude kandidat.

44 Venecijanska komisija, „Kodeks dobre prakse u izbornim stvarima”, *op. cit.*, napomena 2.

45 U zemlji u kojoj zakonski okvir predviđa provjeru potpisa putem statističke analize uzorka podnijetih potpisa, zakon, kao i protokol o registraciji ili odbijanju registracije, treba da navede sljedeće: (a) veličinu uzorka koji se izvlači i provjerava; (b) način na koji se uzima uzorak, što bi moglo uključiti računarsko generisanje slučajnih brojeva; (c) testove koji se primjenjuju kako bi se utvrdilo da li je određeni potpis važeći; (d) formula za određivanje broja potpisa u uzorku koji moraju biti važeći da bi registracija bila prihvaćena; i (e) po potrebi, okolnosti pod kojim se može izvući još jedan uzorak.

vaju korake preduzete u postupku provjere ako postoji zakonski izazov zbog određene registracije ili odbijanja registracije.

Trebalo bi pažljivo razmotriti odredbe koje se odnose na geografske regione u kojima se dobijaju potpisi. Izborni zakon može zahtijevati da stranka dobije određeni broj potpisa u svakom regionu zemlje. Takva odredba diskriminiše stranke koje uživaju jaku javnu podršku, ali čija je podrška ograničena na određeni region. Ovakva odredba takođe može diskriminisati male stranke i nacionalne manjine i biti nekompatibilna sa pravom na slobodno udruživanje.<sup>46</sup>

Zahtjev da birači mogu da potpišu podršku samo jednom kandidatu ili stranki takođe je problematičan, jer potpisivanje radi podrške registracije kandidata ili liste kandidata ne predstavlja zamjenu za glasanje za tog kandidata ili listu kandidata. U prisustvu takvog ograničenja, kandidat koji je prikupio potreban broj potpisa može biti odbijen za registraciju bez ikakve njegove krivice, već zato što su birači potpisali više od jedne peticije. U najgorem slučaju, birači mogu namjerno potpisati više od jedne peticije kako bi pokušali da spriječe registraciju određenog kandidata.

Kada se novčani depoziti koriste kao preduslovi za registraciju, takvi depoziti treba da budu dovoljni da obeshrabre neozbiljne stranke i kandidate, dok istovremeno nijesu tako visoki da sprečavaju legitimne stranke ili kandidate da dobiju pristup glasačkoj listi. Pored toga, smatra se dobrom praksom da se novčani depoziti vrate strankama ili kandidatima koji dobijaju određeni broj ili procenat glasova. Prag koji je potreban za povraćaj sredstava treba biti razuman. Odredbe koje regulišu registraciju, uključujući veličinu novčanog depozita ili broj potrebnih potpisa, moraju uzeti u obzir i ekonomsku i demografsku stvarnost zemlje. Veličina novčanog depozita može izgledati razumno, ali u stvari je nerazumna za većinu građana zbog ekonomske realnosti.

Rokove za odobravanje ili odbijanje zahtjeva za registraciju od strane organa za registraciju treba navesti u zakonu. Razlozi za odbijanje moraju biti jasno navedeni u zakonu i na osnovu objektivnih kriterijuma. Zakon treba da dozvoli ispravku tehničkih nedostataka u razumnom vremenskom roku nakon odbijanja zahtjeva. Zakon treba da omogući žalbu sudu nakon konačnog odbijanja registracije, jasno treba da navede postupak za podnošnje žalbe i zahtjeva hitnu sudsku odluku koja bi omogućila kandidatu ili stranci da bude stavljena na glasački listić ako je registracija bila nepravilno odbijena. Kada se registracija odobri i riješe svi pravni sporovi ili je istekao rok za takve sporove, pitanje registracije ili eventualnog odjavljivanja ne bi trebalo ponovo da bude problem. Ovo je neophodno kako bi se izbjegla zloupotreba ili spekulacija o zloupotrebi mogućnosti odjavljivanja.

46 Vidjeti *Uputstvo o regulaciji političkih stranaka* (Varšava: Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava) <http://www.osce.org/odhr/77812>



OSCE

# 10.

## Jednak tretman i pristup medijima

### 10.1. Opšti dio

Regulisanje medija tokom izbora može biti složen zadatak usljed potrebe da se uspostavi balans između prava birača da dobiju informacije, prava kandidata i političkih stranaka da prenose političke poruke i prava medija da vrše slobodu izražavanja. Birači imaju pravo da dobiju informacije od kandidata i političkih stranaka kako bi efikasno ostvarili pravo glasa. Pravo birača „da traže, primaju i prenose informacije i ideje svih vrsta, bez obzira na granice, usmeno, pismeno ili štampano, u umjetničkoj formi, ili putem bilo kojeg drugog medija po svom izboru”,<sup>47</sup> posebno se primjenjuje tokom izbora. Ocjena medijskih propisa mora uvijek imati u vidu osnovno pravo birača da primaju informacije.

47 „Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima”, Generalna skupština Ujedinjenih nacija, 16. decembar 1966. godine, član 19, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>



Kandidati i političke stranke takođe imaju pravo da prenose biračima svoje političke poruke, političke platforme i stavove o određenim pitanjima. Ovo se može postići u različitim medijskim formatima i putem različitih načina komunikacije i pokrivenosti. Važno je da kandidati i političke stranke „imaju jednaku mogućnost da informišu birače o svojoj politici i da se ne suoče sa diskriminacijom u pristupu medijima”.<sup>48</sup>

Mediji imaju pravo da informišu javnost o izornoj kampanji i da izraze mišljenja. Mediji imaju pravo da pokrivaju kandidate, političke stranke, pitanja kampanje, rad izborne administracije, probleme i incidente koji su nastali tokom kampanje, događaje na dan izbora i objavljivanje izbornih rezultata. Moraju se razmatrati prava medija, kao i prava birača i kandidata i političkih stranaka tokom izbora.

Procjena zakonskih odredbi za regulisanje medija zahtijeva razmatranje odredbi u cjelini bez nepotrebnog fokusiranja na jednu odredbu, zbog broja obuhvaćenih osnovnih prava. Dalje, ovo je evoluirajuća oblast zakonske regulative, a analitičar treba da razmotri najnovije odluke ugovornih tijela i Evropskog suda za ljudska prava prilikom procjene zakonskih odredbi za regulisanje medija tokom izbora. Na ovu evoluciju u regulisanju medija utiče i povećana upotreba interneta i novih medijskih tehnologija na izborima.

## 10.2. Jednak tretman i pristup

Stavovi 7.6 i 7.8 Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine ukratko sumiraju standarde za jednak tretman i pristup medijima. Stav 7.6 zahtijeva da vlada obezbijedi političkim strankama i organizacijama „neophodne pravne garancije kako bi im se omogućilo da se suprotstavljaju jedni drugima na osnovu ravnopravnog tretmana pred zakonom i od strane vlasti”. Stav 7.8 zahtijeva da vlada obezbijedi da „ne postoji nikakva pravna ili administrativna prepreka za nesmetan pristup medijima na nediskriminatornoj osnovi za sve političke grupe i pojedince koji žele da učestvuju u izbornom procesu”.

Regulacija jednakog tretmana i pristupa može predstavljati izazov, jer neke države zahtijevaju striktnu jednakost u pristupu, a druge države dozvoljavaju „ravnopravan pristup”, za razliku od stroge jednakosti. Priznato je da „ravnopravan pristup” zadovoljava obavezu jednakog tretmana, pod uslovom da se takav pristup „dodjeljuje prema objektivnim kriterijumima za mjerenje ukupnog stepena podrške.”<sup>49</sup> Izazov za predlagače zakonodavstva je identifikovanje objektivnih kriterijuma za mjerenje ukupnih nivoa podrške. Neke države koristile su rezultate sa prošlih izbora kao kriterijume za mjerenje. Druge države koristile su broj kandidata koji su predstavljeni

48 *Priručnik za praćenje medija na misijama za posmatranje izbora* (Varšava: Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, 2012), stranica 14, <http://www.osce.org/odihr/elections/92057>

49 Vidjeti „Zajedničku izjavu o medijima i izborima”, specijalni izvjestilac UN-a za slobodu mišljenja i izražavanja, predstavnik OEBS-a za slobodu medija, specijalni izvjestilac Organizacije američkih država o slobodi izražavanja i specijalni izvjestilac Afričke komisije za ljudska i narodna prava za slobodu izražavanja i pristup informacijama, 15. maj 2009. godine, <https://www.article19.org/data/files/pdfs/press/joint-statement-on-the-media-and-elections.pdf>.

na trenutnim izborima kao kriterijume za mjerenje, na osnovu mišljenja da se trenutni stepen podrške pokazuje sposobnošću kandidata da se predstave za izbore. Bez obzira na postojeći pristup u zakonodavstvu države, svaka formula za „ravnopravan pristup” mora biti pažljivo procijenjena u svijetlu obaveze osiguravanja jednakog tretmana političkim kandidatima koji ispunjavaju minimalnu podršku na osnovu objektivnih kriterijuma.

Pravni okvir države treba da sadrži ove garancije i jasno definisan proces njihovog blagovremenog sprovođenja prije i tokom izbora. Proces utvrđivanja formule ili rasporeda za jednak pristup medijima za određene izbore, bilo da je pristup „strogo jednak” ili „pravedan”, treba da bude razumljiv i objektivno primjenjiv. Takođe se mora uzeti u obzir različit status javnih, državnih medija - koje finansiraju svi poreski obveznici - i privatnih medija, koji mogu imati širu slobodu izbora u okviru izbornih kampanja.

Besplatno vrijeme emitovanja ili besplatni prostor za novinama obično se raspodjeljuju na jednakoj ili ravnopravnoj osnovi u toku izbornih perioda i na osnovu utvrđene formule koja se može objektivno primijeniti. Objektivnu primjenu može olakšati zakon koji propisuje minimalni vremenski period emitovanja koji se dodjeljuje političkim strankama i kandidatima. Dužina dodijeljenog vremena emitovanja treba da bude dovoljna da osigura da birači dobijaju informacije od kandidata i političkih stranaka kako bi efikasno ostvarili pravo glasa, kao i da su sve političke stranke i kandidati sposobni da se efikasno takmiče na izborima.<sup>50</sup>

Prilikom procjene ili izrade zakonskih odredbi o ravnopravnom pristupu, regulativa koja se odnosi na medijsku pokrivenost funkcionera, u kontekstu izbornih kampanja, može biti dodatna oblast za razmatranje. Biti dio državne uprave znači privlačiti veću pažnju medija. Medijsko izvještavanje o aktivnostima političara, uključujući tokom izbornih perioda, prirodno je i neophodno u obezbjeđivanju pristupa informacijama javnosti. Istovremeno, iako postoji tendencija da su funkcioneri uglavnom više medijski izloženi, mediji treba da pokrivaju aktivnosti vlasti na uravnotežen i kritičan način i da slijede princip opreza u odabiru materijala za izvještavanje. Pitanje plaćenog političkog oglašavanja takođe može predstavljati tešku oblast za regulisanje, pošto su prava na primanje i prenošenje informacija i pravo na slobodu izražavanja jasno primjenljivi. Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da je najmanje u jednom slučaju zabrana plaćenog političkog oglašavanja prekršila pravo na slobodu

50 Međutim, analitičari takođe treba da imaju na umu da u zemljama sa posebno liberalnim režimima za registraciju stranaka može postojati na stotine registrovanih stranaka i mnoge od njih mogu odlučiti da ospore izbore. U takvom okruženju, strogo jednak tretman svih učesnika na izborima može učiniti medijsko pokrivanje besmislenim ili nemogućim, čak i sa najboljim, dobrotomjernim tretmanom medija. U takvim situacijama, određeni mehanizam za identifikaciju „glavnih političkih subjekata” za dobijanje željenog tretmana zasnovanog na širokom političkom sporazumu, može dati rješenje za jednak tretman koji je neefikasan i pruža kvalitativne informacije glasačima. Privatni mediji su bolje pozicionirani za rješavanje takvih okolnosti, s obzirom da će troškovi oglašavanja vjerovatno biti previsoki za značajne političke stranke.



izražavanja prema članu 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima.<sup>51</sup> Dakle, svaka zabrana ili ograničenje plaćenog političkog oglašavanja mora biti pažljivo napisana kako bi se poštovalo pravo na slobodu izražavanja. Ukoliko je dozvoljeno plaćeno političko oglašavanje, trebalo bi da postoji garancija za jednak tretman i pristup. Nejednakost nastaje ako pravni okvir ne uspije osigurati da se ista komercijalna tarifa za takve oglase nudi svim političkim strankama i kandidatima, i da vrijeme i mjesto oglašavanja budu pod sličnim uslovima. Ako je dozvoljeno plaćeno političko oglašavanje, onda bi trebalo ponuditi istu komercijalnu cijenu za takvo oglašavanje i pod sličnim uslovima svim političkim strankama i kandidatima. Štaviše, plaćeno političko oglašavanje treba identifikovati kao takvo i ne bi trebalo da bude prikriveno u formi vijesti ili redakcijskog članka.<sup>52</sup>

Jednak tretman i pristup medijima, bez obzira na to da li se pruža na strogo ravnopravnoj ili pravednoj osnovi, mogu se regulisati zakonom o medijima ili javnim informisanjem umjesto primarnog izbornog zakona. Pored toga, zakon može samo uopšteno da propiše jednak ili pravedan tretman i pristup, i može da prenese ovlaštenja za proglašenje posebnih pojedinosti primjene centralnom izbornom organu ili posebnoj medijskoj komisiji. Bez obzira da li je regulisano statutom ili administrativnim odredbama, preporučuje se praćenje medija kako bi se osigurala usklađenost. Nadalje, treba da postoji postupak putem kojeg se politička stranka ili kandidat mogu obratiti upravnom organu ili sudu u slučaju kršenja odredbi o jednakom ili pravednom tretmanu i pristupu, kao i da se izda nalog kojim se naređuje dodjela dodatnog vremena partiji ili kandidatu, ako je to neophodno radi otklanjanja povrede.

Standard jednakog ili pravednog tretmana i pristupa medijima podriven je ako su mediji u državnom vlasništvu ili pod državnim nadzorom u mogućnosti da favorizuju političku stranku ili kandidata u medijskom izvještavanju, političkom izvještavanju, na forumima ili u redakcijskim člancima. Pristrasno izvještavanje ili tretman u državnim medijima treba zabraniti, a od nadležnih organa treba zahtijevati da postupaju odmah po bilo kom prekršaju.

### 10.3. Ograničenja slobode izražavanja tokom izbornih kampanja

Demokratski izbori nijesu mogući tamo gdje zakonski okvir ograničava ili sprečava govor i izražavanje tokom kampanje. Važno je da pravni okvir štiti slobodno političko izražavanje i govor. Zakon ne treba da izriče krivičnu sankciju za govor koji

51 Vidjeti *TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti* protiv Norveške, br. 21132/05, 11. decembar 2008. godine; *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT)* protiv Švajcarske (br. 2) [GC], br. 32772/02, 30. jun 2009. godine. Vidjeti i *Bouman* protiv Ujedinjenog Kraljevstva [GC], br. 24839/94, 10. februar 1998. godine.

52 Vidjeti „Preporuka br. R (99) 15 Komiteta ministara država članica Savjeta Evrope o mjerama u vezi sa medijskim izvještavanjem o izbornim kampanjama”, Savjet Evrope, 9. septembar 1999. godine. Takođe, vidjeti *Priručnik za praćenje medija na misijama za posmatranje izbora*, op. cit., napomena 48.

„kleveće“ ili „vrijeđa“ izborne kandidate.<sup>53</sup> Dalje, bez obzira na izvor prava, pravni okvir ne treba da dozvoli otkazivanje kandidature ili kaznu zatvora zbog „klevete“ drugog kandidata ili političke stranke.

Sloboda izražavanja suštinska je osnova demokratije. Evropski sud za ljudska prava je jasno artikulirao ovo načelo.

„ (...) sloboda izražavanja predstavlja jedan od osnovnih temelja demokratskog društva i jedan od osnovnih uslova za njegov napredak i individualno samoostvarenje. ... primjenjuje se ne samo na „informacije“ ili „ideje“ koje su pozitivno prihvaćene ili se smatraju neuvredljivim ili indiferentnim, već i one koje vrijeđaju, šokiraju ili uznemiravaju. Takvi su zahtjevi pluralizma, tolerancije i širokog razmišljanja, bez kojih ne postoji „demokratsko društvo“. Kao što je navedeno u članu 10, ova sloboda podliježe izuzecima, koji se, međutim, moraju strogo tumačiti, a potreba za bilo kakvim ograničenjima mora se ubjedljivo utvrditi.

Sud podsjeća da su granice prihvatljive kritike šire u odnosu na političare koji djeluju u svom javnom svojstvu, nego u odnosu na pojedince, pošto su riječi i djela prvih neminovno i svjesno izložena kritičkom ispitivanju novinara i šire javnosti. Političari moraju pokazati veći stepen tolerancije, posebno kada sami daju javne izjave koje su podložne kritikama.”<sup>54</sup>

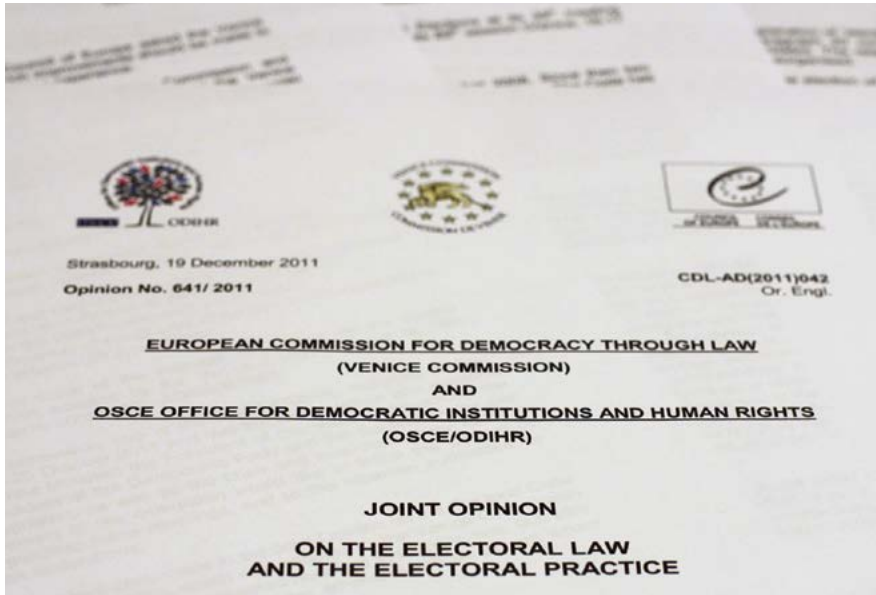
Ključna je sposobnost birača, kandidata i političkih partija da slobodno i otvoreno razmjenjuju politička gledišta. Svako ograničenje slobodnog izražavanja i govora sprečava snažnu i energičnu kampanju, koja je od ključnog značaja za izbornu kampanju u demokratiji.

Svako ograničenje na slobodno političko izražavanje je u suprotnosti sa međunarodnim zakonom o ljudskim pravima, osim ako je ograničenje strogo neophodno u demokratskom društvu, kako to propisuje Član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima.<sup>55</sup> Dodatno, takvo ograničenje često krši garancije slobodne govora regulisane ustavom države. Međutim, ovaj standard se ne primjenjuje na zabrane izazivačkog govora kako bi se druga osoba podstakla na nasilje ili etničku mržnju.

53 Predstavnici međunarodnih i regionalnih institucija za slobodu izražavanja preporučili su ukidanje svih krivičnih zakona o kleveti. Vidjeti „Međunarodni mehanizmi za promovisanje slobode izražavanja, zajednička deklaracija“, Specijalni izvjestilac UN o slobodi mišljenja i izražavanja, predstavnik OEBS-a za slobodu medija, specijalni izvjestilac Organizacije američkih država za slobodu izražavanja, 10. decembar 2002. godine, <http://www.osce.org/fom/39838>

54 Vidjeti presude Evropskog suda za ljudska prava o predmetima *Koprivica protiv Crne Gore*, br. 41158/09, 22. novembar 2011. godine, *Mizi protiv Malte*, br. 17320/10, 22. novembar 2011. godine; kao i ranije predmete *Jerusalim protiv Austrije*, br. 26958/95, 27. februara 2001. godine i *A. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 35373/97, 17. decembra 2002. godine. Sud je presudio da je zaštita političkog govora toliko neprikosnoveni da je praktično imuna na krivično gonjenje u postupku klevete.

55 *Ibid.*



# 11.

## Finansiranje i troškovi kampanje

### 11.1. Opšti dio

Finansiranje kampanje je težak predmet regulacije na izborima, zbog ravnoteže koju treba naći između minimiziranja nesrazmjernih troškova, koji mogu potkopati slobodan izbor birača, i prava slobode udruživanja i izražavanja, koje se često ostvaruju doniranjem novca ili usluga kandidatu ili političkoj stranki. Nadalje, pošto se takve donacije često daju političkim strankama van perioda izborne kampanje, procjena regulatornog okvira treba da uključi razmatranje zakona o finansiranju političkih stranaka koji se primjenjuju na opšte aktivnosti političke stranke. Ovo je evoluirajuća oblast zakonske regulative, a analitičar treba da razmotri najnovije odluke ugovornih tijela i Evropskog suda za ljudska prava pri procjeni zakonskih odredbi za finansiranje i troškove kampanje.

## 11.2. Javno (državno) finansiranje kampanje

Ako zakonski okvir predviđa javno (državno) finansiranje kampanje, onda to treba pružiti na osnovu jednakog tretmana pred zakonom. Stavovi 7.6 i 7.8 Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine daju uputstva u tom pogledu. Stav 7.6 zahtijeva da državna uprava osigura političkim strankama i organizacijama „neophodne pravne garancije kako bi im se omogućilo međusobno suprotstavljanje na osnovu jednakog tretmana pred zakonom i od strane nadležnih organa”. Stav 7.8 zahtijeva da državna uprava obezbijedi da „ne postoje nikakve pravne i administrativne prepreke u smislu nesmetanog pristupa medijima na nediskriminatornoj osnovi za sve političke grupe i pojedince koji žele da učestvuju u izbornom procesu”. Odredbe za javno finansiranje kampanja treba da poštuju principe jednakog tretmana pred zakonom i nediskriminacije. Međutim, slično regulaciji medija, princip jednakog tretmana u finansiranju kampanje može se primjenjivati strogo jednako ili na pravednoj osnovi.

Pravni okvir treba da obezbijedi da se raspodjela javnih sredstava za kampanje vrši na pravičan, transparentan, blagovremen i odgovoran način. Pravni okvir treba da obezbijedi da se ne daje prednost funkcionerima u raspodjeli javnih sredstava za potrebe kampanje. To ne znači da se javna sredstva za kampanje ne mogu zasnovati na „pravednim” formulama. Međutim, sve odredbe o javnom finansiranju treba jasno navesti u zakonu i na osnovu objektivnih kriterijuma koji nijesu otvoreni za proizvoljno tumačenje od strane državnih organa.

## 11.3. Privatno finansiranje kampanje

Regulacija privatnih donacija kampanjama jedna je od najizazovnijih oblasti koje se moraju riješiti u izbornom zakonodavstvu. Sa jedne strane, privatno učešće u političkim kampanjama putem donacije pozitivan je način ostvarivanja političkih prava. S druge strane, postoji rizik od neprikladnog uticaja koji može biti rezultat pretjerane ili nesrazmjerne donacije jednog donatora ili grupe donatora. Stoga treba pažljivo izbalansirati pristup prilikom regulisanja privatnog finansiranja za kampanje.

Svako ograničenje privatnog finansiranja političkih kampanja mora biti pažljivo ispitano. Ovo je osjetljivo područje u kojem je kontekst države važan, jer prema ustavnom okviru u nekim zemljama pravo na davanje novca političkoj kampanji strogo je zaštićeno kao pravo na politički govor. Svaka restrikcija ili ograničenje treba da bude razumno i da štiti pravo političkog izražavanja kroz donaciju političkoj kampanji, uz istovremeno očuvanje integriteta izbornih procesa. Pravni okvir treba da dozvoli privatno finansiranje političkih kampanja i utvrdi opravdana ograničenja za iznos privatnih donacija. Privatne donacije treba da budu dozvoljene jer, prema riječima Evropskog suda za ljudska prava, sloboda političke debate čini „temelj svih demokratskih sistema” i „sloboda izražavanja je jedan od uslova” koji je neophodan

da se „osigura slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavstva.”<sup>56</sup> Šta je razumno ograničenje, to zavisi od vrste izbora i faktora jedinstvenih za određenu zemlju, uključujući i relativne troškove medijskog oglašavanja i drugih materijala kampanje.

Privatni donatori treba da imaju slobodu da daju donacije za kampanje kandidatima po sopstvenom izboru, u skladu sa zakonskim odredbama koje regulišu iznos, vremenski okvir i način donacije, kao i zahtjeve za objavljivanjem. Zakon ne treba da sadrži odredbe koje pokušavaju da kanališu privatno finansiranje određenim strankama ili kandidatima. Primjer takve odredbe je onaj koji zabranjuje direktne privatne donacije političkim strankama ili kandidatima i umjesto toga zahtijeva uplaćivanje donacija „javnom” fondu iz kojeg se donacije raspodjeljuju političkim strankama i kandidatima u skladu sa uspostavljenim formulama. Ovakva odredba efektivno zahtijeva da privatni donator podrži ne samo svog kandidata, već i suparničkog kandidata. Ciljnog primaoca sredstava za privatnu kampanju treba da odabere samo donator sredstava.

Zakon o finansiranju kampanje često reguliše donacije u naturi. Donacije u naturi su usluge i dobra koja se pružaju strankama i kandidatima besplatno ili sa popustom. Zakonodavstvo treba da definiše način procjene donacija u naturi i da obezbijedi da donacije u naturi podliježu istim zakonskim odredbama koje se primjenjuju na monetarne donacije. U državama sa ograničenjima troškova, donacije u naturi i robi i uslugama sa popustom treba da se uračunaju u ograničenja rashoda na osnovu tržišne vrijednosti robe ili usluga. U suprotnom, ograničenje troškova može se zaobići kroz korišćenje donacija u naturi.

Rastući problem u oblasti finansiranja kampanje je regulisanje troškova od strane pojedinaca koji nijesu direktno vezani za određenog kandidata ili političke stranke. Ovi pojedinci obično se nazivaju „treća lica”. Zakonodavstvo u nekim državama obuhvata kampanje, prikupljanje sredstava i trošenje od strane trećih lica. Umjesto da doniraju donacije, treća lica direktno šire informacije javnosti. Njihovu aktivnost, takođe nazvanu nezavisna potrošnja ili nezavisni govor, ne treba zabraniti. U skladu sa garancijom slobode izražavanja, ova treća lica treba slobodno da prikupljaju i izražavaju stavove o političkim pitanjima. Ako je njihova sloboda prikupljanja sredstava i vođenja nezavisnih, paralelnih kampanja ograničena, takvo ograničenje mora slijediti legitimni cilj, biti proporcionalno tom cilju i biti strogo neophodno u demokratskom društvu.<sup>57</sup> Međutim, kako treća lica treba da imaju pravo da troše sredstva tokom kampanje, takvi troškovi takođe treba da budu podložni opravdanim ograničenjima i otvoreni za javnost. Pravila o transparentnosti donatora treba da se primenjuju na sva lica, grupe i subjekte, uključujući i treća lica, vezano za njihovo finansiranje i trošenje tokom izborne kampanje.

56 *Bouman protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], br. 24839/94, poglavlje 41-41, 10. februar 1998. godin.e

57 *Ibid.*

Još jedan izazovni aspekt finansiranja kampanje je pitanje da li je prikladno utvrditi ograničenje iznosa koji kandidat ili politička stranka može potrošiti na izborima.

Limit u trošenju može biti problematičan u zemlji čiji ustavni okvir smatra da je pravo na trošenje novca u političkoj kampanji jednako strogo zaštićeno kao pravo na politički govor. Svako ograničenje troškova može se smatrati ograničenjem političkog govora. Međutim, u kontekstu međunarodne dobre prakse prihvatljivo je ograničenje troškova, jer država ima obavezu da obezbijedi da se slobodan izbor birača ne naruši, niti da se demokratski proces iskrivi nesrazmjernim troškovima u ime bilo kojeg kandidata ili stranke.<sup>58</sup> Dalje, razumno ograničenje može pomoći u promovisanju „igre po istim pravilima” i osigurati da informacije o kampanji koje dobiju birači ne favorizuju disproporcionalno jednog kandidata jer kandidat može da monopoliše tok informacija zahvaljujući većem trošenju u kampanji.<sup>59</sup>

#### 11.4. Zahtjevi za izvještavanje i transparentnost, i sankcije za prekršaje

Regulacija finansiranja kampanje je neefikasna bez zahtjeva za izvještavanjem i transparentnošću kandidata i političkih stranaka. Pravni okvir treba da zahtijeva periodično izvještavanje, u prihvatljivim vremenskim intervalima, o svim primljenim donacijama i troškovima koje je napravio kandidat ili za podršku kandidatu ili političkoj stranci. Pravni okvir treba da naznači da li se period izvještavanja poklapa sa izbornom kampanjom ili se produžava, uzimajući u obzir činjenicu da se neki izdaci mogu pojaviti prije zvaničnog početka kampanje. Zakon takođe treba da precizira da korišćenje državnih sredstava od strane pojedinačnog kandidata ili stranke u izbornom štabu treba prijaviti kao troškove koje plaća izborni kandidat.

Pravni okvir treba posebno da identifikuje državnu agenciju ili organ odgovoran za prijem i čuvanje izvještaja o donacijama i rashodima kampanje. Pravni okvir treba jasno da utvrdi gdje i kada takve izvještaje treba staviti na uvid javnosti. Svi izveštaji o kampanji takođe treba da budu predmet revizije od strane odgovarajuće državne agencije. Pravni okvir treba da precizira državnu agenciju koja ima ovlaštenja za reviziju i parametre revizije. Parametri revizije moraju biti jasno definisani i primjenjivani jednako na sve izvještaje, kako bi se spriječila pristrasna revizija u korist ili protiv određenog kandidata ili stranke.

Sve kazne zbog nepodnošenja izvještaja ili podnošenja izvještaja sa pogrešnim podacima treba jasno navesti u zakonskom okviru i treba da budu proporcionalne prekršaju. Na primjer, kandidate ne treba diskvalifikovati ili zabraniti zbog nepravilnosti u izvještavanju. Bilo koja izrečena novčana kazna treba da bude srazmjerna i zasnovana na prirodi i veličini izvještavanja o nepravilnostima. Iako ne treba da budu nesrazmjerne, kazne treba da budu dovoljno stroge da bi bile efikasne i da obeshrabre buduće nepravilnosti. Pored toga, zakon mora jasno da identifikuje

58 Komitet UN za ljudska prava, Opšti komentar br. 25, *op. cit.*, napomena 21, stav 19.

59 *Uputstvo o regulisanju političkih partija, op. cit.*, napomena 46.

državnu agenciju ili organ nadležan za pokretanje sudskog postupka za prekršaje, bilo putem upućivanja odgovarajućem tužiocu ili kao stranka u pravnom postupku u nadležnom sudu. Kazne za suštinska kršenja propisa o finansiranju kampanje, kao što su kršenja zahtjeva za izvještavanje, treba da budu efikasne, proporcionalne kršenju i da obeshrabre buduće prekršaje. Krivične sankcije su pogodne za ozbiljna kršenja propisa o finansiranju kampanje koja podrivaju integritet izbornih procesa.



# 12.

## Posmatrači

Transparentni izborni proces je standard koji je neophodan da bi se obezbijedili demokratski izbori. Ovaj standard naveden je u stavu 8 Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine, koji priznaje važnost prisustva posmatrača, kako stranih tako i domaćih, kako bi se osigurala transparentnost u izbornom procesu. Pravni okvir treba da obezbijedi prisustvo posmatrača, domaćih i stranih, i predstavnika medija, političkih partija i kandidata. Osim toga, posmatrači iz nevladinih organizacija igraju važnu ulogu u povećanju transparentnosti izbornih procesa i treba da imaju pravo da budu akreditovani za posmatranje. Nadalje, zakoni koji regulišu formiranje i opšte aktivnosti nevladinih organizacija i javnih udruženja ne bi trebalo da sadrže bilo kakve nerazumne zahtjeve za sticanje pravnog statusa koji je neophodan da se kvalifikuju za praćenje izbornih procesa.

Pravni okvir treba da obezbijedi jasne i objektivne kriterijume o zahtjevima za registraciju u svojstvu posmatrača, uključujući i važeće rokove, koji državni organ akredituje posmatrača, uslove za dobijanje statusa posmatrača i pod kojim okolnostima



status posmatrača može biti poništen. Zakon treba da bude jasan da se prava posmatrača primjenjuju na sve izbore, uključujući lokalne izbore i referendume. Zakon takođe treba da uspostavi hitan postupak da posmatrači dobiju korektivno rasterećenje kada im izborni i administrativni organ ospori njihova prava, uključujući pravo da budu registrovani kao domaći posmatrači.

Prava posmatrača treba jasno i precizno navesti u izbornom zakonu. Opšta odredba koja omogućava posmatračima da posmatraju izborni proces je nedovoljna. Posmatrači treba da imaju neometan pristup svim nivoima izborne administracije u svako doba, efikasan pristup drugim javnim službama u vezi sa izbornim procesom i mogućnost da se sastanu sa svim političkim formacijama, medijima, građanskim društvom i biračima. Zakon treba da sadrži jasne i precizne odredbe kojima se utvrđuju prava posmatrača da vrše pregled dokumenata, prisustvuju sastancima i prate izborne aktivnosti na svim nivoima, kao i da dobiju kopije odluka, protokola, tabelarnih zapisnika, zapisnika sa sastanaka i drugih izbornih dokumenata, na svim nivoima.

Posmatrači treba da dobiju odgovarajuće akreditive prije izbora koji su dovoljni da im omoguće da efikasno organizuju svoje aktivnosti. Izbori su proces koji obuhvata aktivnosti prije i nakon dana glasanja. Efektivno posmatranje izbora ne može se ograničiti na posmatranje glasanja samo na dan izbora. Posmatrači treba da imaju pravo pristupa tokom cijelog izbornog procesa, uključujući brojanje glasova, tabeliranje rezultata, saslušanja i rješavanja svih pritužbi i žalbi od strane izbornog organa i sudova.

Pravni okvir takođe treba da bude jasan i precizan u pogledu onoga što posmatrač ne smije učiniti, kao što je ometanje glasanja, direktno učešće u procesu glasanja ili prebrojavanja, ili pokušaj da utvrdi kako će birač glasati ili je glasao. Neophodno je uspostaviti ravnotežu između prava posmatrača i urednog upravljanja izbornim procesima. Međutim, svaki zahtjev koji bi mogao biti problematičan za posmatrače i ometati legitimno posmatranje treba pažljivo razmotriti. Ovo posebno važi za bilo koju odredbu koja pokušava da „učutka” posmatrače ili ih spriječi da izvještavaju ili objavljuju informacije koje su prikupili posmatranjem.



OSCE/MATS LINDBERG

# 13.

## Procedure glasanja

### 13.1. Tajnost glasanja

Tajnost glasanja je standard za demokratske izbore. Utvrđen je stavom 7.4 Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine, kojim se zahtijeva glasanje tajnim putem. Birači moraju imati garanciju da se drugim licima neće otkriti kako su glasali i da se neće zastrašiti ili suočiti s odmazdom zbog toga kako su odlučili da zaokruže svoje glasačke listiće. To zahtijeva da pravni okvir obezbijedi mehanizme za kontrolu i sigurnost glasačkog listića, naročito u pogledu glasanja na biračkom mjestu, a da se istovremeno obezbijedi da se ne može identifikovati glasački listić na kojem je glasao određeni birač.

Ni pod kojim okolnostima, osim u toku brojanja glasačkih listića nakon završetka glasanja, član komisije biračkog mjesta ili drugo lice ne smije da vidi, dodiruje ili kontrolira označeni glasački listić. Međutim, ova zabrana ne važi za osobu koja je zakonski ovlašćena da pomogne biraču koji zahtijeva pomoć zbog fizičke nesposobnosti.

Načelo tajnosti glasanja mora biti regulisano zakonskim odredbama kako bi se osiguralo da tajno glasanje nije samo pravo birača, već apsolutna obaveza. Česta zloupotreba ovog zahtjeva javlja se u obliku „porodičnog” ili „grupnog glasanja”, što je i dalje relativno uobičajena praksa u nekim zemljama. „Otvoreno glasanje”, tj. glasanje van biračkih mjesta pred drugim biračima, a samim tim i otkrivanje izbora birača, predstavlja još jednu povredu tajnosti glasanja. Izborni zakonodavstvo treba jasno da stavi do znanja da glasački listić birača mora biti tajno označen i ubačen u glasačku kutiju. Izborni službenici u nikakvim okolnostima ne treba da prihvate odstupanja od principa tajnosti glasanja. Međutim, ne treba pogrešno primijeniti zahtjev za tajnošću označenog glasačkog listića u cilju zabrane ili ograničenja prava birača i drugih da otkriju kako su glasali u anketama izlaznosti izvan biračkih mjesta.

### **13.2. Lica kojima je dozvoljeno prisustvo na biračkim mjestima**

Pravni okvir treba da zabrani neovlašćenim osobama da budu prisutne na biračkim mjestima. Konkretno, državni službenici koji nijesu dio izborne administracije na biračkom mjestu, u izbornoj jedinici ili okrugu ne treba da budu prisutni i savjetuju ili daju instrukcije službenicima izbornih organa ili biračima. Pravni okvir treba da sadrži nedvosmislenu zabranu neovlašćenog prisustva lica na biračkim mjestima i u prostorijama drugih izbornih organa. Pravni okvir može uključivati iscrpnu listu onih koji mogu biti prisutni na biračkim mjestima ili drugim prostorijama tokom glasanja, brojanja i tabeliranja. Lica kojim je dozvoljeno prisustvo na biračkim mjestima treba da nose neki oblik identifikacije propisan zakonom, da ih birači i posmatrači mogu jasno identifikovati.

Policajci i osoblje obezbjeđenja treba da uđu na biračka mjesta samo da bi glasali ili uspostavili red. U slučaju da je prisustvo policijskih službenika ili osoblja obezbjeđenja neophodno da se uspostavi red na biračkom mjestu, oni treba da uđu samo na zahtjev predsjedavajućeg biračke komisije ili lica koje deluje u njegovo ime, i treba da napuste prostor čim se red uspostavi.

### **13.3. Glasačke procedure**

Svi postupci koji regulišu proces glasanja treba da obezbijede adekvatno identifikovanje birača i postojanje drugih mehanizama kako bi se spriječili pokušaji prevarnog glasanja. Međutim, glasačke procedure ne treba da budu toliko teške ili komplikovane da ometaju proces glasanja. Glasačke procedure treba da obezbijede da svi glasački listići i glasački materijal budu adekvatno zaštićeni prije, za vrijeme i nakon glasanja.

Generalno, najveći broj birača glasa na dan izbora kada lično dolaze na izbornu mjesto. Neki birači, međutim, možda neće moći lično da dođu na biračko mjesto na dan izbora zbog fizičke bolesti ili putovanja. Nije neuobičajeno da izborni zakonodavstvo omogući alternativne metode glasanja, kao što su prijevremeno glasanje,

glasanje poštom ili „mobilno glasanje”, kako bi se omogućilo veće učešće. Međutim, odredbe za alternativno glasanje moraju biti pažljivo definisane kako bi se smanjio potencijal za prevaru i obezbijedio integritet izbornog procesa. Ovo je naročito tačno u pogledu identifikacije birača, kako bi se pokazalo njihovo pravo da koriste alternativnu metodu i da se dokaže da je birač zapravo lice koje on ili ona tvrdi da jeste. Nadalje, moraju postojati mehanizmi da se spriječi da isto lice glasa alternativnim i redovnim putem na istim izborima.

#### 13.4. Mobilno glasanje

Uobičajeno je da izorno zakonodavstvo obezbijedi mobilno glasanje biračima koji su fizički onesposobljeni ili koji ne mogu doći na biračko mjesto iz drugih opravdanih razloga. Načelo omogućavanja biračima da glasaju, koje je osnova koncepta mobilnog glasanja, je preporučljivo. Međutim, odredbe za mobilno glasanje moraju biti pažljivo formulisane kako bi se smanjio potencijal za prevaru.

Ako je mobilno glasanje dozvoljeno u okviru pravnog okvira, važno je uključiti zaštitne mjere kako bi se osigurao integritet procesa mobilnog glasanja. Sljedeće mjere preporučuju se kao dio zakonskih odredbi za mobilno glasanje:

- ❑ Mora da postoji procedura za identifikaciju birača koji koriste mogućnost mobilnog glasanja kako bi se spriječilo dvostruko glasanje. To zahtijeva tačnu evidenciju na biračkom mjestu kako bi se osiguralo da birač koji koristi mobilno glasanje ne može glasati na biračkom mjestu. Takođe zahtijeva stroge procedure za utvrđivanje identiteta mobilnog birača tokom procesa mobilnog glasanja;
- ❑ Mobilno glasanje treba koristiti samo u slučajevima kada je biraču teško da putuje do biračkog mjesta da bi glasao. Ova činjenica se obično utvrđuje putem pismenog zahtjeva odboru biračkih mjesta, gdje je to moguće, objašnjavajući zašto bi biračima bilo teško da doputuju na biračko mjesto. Zahtjev mora podnijeti birač, a birački odbor ga mora riješiti u rokovima utvrđenim zakonom;
- ❑ Posmatračima svih kategorija ili njihovim predstavnicima, čiji broj se mora ograničiti iz praktičnih razloga (prevoz helikopterom, itd.) treba dopustiti da prate mobilnu kutiju za glasanje;
- ❑ Broj glasačkih listića koji su izdvojeni za mobilno glasanje i broj koji se kasnije vraća treba formalno zabilježiti u svim izbornim protokolima i evidencijama;
- ❑ Broj birača koji su koristili mobilnu kutiju treba evidentirati u protokolu biračkog mjesta i protokolima sljedećih izbornih komisija. Ovo omogućava identifikaciju određenih oblasti gdje je procenat glasova koji se koriste putem mobilnih kutija neobično visok, što može biti znak prevare ako glasačku populaciju u toj oblasti čine lica kojima ne bi trebalo da bude teško da lično glasaju na biračkom mjestu;

- ❑ Najmanje dva člana biračkog odbora treba zajedno administriraju mobilno glasanje na geografskoj teritoriji koju pokriva biračko mjesto. Ova dva, ili više članova, ne treba da budu iz iste političke stranke ili imenovana u birački odbor od strane istog lica ili institucije; i
- ❑ Zakon mora jasno propisati gdje, kada i kako brojanje mobilnih glasačkih listića treba vršiti i, posebno, da li ih treba brojati zajedno sa glasačkim listićima na redovnim biračkim mjestima. Brojanje glasačkih listića sa mobilnog glasanja treba izvršiti u prisustvu akreditovanih posmatrača.

### 13.5. Glasanje poštom

Nekoliko zemalja dozvoljava biračima da glasaju putem dobijenih praznih glasačkih listića i da vrate označene glasačke listiće putem nacionalne poštanske službe. Glasanje poštom može imati logističke izazove, uključujući zavisnost od nacionalne poštanske službe, štampanje i obradu glasačkih listića, unutrašnje koverte za obezbjeđivanje označenih glasačkih listića i spoljnih koverata za njihovo slanje, kao i dostavljanje posebnih uputstava biračima koji primaju poštanske glasačke listiće. Takođe mogu postojati logistički izazovi vezani za štampanje i obradu formulara koje birači koriste da traže da im se pošalje listić za glasanje poštom. Međutim, najozbiljniji izazov je održavanje tajnosti glasanja, pošto birači dobijaju glasački listić koji će biti označen u nekontrolisanom okruženju izvan glasačkog mjesta. Može se desiti i problem u smislu da li se označeni glasački listić treba prebrojavati ako je poslat poštom u utvrđenom roku, ali kao posljedica kašnjenja poštanske usluge nije primljen na dan izbora. Iako nije moguće da zakonski okvir spriječi kršenja načela tajnosti glasanja poštom, moguće je predvidjeti pravne sankcije za kršenje zahtjeva o tajnosti i uključiti druge odredbe kojim bi se smanjila mogućnost podriivanja integriteta izbora putem prevarnog glasanja poštom.

Može se razmotriti uključivanje sljedećih odredaba u pravni okvir radi povećanja sigurnosti glasanja poštom:

- ❑ Jasne i objektivne odredbe koje utvrđuju pod kojim okolnostima birač može glasati poštom. Zakon treba jasno da propiše da li je glasanje poštom izborna opcija koja je dostupna svim biračima ili samo biračima koji na dan izbora nijesu u mogućnosti da dođu na biračko mjesto. Zakon takođe treba jasno da propiše da li je moguće glasati poštom izvan zemlje - proceduru koja će uključivati dodatne inostrane poštanske usluge pored nacionalne poštanske službe;
- ❑ Birač treba da podnese zahtjev za glasanje poštom u pisanoj formi i da ga potpiše. Krajnji rok za podnošenje zahtjeva za dobijanje poštanskog glasačkog listića treba utvrditi dovoljno rano da se izbornoj administraciji obezbijedi dovoljno vremena da provjeri i potvrdi potpis birača i druge lične identifikatore

na zahtjevu koji mogu biti propisani zakonom, i koje treba provjeriti zbog autentičnosti zahtjeva za glasanje poštom;

- ❑ Političkim strankama i kandidatima treba zabraniti da dolaze u dodir sa zahtjevima za poštanske glasačke listiće ili paketima sa potpunim poštanskim glasačkim listićima. Samo biračima, izbornoj administraciji i radnicima pošte treba biti dozvoljeno da dolaze u dodir sa poštanskim glasačkim kovertama;
- ❑ Obrazac zahtjeva za poštansko glasanje treba da sadrži potvrdu birača da je glasao tajno i samostalno;
- ❑ Moraju postojati razumni rokovi za vraćanje poštanskih glasačkih listića, kako bi se prilagodili logističkim zahtjevima izborne administracije;
- ❑ Zakon mora jasno propisati rok, uključujući i datum i vrijeme, za prijem označenih poštanskih glasačkih listića, da ih izborna administracija može prebrojati. Zakon takođe mora jasno propisati da li će glasački listić biti poništen zbog dostavljanja nebitnog materijala ili nedostavljanja traženih materijala, kao što je dokaz o identitetu birača;
- ❑ Zakon mora jasno propisati gdje, kada i kako će biti prebrojani poštanski glasački listići; i
- ❑ Posmatrači moraju biti u mogućnosti da prate verifikaciju i brojanje poslatih glasačkih listića.

### 13.6. Prijevremeno glasanje

Prijevremeno glasanje uvedeno je u nekoliko zemalja kako bi se olakšalo učešće birača na izborima. Za razliku od glasanja poštom, prijevremeno glasanje odvija se u kontrolisanom okruženju. Prijevremeno glasanje u kontrolisanom okruženju znači da od određenog dana utvrđenog zakonom birači mogu glasati na određenom službenom javnom mjestu, gdje će službenik osigurati tajnost glasanja. Ovo službeno javno mjesto može biti izborna komisija ili neka druga državna služba.

Trajanje perioda u kojem je dozvoljeno prijevremeno glasanje razlikuje se među državama koje dozvoljavaju takvo glasanje. Država može da obezbijedi dug period za prijevremeno glasanje, koji traje nekoliko sedmica. Nasuprot tome, država može da obezbijediti jedan ili dva dana za prijevremeno glasanje tačno prije dana izbora.

Može se razmotriti uključivanje sljedećih odredaba u pravni okvir radi povećanja sigurnosti prijevremenog glasanja:

- ❑ Jasne odredbe koje propisuju pod kojim okolnostima birač može koristiti proces prijevremenog glasanja. Zakon treba jasno da propiše da li je prijevremeno glasanje glasačka opcija koja je dostupna svim biračima ili samo onima koji nijesu u mogućnosti da dođu na biračko mjesto na dan izbora;

- ❑ Treba razmotriti mogućnost da dozvoljeni period za prijevremeno glasanje započne tek nakon akreditacije posmatrača, da im se omogući da posmatraju prijevremeno glasanje;
- ❑ Na kraju svakog dana prijevremenog glasanja, treba izraditi zvanični protokol, sličan po obliku redovnom protokolu biračkih mjesta, u kojem se navodi broj birača, iskorišćenih glasačkih listića i nevažećih glasačkih listića za taj dan prijevremenog glasanja;
- ❑ Zapečaćene glasačke kutije, birački spiskovi i tabele, neiskorišćeni glasački listići i svi izborni materijali moraju se osigurati na kraju svakog dana prijevremenog glasanja i čuvati na sigurnom mjestu;
- ❑ Da bi se mogao planirati broj glasačkih listića potrebnih za prijevremeno glasanje i lokacije na koje treba dostaviti glasačke listiće, treba razmotriti uslov da glasač izornoj administraciji podnese zvanični pismeni zahtjev za prijevremeno glasanje; i
- ❑ Zakon mora jasno propisati gdje, kada i kako se prebrojavaju glasački listići tokom prijevremenog glasanja i, posebno, da li ih treba prebrojavati odvojeno od ili zajedno sa glasačkim listićima na redovnim biračkim mjestima. Brojanje glasačkih listića tokom prijevremenog glasanja treba izvršiti u prisustvu akreditovanih posmatrača.

Prošireni proces prijevremenog glasanja može predstavljati značajno opterećenje za organizacije posmatrača i zastupnike kandidata. Uključivanje širokih mogućnosti za prijevremeno glasanje može takođe povećati mogućnost izborne prevare. Prijevremeno glasanje takođe dodatno opterećuje izborne organe i može značajno ometati djelovanje posmatrača. Gore navedene preporuke mogu pomoći u ublažavanju ovih pitanja koja izazivaju zabrinutost.

### 13.7. Glasanje putem punomoćnika

U nekim zemljama biraču se može dozvoliti da imenuje punomoćnika da glasa umjesto njega, ako nije u mogućnosti da dođe na biračko mjesto na dan izbora, bilo zbog fizičke nesposobnosti ili iz nekog drugog legitimnog razloga. U mnogim zemljama glasanje putem punomoćnika nije dozvoljeno jer je ustavom propisano da se mora sačuvati tajnost glasačkog listića i da se biračko pravo mora vršiti lično. Glasanje preko punomoćnika je otvoreno za zloupotrebu, a u nekim zajednicama, često iz kulturoloških razloga, članovi porodice mogu dati svoj glas glavi porodice da sa njim uradi ono što smatra potrebnim.

Teško je opravdati korišćenje glasanja putem punomoćnika, naročito kada je dostupno poštansko, prijevremeno ili mobilno glasanje. Ako zakonski okvir predviđa glasanje putem punomoćnika, onda analitičar zakonodavstva treba da istakne nastalu

zabrinutost u pogledu načela tajnosti glasanja i mogućnosti za zloupotrebu. Analitičar pravnog okvira za izbore može preporučiti alternativne glasačke procedure umjesto glasanja putem punomoćnika.

### **13.8. Glasanje pripadnika vojske**

Uobičajeno je da pravni okvir sadrži posebne odredbe kako bi se osiguralo da pripadnici vojske mogu da ostvare svoje pravo glasa dok su u aktivnoj službi. Iako je zaštita prava glasa pripadnika vojske važna, odredbe moraju biti pažljivo napisane kako bi se smanjio potencijal za zloupotrebu, uključujući i mogućnost nepriličnog uticaja od strane njihovih komandira.

Nije neuobičajeno da izborna zakonodavstvo omogućava postavljanje posebnih biračkih mjesta unutar vojnih jedinica koje se nalaze u udaljenim područjima koja su daleko od bilo kog naseljenog mjesta. Iako takav aranžman može biti neizbježan, treba izričito propisati da se radi o strogom izuzetku i, gdje god je to geografski moguće, birači koji služe u vojsci treba da glasaju na redovnim civilnim biračkim mjestima.

Kada se radi o lokalnim izborima, pripadnik vojske obično treba da glasa na biračkom mjestu svog stalnog prebivališta. Ovo je neophodno kako bi se osiguralo da lokalne predstavnike biraju oni koji imaju prebivalište u zajednici, a ne prolazni birači koji nemaju stvarne veze sa lokalnom zajednicom.

### **13.9. Balans između potreba birača i zaštitnih mjera protiv prevara**

Treba pronaći pažljiv balans između potreba birača i potrebe za zaštitom od potencijalnog prevarnog glasanja. Ukoliko nije pažljivo propisana, odredbu, koja treba da odgovori potrebama posebne grupe birača uspostavljajući izuzetnu glasačku proceduru, mogu zloupotrijebiti ljudi koji pokušavaju da glasaju više puta ili koji ne ispunjavaju zakonske uslove za alternativan postupak glasanja. Prema tome, takve odredbe treba pažljivo propisati i ocijeniti. Analitičari izbornog zakonodavstva treba da procijene da li zakonski okvir pruža dovoljne zaštitne mjere kako bi se spriječilo potencijalno zlostavljanje i prevara kada su dozvoljene alternativne metode glasanja.





# 14.

## Transparentnost u brojanju i tabeliranju glasova

### 14.1. Opšti principi

Pravedno i pošteno prebrojavanje glasova predstavlja kamen temeljac demokratskih izbora. Ovaj standard naveden je u stavu 7.4 Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine koji zahtijeva da glasovi „bude prebrojani i istinito prijavljeni sa objavljenim zvaničnim rezultatima”. To zahtijeva da se glasovi prebrojavaju i tabuliraju u prisustvu posmatrača i da čitav proces kojim se određuje pobjednik bude potpuno transparentan. Pravni okvir treba da obezbijedi prisustvo posmatrača - domaćih i stranih – i predstavnika medija, političkih partija i kandidata tokom prebrojavanja i tabeliranja glasova.

Pravni okvir mora jasno navesti izbornu formulu koja će se koristiti za pretvaranje glasova u mandate. Cenzusi, kvote i sve ostale pojedinosti izborne formule moraju

biti jasno naznačene i sve mogućnosti, kao što su veze, povlačenja i smrt kandidata moraju se rješavati Zakon mora jasno propisati koji glasački listići su važeći i koji su nevažeći. Pravila za utvrđivanje valjanosti glasačkih listića ne bi trebalo da bude toliko stroga da se birači nerazumno liše prava glasa. Najvažniji princip treba da bude da glasački listić treba računati ako je volja birača jasna. Na primjer, ako birač zaokruži svoj izbor a ne stavi oznaku pored njega, to ne bi trebalo da poništi glasački listić.

## 14.2. Brojanje glasačkih listića

Bez obzira na to da li se glasački listići prebrojavaju na biračkom mjestu ili na centralnom mjestu za prebrojavanje, zakon treba da obezbijedi da posmatrači mogu biti prisutni i da izborna administrativna tijela treba da olakšaju njihov rad. Pravni okvir takođe treba da obezbijedi zaštitne mjere gdje se tehnologija koristi, a glasački listići se ne prebrojavaju ručno. Pravni okvir mora da sadrži odredbe pomoću kojih se može nezavisno potvrditi tačnost i ispravnost hardvera i softvera koji se koriste za brojanje glasačkih listića. Bez obzira na to da li se koristi ručno, mehaničko ili elektronsko prebrojavanje, moraju se primijeniti procedure za reviziju i kontrolu kako bi se osigurala tačnost i pouzdanost. Mora da postoji i postupak koji bi omogućio registraciju prigovora na procedure prebrojavanja, uključujući i kriterijume koji se koriste za utvrđivanje valjanosti glasačkih listića.

Pravni okvir treba jasno da naznači da posmatrači mogu da kopiraju ili da dobiju primjerke svih protokola i tabeliranja i tabelarnih prikaza. Zakon takođe mora jasno naznačiti koji državni organi, imaju pravo da dobiju ove informacije prije potvrđivanja rezultata izbora. Protokoli i tabele sa podacima treba da budu ispisani mastilom, u prostorijama odgovarajućeg izbornog organa. Očigledne greške ili pogreške treba ispraviti u prisustvu svih članova odgovarajućeg izbornog organa.

## 14.3. Tabeliranje rezultata

Pravni okvir treba da na jasan i nedvosmislen način obezbijedi procedure i odgovarajuće rokove za transfer glasačkih listića, protokola sa rezultatima i drugih izbornih materijala iz nižih do srednjih i viših izbornih organa u svrhu tabeliranja i čuvanja. Zakon treba da propiše da brojke za svaki skup rezultata moraju biti dostupne u tablici ili sličnom formatu koji omogućava posmatračima da prate rezultate na svakom biračkom mjestu i da ih prebroje kroz sve nivoe agregacije do konačnih rezultata. Tabelarni zapisi treba da sadrže detaljne informacije, uključujući broj glasačkih listića koji su iskorišćeni i neiskorišćeni, broj nevažećih glasačkih listića i broj glasova za svaku političku stranku ili kandidata. Ove informacije treba takođe razdvojiti za alternativne metode glasanja, kao što su prijevremeno, poštansko ili mobilno glasanje (ako je primjenjivo). Ovaj stepen detalja neophodan je kako bi se posmatračima omogućilo praćenje rezultata i konkretno lociranje prevara tamo gdje su se mogle dogoditi ako su brojevi nezakonito izmijenjeni tokom procesa tabeliranja.

Međutim, treba razmotriti koje informacije se zapravo objavljuju, jer to može uticati na tajnost glasanja (posebno kada je ograničeni broj birača koristio alternativni način glasanja).

Za proces tabeliranja rezultata ključna je i strogo definisana podjela između izbornih i državnih organa. Izborni zakon treba da obezbijedi načela da samo članovi izbornih organa mogu da budu uključeni u proces tabeliranja rezultata izbora i da se posmatračima treba omogućiti pristup ovom procesu.

#### **14.4. Javno objavljivanje i proglašenje brojanja i tabeliranja rezultata**

Pravni okvir treba jasno da utvrdi da li izborni organi mogu objaviti djelimične ili preliminarne rezultate prije konačne potvrde. Pravovremeno objavljivanje djelimičnih i preliminarne rezultata od strane izborne administracije doprinijeće ukupnoj transparentnosti izbornog procesa. Takođe će dopuniti slične najave preliminarne rezultata anketnih ispitivanja ili iz sjedišta stranaka i kandidata. To takođe može spriječiti štabove da daju pogrešne izjave. Ako se rezultati mogu objaviti prije konačne potvrde, onda pravni okvir treba jasno da reguliše postupak za objavljivanje takvih rezultata.

Pravni okvir treba da zahtijeva da svi relevantni izborni dokumenti budu javno dostupni, uključujući izborne protokole, detaljno tabeliranje i tabelarne prikaze, kao i odluke koje određuju ili mogu uticati na izborne rezultate. Dobra praksa je javno objavljivanje takvih dokumenata na svim nivoima izborne administracije, uključujući biračka mjesta i srednji i viši nivoi izborne administracije. Ove detaljne tabele mogu se objaviti i u službenim listovima i drugim medijima čim se dobije potvrda. Dobra praksa je da zainteresovane strane na izborima dobiju takve detaljne rezultate, preliminarne i konačne, u elektronskoj formi ili da ih objavljuju na internetu. Nemogućnost pravnog okvira da zahtijeva javno objavljivanje rezultata brojanja glasova i tabeliranja na svakom nivou gdje se rezultati pojavljuju može samo olakšati ili povećati mogućnost prevare.

#### **14.5. Potvrda rezultata i procedura nakon izbora**

Pravni okvir treba jasno da utvrdi datume za konačnu potvrdu rezultata izbora, kako će se izvršiti postupak konačne potvrde, uključujući javni oglas i obavještanje kandidata da su izabrani, kao i mandate izabranih kandidata. Pored toga, zakon mora jasno propisati u kojim okolnostima je potrebno ponovno prebrojavanje glasova ili novi izbori na bilo kojem ili na svim biračkim mjestima. Zakon treba jasno da propiše ko može da zatraži ponovno prebrojavanje glasova ili nove izbore, krajnji rok za takve zahtjeve, sve neophodne postupke koji se odnose na podnošenje zahtjeva, rok za rješavanje zahtjeva i datum prebrojavanja glasova ili novih izbora, kao i procedure koje će se koristiti. Važno je da ponovno prebrojavanje glasova bude jednako transparentno kao početno brojanje.

Pravni okvir mora obezbijediti sigurno čuvanje svih glasačkih listića i izbornih materijala dok ne istekne rok za žalbu protiv potvrđenih rezultata. Zakon takođe mora da propiše rok u kojem, nakon isteka svih rokova za podnošenje žalbi, izborni zvaničnici treba da unište glasačke listiće i izborne materijale i kako ih treba uništiti. Međutim, zakon treba da propiše arhiviranje određenih izbornih materijala, kao što su protokoli rezultata, u istraživačke, obrazovne i istorijske svrhe.

#### **14.6. Izuzetak radi lične bezbjednosti**

U ekstremnim okolnostima objavljivanje izbornih rezultata na nivou biračkog mjesta može ugroziti sigurnost birača ili članova izborne komisije. Ova mogućnost postoji kada se izbori održavaju ubrzo nakon nasilnog sukoba i gdje tenzije ostaju dovoljno visoke da postoji vjerovatnoća pojave nasilja. Zakon može propisati ograničene izuzetke od ovih principa, primjenjive samo u takvim ekstremnim i promjenljivim okolnostima, kako bi se izbjegle situacije koje mogu dovesti do lične povrede.



# 15.

## Korišćenje novih glasačkih tehnologija

### 15.1. Opšti dio

U državama koje koriste nove glasačke tehnologije (NGT) važno je da pravni okvir pravilno reguliše njihovu upotrebu. Procedure i zahtjevi za korišćenje informacionih tehnologija tokom elektronskog glasanja, prebrojavanja i tabeliranja moraju se tačno odraziti u izbornom zakonodavstvu. Često se važni djelovi mogu naći u drugim zakonima, kao što je zakon o zaštiti podataka. Takođe treba konsultovati prethodne žalbe u vezi sa novim glasačkim tehnologijama podnesene sudu i sudsku praksu koja je posljedica toga.

Prvo, regulacija se može primarno sprovesti samim izbornim zakonom ili, alternativno, pravni okvir može propisati samo opšta pravila, ostavljajući da obavezujuće pojedinosti propiše izborni organ. Dok je ovo drugo pogodno u pogledu fleksibilnosti, može ostaviti preširok prostor za prilagođavanje izbornih procedura potrebama

tehnologije, umjesto obrnuto, i zaobilaženje važnih zaštitnih mjera, ako ostane premalo vremena zbog bilo kakvih kašnjenja u implementaciji sistema NGT.

Drugo, važno je da izborno zakonodavstvo jasno definiše barem načela tajnosti, jednakosti, univerzalnosti, transparentnosti i odgovornosti. Jednakost i tajnost glasanja uključeni su u ustave mnogih država. Ako su potrebne posebne odredbe kako bi se osiguralo da sistemi NGT garantuju ove principe, idealno bi bilo da one budu propisane izbornim zakonodavstvom. Garancije prava glasa koje važe za glasanje u papirnoj formi takođe treba propisati zakonom koji reguliše NGT. Iako je način glasanja drugačiji koristećem NGT, osnovni principi prava glasa ostaju i ne mogu se zanemariti. Pravni okvir to mora navesti jasno, eksplicitno i nedvosmisleno.

Pravna formulacija mora pravilno i precizno obuhvatiti tehnološke procese na način koji je transparentan, objektivan i može da se primjenjuje u svim mogućim situacijama. Zakon treba da reguliše raspodjelu, postavljanje, pokretanje, rad, zaustavljanje i zatvaranje sistema, kao i skladištenje, prebrojavanje i tabeliranje glasova. Ovo je dovoljno teško kada se regulišu izbori sa papirnim glasačkim listićima i može predstavljati jedinstvene izazove za regulisanje NGT-a. Kao što je slučaj sa glasanjem na papiru, zakon treba da propiše jasne kriterijume za utvrđivanje valjanosti elektronskog glasačkog listića, posebno u slučajevima kvara sistema NGT.

Izborno zakonodavstvo treba takođe da razmotri kako sistem NGT može osigurati da se glasovi pošteno prebrojavaju. To znači da u slučaju pravnog izazova ili revizije rezultata, sistem NGT treba da obezbijedi mogućnost smislene verifikacije glasačkih listića elektronskim putem. Zbog toga, osnovni princip koji treba uzeti u obzir jeste da NGT moraju proizvesti papirni zapis koji birač može provjeriti i pregledati prije nego što napusti glasačku kabinu, čime bi se biraču omogućilo da bude siguran da je njegov izbor tačno evidentiran. Još jedan osnovni princip je da se obavezno vrši revizija nakon glasanja u smislenom broju nasumice odabranih biračkih mjesta. Takođe mora postojati mogućnost dodatnih revizija na drugim biračkim mjestima, na osnovu prigovora ili potrebe za ponovnim prebrojavanjem.

Izborno zakonodavstvo treba da reguliše u kojoj mjeri je moguće posmatranje NGT-a. Postoje različita mišljenja o tome kako pristup NGT-u treba regulisati u zakonodavstvu - da li treba uključiti princip potpunog pristupa ili da se primjenjuje samo na posebne aspekte koji su neophodni za „minimalni nivo transparentnosti”. Pristup se može osigurati kroz mogućnost testiranja NGT-a na kontradiktoran način (u kojem stručnjaci pokušavaju da identifikuju sigurnosne slabosti ili druge nehotične propuste), ili kroz pregled dokumentacije od početka projekta, uključujući studije izvodljivosti, nabavke materijala, priručnike, izvještaje o procjeni i sertifikaciji, izvorne kodove ili elektronske zapise sistema. Bez obzira koji pristup preovladava, izborno zakonodavstvo države treba jasno da riješi ovo pitanje i da obezbijedi neophodne podatke kako bi posmatrači, kandidati i političke stranke tačno znali koja prava imaju za pristup NGT-u.

Drugo pitanje koje se mora riješiti je kako ustanoviti princip odgovornosti u izbornom zakonodavstvu i propisima. Ako nove glasačke tehnologije ili njihove djelove dostavljaju privatni proizvođači, zakonodavstvo treba pažljivo da reguliše odgovornost proizvođača kako bi se osiguralo da postoje posljedice za neizvršenje ugovornih obaveza vezanih za NGT. Privatni proizvođači ne treba da mijenjaju relevantne funkcije izborne administracije, koja i dalje treba da ima potpunu kontrolu nad izbornim procesom. Slično tome, mora se utvrditi stroga odgovornost agencija za sertifikaciju i drugih organa, kako bi se osiguralo da izvršavaju svoje zadatke i dužnosti propisane zakonom.

Posebnu pažnju treba posvetiti zakonskim odredbama za pritužbe i žalbe. Pravni okvir treba da omogući pritužbe i žalbe koje se odnose na korišćenje samog sistema tokom procesa glasanja i prebrojavanja ili na druge elemente procesa, kao što je sertifikacija, ili zabrinutost da sistem NGT nije pravilno funkcionisao. Iako nove glasačke tehnologije dozvoljavaju brzo izvještavanje o rezultatima, to ne bi trebalo da sprečava mogućnost žalbe na odluke ili osporavanja rezultata, a rokovi utvrđeni zakonom treba da odražavaju ovo pravo na odgovarajući način.

U slučaju žalbi sudu povodom rezultata, treba da postoji uputstvo o tome koja je pravna osnova za ponovno prebrojavanje glasova, i koji organ ima nadležnost da naredi ponovno prebrojavanje glasova. Može se tražiti ponovno prebrojavanje glasova ako postoji žalba koja tvrdi da postoji dokaz o anomaliji ili nedostatku u novoj glasačkoj tehnologiji koji bi mogli da utiču na rezultate.

Konačno, neophodno je da zakonodavstvo, koje reguliše NGT, bude u skladu sa utvrđenim propisima o zaštiti podataka. Stav 24 iz dokumenta OEBS-a iz Moskve iz 1991. godine priznaje pravo na privatnost. Ovo je naročito relevantno u tehnološkim aplikacijama gdje identitet birača može biti zabilježen na neki način, na primjer u procesu glasanja na internetu.

Pored uspostavljanja minimalnih kriterijuma za korišćenje NGT-a, posebna područja koja zakonodavstvo mora riješiti uključuju:

- Obim pristupa novim glasačkim tehnologijama koji će biti obezbijeđen posmatračima, kandidatima i političkim strankama;
- Proceduralni koraci za reviziju i ponovno prebrojavanje;
- Prvenstvo papirnog zapisa birača prilikom utvrđivanja rezultata u slučaju prigovora;
- Definisanje ugovornih obaveza prodavaca, sertifikacionih agencija i dobavljača;
- Odredbe o odgovornosti za javne funkcionere i izbornu administraciju;
- Krivične sankcije u slučaju zloupotrebe NGT-a;

- Pritužbe i žalbe u pogledu upotrebe NGT-a; i
- Propisi o zaštiti podataka.

Gore navedene oblasti treba detaljno razmotriti u tekstu koji je razumljiv običnom čitaocu, a ne samo osobama koje posjeduju tehnološka znanja. Ovo je naročito važno u slučajevima kada uvođenje NGT-a može dovesti do pravnog osporavanja prije i tokom izbora.

## 15.2. Propisi o zaštiti podataka za automatsku obradu podataka

Zaštita ličnih podataka pojedinačnog birača postala je kritičnija sa širenjem elektronskih tehnologija na izborima. Pored opšteg prava na privatnost i zaštitu ličnih podataka, postoje posebni standardi koji se primjenjuju kada se lični podaci „automatski obrađuju”. Važno je da analitičar zakonodavstva procijeni zakonske odredbe prema standardima za automatsku obradu podataka, kao i opšte pravo na privatnost.

Lični podaci definišu se kao svaka informacija koja se odnosi na identifikovanog ili pojedinca koji se može identifikovati. Automatska obrada obuhvata sljedeće operacije ukoliko se izvrši u cjelini ili djelimično automatskim sredstvima: čuvanjem podataka, analizom tih podataka, njihovom izmjenom, brisanjem, pronalaženjem ili diseminacijom. Automatska obrada ličnih podataka podliježe sljedećim principima:

- Domaće zakonodavstvo države mora sadržati odredbe o zaštiti podataka za regulisanje automatske obrade ličnih podataka;
- Lični podaci prikupljaju se samo za posebne, ograničene, izričito navedene i zakonite svrhe uz saglasnost osobe;
- Lični podaci koji se obrađuju moraju biti adekvatni, relevantni, tačni i, ako je potrebno, ažurni; moraju se preduzeti sve razumne mjere za popunjavanje, ispravljanje, blokiranje ili brisanje podataka koji su nepotpuni ili netačni;
- Lični podaci ne obrađuju se u svrhu nekompatibilnosti s onom za koju se prikupljaju, niti se obrađuje više ličnih podataka nego što je to potrebno;
- Osjetljivi podaci koji otkrivaju krivične osuđujuće presude, politička mišljenja, vjerska uvjerenja ili druga uvjerenja, kao i lični podaci koji se tiču zdravlja ili seksualne orijentacije ne mogu se automatski obrađivati, osim ako domaći zakon ne pruža odgovarajuće zaštitne mjere;
- Za zaštitu ličnih podataka preduzimaju se odgovarajuće mjere bezbjednosti od slučajnog ili neovlašćenog uništenja ili gubitka, kao i od neautorizovanog pristupa, izmjene ili širenja;
- Lični podaci ne čuvaju se duže nego što je potrebno;



- ❑ Birači su upoznati sa postojanjem automatizovanih datoteka sa ličnim podacima, kategorijama ličnih informacija sadržanih u dosijeima i ko upravlja datotekama;
- ❑ Svaka osoba ima pravo pristupa u razumljivoj formi, u razumnim intervalima i bez prekomernog odlaganja ili troškova, potvrdu da li se njeni ili njegovi lični podaci čuvaju u automatizovanom fajlu;
- ❑ Svako lice ima pravo da ispravi ili briše lične podatke ako su netačni ili su obrađeni suprotno zakonu;
- ❑ Svako lice ima pravo na pravni lijek ako se ne riješi zahtjev za ispravku ili brisanje, a zahtjev je opravdan;
- ❑ Domaći zakon mora da obezbijedi odgovarajuće sankcije i pravne lijekove za kršenja ovih osnovnih načela; i
- ❑ Svaki izuzetak ili ograničenje osnovnih principa, kao i kod drugih izuzetaka i ograničenja ljudskih prava, ograničeni su na ona koja su neophodna za zaštitu osnovnih vrijednosti u demokratskom društvu.

Navedene principe zaštite podataka treba poštovati i primjenjivati na svaku novu informacionu tehnologiju uvedenu u izborne procese. Gore navedeni principi takođe se razvijaju, pošto se međunarodni dokumenti revidiraju pokušavajući da se održi korak sa promjenama u tehnologiji. Ovo je još jedna oblast zakonske regulative u kojoj analitičar mora razmotriti i najnovije odluke ugovornih tijela i Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa pitanjima privatnosti.



OSCE/BERNHARD KNOLL

# 16.

## Zaštita izbornih prava

### 16.1. Opšti principi

Pravni okvir mora obezbijediti djelotvorne postupke i pravne lijekove za zaštitu izbornih prava u svim fazama izbora, uključujući i registraciju birača; registraciju političkih partija i kandidata; raspodjelu državnih resursa i pristup medijima; aktivnosti kampanje; i glasanje, brojanje, tabeliranje i deklarisanje rezultata.<sup>60</sup> Pravo na glasanje i izbore je ljudsko pravo koje zahtijeva djelotvoran pravni lijek u slučaju kršenja. Odgovarajuće procedure za zaštitu prava glasa i drugih izbornih prava moraju biti

<sup>60</sup> Za dodatne informacije, vidjeti *Rješavanje izbornih sporova u regionu OEBS-a: prema standardnom sistemu za praćenje izbornih sporova* (Varšava: Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, 2000), <http://www.osce.org/odihr/elections/17567>

uspostavljene prije, Dakle, pravni okvir za izbore mora da sadrži detaljne i dovoljne odredbe kojima se štite izborna prava.<sup>61</sup>

Kako izbornom zakonodavstvo štiti izborna prava, u velikoj mjeri određeno je cjelokupnim okvirom koji reguliše organe uprave, sudove i presuđivanje žalbi od strane sudova. Kao rezultat, kao i u slučaju odabira izbornog sistema, pravni okvir izabran za zaštitu izbornih prava neće biti isti u svim zemljama.

## **16.2. Transparentnost u upravnom i pravnom postupku**

Postupci po pritužbama i žalbama, uključujući i izbornu administraciju i sudove, moraju biti transparentni i dostupni javnosti. Razmatranje i rješavanje pritužbi i žalbi, kao i bilo koji drugi izborni proces, treba da bude transparentan, tako da birači i kandidati mogu biti sigurni da se volja birača poštuje. Transparentnost takođe zahtijeva ne samo da se odluke donose na takav način da javnost ima pristup postupcima i dokumentima, već i da odluke uključuju suštinske razloge i objašnjenja koja ih podržavaju. Mora biti jasno da odluka ima činjeničnu i zakonsku osnovu i nije proizvoljna.

## **16.3. Konzistentnost i uniformnost u procesima i odlukama**

Pravni okvir treba da obezbijedi jasan i razumljiv postupak za podnošenje pritužbe i žalbe koji definiše ulogu svakog nivoa izbornih organa i svakog nivoa suda. Da bi se obezbijedila dosljednost i ujednačenost u postupcima i odlukama, pravni okvir treba da izbjegne uspostavljanje više adresa za razmatranje istog pitanja. Ovo je od ključnog značaja za izradu obrazloženih odluka i izgradnju stabilne administrativne i sudske prakse za zaštitu izbornih prava i rješavanje izbornih sporova. Pravni okvir mora utvrditi jasne i efikasne postupke i identifikovati koji organi djeluju kao prvostepeni organi za utvrđivanje činjenica, a koji djeluju kao apelacioni organi za razmatranje.

## **16.4. Pravo na podnošenje prigovora i traženje zaštite**

Pravni okvir treba jasno da kaže kome je dozvoljeno da podnese žalbe protiv izbornih prekršaja pred izbornim organima i sudovima. Pravni okvir treba da predviđa da svaki birač, kandidat i politička stranka ima pravo da podnese žalbu nadležnom organu kada dođe do povrede izbornih prava. Potrebno je voditi računa pri izradi takvih odredaba kako bi se osiguralo da pravo na traženje zaštite izbornih prava nije prekomjerno ograničeno na određeni broj grupa, kao što su političke stranke ili kandidati.

61 ODIHR je objavio sveobuhvatan pregled dobrih praksi i standarda za rješavanje izbornih sporova, koji se pominju u Prilogu i napomeni 60. Ova publikacija predstavlja detaljnu analizu relevantnih pitanja i analitičari izbornog zakonodavstva treba da je koriste prilikom razmatranja pitanja zaštite izbornih prava. Ovo poglavlje razmatra glavne stavke koje treba riješiti u pravnom okviru za zaštitu izbornih prava.

## 16.5. Rokovi za podnošenje prigovora

Rokovi su neophodni i imaju očiglednu vrijednost za izbjegavanje dugotrajnih prigovora i parnica dok se ne utvrde izborni rezultati. Vremenski rokovi, međutim, ne treba da budu toliko restriktivni da ugroze izgleda za postizanje pravičnog rješenja za legitimnu žalbu. Kratak rok može dovesti do nepravde ili izbjegavanja volje birača gdje, na primjer, podnositelj žalbe nije u mogućnosti, bez ikakve krivice, da podnese blagovremenu žalbu. Treba razmotriti, u interesu javnosti i pravde, utvrđivanje pravnog izuzetka koji produžava rok kada podnositelj žalbe nije mogao saznati za kršenje u predviđenom vremenskom roku na osnovu prihvatljive temeljne analize.

## 16.6. Ekspeditivno odlučivanje o žalbama

Zakon mora zahtijevati da odgovarajući izborni organ ili sud razmotri, utvrdi i donese brzu odluku po žalbi. Jedan princip koji je zajednički za mnoge pravne sisteme jeste da je „odgođena pravda uskraćena pravda”. Od prekasno odobrenog lijeka nema mnogo koristi za otklanjanje učinjene štete. Primjer bi bila odluka kojom se poništava odbijanje izbornog organa da registruje kandidata koja se izriče tek nakon izbora.

Neke žalbe mogu se riješiti u relativno kratkom roku. Međutim, za druge žalbe može se duže tražiti rješenje. Stoga rokovi za razmatranje žalbi treba da omoguće stepen fleksibilnosti, uzimajući u obzir nivo izbornog organa i sve zainteresovane i pogođene strane, kojima takođe treba dostaviti kopije pismene odluke.

## 16.7. Pitanja vezana za evidenciju

Problemi vezani za evidenciju pokreću su u većini izbornih sporova. Pitanje o tome koji dokazi će biti prihvaćeni za razmatranje može biti od kritične važnosti, jer je pobjednik po osnovu dokaznog pitanja često pobjednik izbornog spora. Važno je da zakonski okvir predviđa pitanja vezana za izbornu evidenciju i da propiše uputstva prije nego što dođe do izbornog spora. Sve strane treba unaprijed da znaju koje vrste dokaza će se smatrati dokaznim materijalom za pitanja koja su predmet rješavanja spora sudskom odlukom.

Jedno od pitanja koje se stalno ponavlja je to da li se birački spisak na određenom biračkom mjesti smatra „odlučujućim” dokazom u datom predmetu ili je to vrsta dokaza koji sud razmatra zajedno sa drugim vrstama dokaza. Ovo pitanje često se ponavlja na izborima kada izborni zakonodavstvo predviđa da se na biračkom mjestu vodi „zapisnik” ili sličan dokument. Jedno od mišljenja je da treba primijeniti stroge dokazne zahtjeve, i da neuspjeh da se zabilježi kršenje zakona na biračkom mjestu u „zapisnik”, onemogućava kandidata da ostvari djelotvoran pravni lijek. Prema ovom mišljenju, mogu se dostaviti vjerodostojni dokazi o povredama ili greškama koje su se dogodile tokom brojanja glasova ili tabeliranja rezultata na birač-

kom mjestu ili u izbornoj komisiji, ali će se ti dokazi zanemariti na osnovu nepostojanja pismene zabilješke o takvoj povredi ili greškama u samom „zapisniku”.<sup>62</sup>

Iako je efikasan za rješavanje predmeta, gore pomenuti pristup je formalističan i može dovesti do zanemarivanja zaštite prava glasa. Bolji pristup je da pravni okvir obezbijedi razmatranje dokaza koji su, na osnovu okolnosti, dovoljno pouzdani i osiguravaju da će njihovo razmatranje najbolje zadovoljiti interese birača i pravosuđa. Mišljenje Evropskog suda za ljudska prava je protiv „formalizma” u presuđivanju izbornih sporova:

„Naknadne žalbe podnosioca predstavke [...] nijesu razmatrane na odgovarajući način. Konkretno, oba suda su se oslanjala na izuzetno formalističke razloge kako bi izbjegli proučavanje suštine prigovora podnosioca predstavke, utvrdivši da nije dostavio ispravno ovjerene kopije relevantnih izjava posmatrača i da nije priložio uz žalbu dokazni dokument da se zaista obratio centralnoj izbornoj komisiji. [...] Međutim, u okolnostima ovog predmeta, sud smatra da takav rigidan i pretjerano formalistički pristup nije opravdan po Konvenciji.

S tim u vezi, Sud podsjeća na Kodeks dobre prakse Venecijanske komisije u izbornim stvarima, koji upozorava na prekomjerni formalizam prilikom razmatranja žalbi vezanih za izbore, posebno gdje se radi o prihvatljivosti žalbi.”<sup>63</sup>

Bez obzira na to koji su dokazni standardi predviđeni pravnim okvirom za rješavanje izbornih sporova, zakon mora ozbiljno da upozori učesnike u izborima o posljedicama zbog nepoštovanja određenih formi dokaza, nepodnošenja prigovora ili neupisivanja u službene obrasce, protokole i zapisnike biračkih mjesta. Ako zakon jasno propiše posljedice u slučaju da se određene forme dokaza ne čuvaju, onda kandidati nemaju opravdanja kada su njihove žalbe odbijene zbog nedostatka potrebnih dokaza.

## 16.8. Pravni lijekovi

Pravni okvir treba da obezbijedi efikasne pravne lijekove za zaštitu izbornih prava. Kada se izborni rezultati osporavaju, efikasan pravni lijek može zahtijevati da nadležni organ proglaši rezultate nevažećim, u slučaju ozbiljnih povreda. U slučajevima kada su nepravilnosti mogle da utiču na raspodjelu mandata ili odlučivanje pobjednika, jedini efikasan pravni lijek može biti poništenje rezultata.

62 Pojedini su zauzeli slično ograničavajući stav u vezi sa prirodom protokola koji se popunjava na biračkom mjestu, u kome su navedeni kandidati i broj glasova koje su dobili. Bilo je tvrdnji da protokoli izbornog organa nijesu odluke ili akti organa za sprovođenje izbora, već jednostavno matematički proračuni i da se za matematički proračun ne može podnijeti tužba sudu. Prema ovom stavu takođe se smatra da je posljedica izostanka evidentiranja prigovora u protokolnom obliku odustajanje od prava žalbe na protokol.

63 Alijev protiv. Azerbejdžana, br. 18705/06, poglavlja 85-93, 8. april 2010. godine

U nekim slučajevima, poništenje rezultata neće biti odgovarajući pravni lijek. Kada se ispravni rezultati mogu utvrditi ponovnim brojanjem glasačkih listića ili pažljivim pregledom i ispravkom protokolarnih formulara, bilo bi prikladnije utvrditi volju birača nego poništiti rezultate. Pravni okvir treba da osigura da je primijenjeni pravni lijek onaj koji je najbolje rješenje za ispravljanje greške. Treba imati u vidu da jedan oblik lijeka nije rješenje za sve izborne greške. Stoga, pravni okvir treba da obezbijedi konkretan pravni lijek za rješavanje konkretne štete.

### **16.9. Pravo podnošenja žalbe sudu**

Zakon mora obezbijediti pravo žalbe na konačnu odluku izborne administracije nadležnom sudu. Nadležni sud treba da ima nadležnost da razmatra i donese konačnu odluku u predmetu. Proces u sudu i odluke suda takođe treba da budu predmet gore navedenog principa koji se odnosi na inicijalno razmatranje žalbi, posebno u pogledu transparentnosti i odgovarajućeg pravnog lijeka za grešku.

### **16.10. Krivične odredbe kojima se sprečava povreda izbornih prava**

Zaštita izbornih prava presudna je za uspostavljanje pravnog okvira koji doprinosi sprovođenju demokratskih izbora. Stoga, ne samo da moraju postojati mehanizmi za efikasne pravne lijekove za zaštitu izbornih prava, već bi trebalo da postoji dovoljno krivičnih ili administrativnih kazni za sprečavanje kršenja zakona i sprečavanje povrede prava glasa. Međutim, mora se voditi računa da se ne stvori sistem u kojem se protiv protivnika procesuiraju politički motivisane i neosnovane optužbe. Nadalje, sve sankcije i kazne treba da budu srazmjerna kazna za postupak koji je rezultirao povredom.

# PRILOZI

# 1. Izvori standarda

## A. Ujedinjene nacije

### UNIVERZALNA DEKLARACIJA O LJUDSKIM PRAVIMA

#### Član 21

1. Svako ima pravo da učestvuje u upravljanju javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabраниh predstavnika.
2. Svako ima pravo da na ravnopravnoj osnovi stupa u javnu službu u svojoj zemlji.
3. Volja naroda je osnova državne vlasti: ova volja treba da se izražava na povremenim i slobodnim izborima, koji će se sprovesti opštim i jednakim pravom glasa, tajnim glasanjem ili odgovarajućim postupkom kojim se obezbjeđuje sloboda glasanja.

### MEĐUNARODNI PAKT O GRAĐANSKIM I POLITIČKIM PRAVIMA

#### Član 19

1. Niko ne može biti uznemiravan zbog svoga mišljenja.
2. Svako ima pravo na slobodu izražavanja; to pravo podrazumijeva slobodu traženja, primanja i širenja obavještenja i ideja svake vrste, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno, putem štampe ili u umjetničkom obliku, ili ma kojim drugim sredstvom po svom izboru.

#### Član 21

Priznaje se pravo mirnog okupljanja. Korišćenje toga prava može biti predmet samo ograničenja nametnutih u skladu sa zakonom i koja su nužna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, ili javne sigurnosti, javnog poretka, zaštite javnog zdravlja ili morala ili prava i slobode drugih lica.

#### Član 22

1. Svako će imati pravo slobodnog udruživanja s drugim licima, uključujući tu i pravo da obrazuje sindikate i da im slobodno pristupa radi zaštite svojih interesa.

#### Član 25

Svaki građanin, bez ikakvog razlikovanja pomenutog u članu 2 i bez nerazumnih ograničenja, ima pravo i mogućnosti:



- (a) da učestvuje u vođenju javnih poslova, bilo neposredno bilo preko slobodno izabranih predstavnika;
- (b) da glasa i da bude biran na povremenim ispravno održanim izborima, uz jednak o i opšte biračko pravo, sprovedenim tajnim glasanjem, kojim se obezbjeđuje slobodno izražavanje volje birača;
- (c) da mu, pod opštim uslovima jednakosti, bude dostupna javna služba u njegovoj zemlji.

## **MEĐUNARODNA KONVENCIJA O UKIDANJU SVIH OBLIKA RASNE DISKRIMINACIJE**

### **Član 5**

Prema osnovnim obavezama navedenim u članu 2. ove Konvencije, države učesnice obavezuju se da zabrane i da ukinu rasnu diskriminaciju u svim njenim oblicima i da jamče pravo svakome na jednakost pred zakonom bez razlike na rasu, boju ili nacionalno ili etničko porijeklo, naročito u pogledu uživanja sljedećih prava:

- (a) prava na jednak postupak pred sudovima i svakim drugim sudskim organom;
- (b) prava na sigurnost lica i zaštitu države od nasilja i zlostavljanja bilo od strane državnih službenika, bilo od svakog lica, grupe ili ustanove;
- (c) političkih prava, naročito prava učešća na izborima, prava glasa i kandidature - prema sistemu opšteg i jednakog prava glasa, prava učestvovanja u državnoj upravi kao i u upravljanju javnim poslovima, na svim nivoima, i prava pristupa, pod jednakim uslovima, javnim funkcijama;
- (d) ostalih građanskih prava, naročito:
  - (i) prava da se slobodno kreću, izaberu prebivalište u jednoj državi;
  - (ii) prava da napuste svaku zemlju, podrazumijevajući i svoju i pravo povratka u svoju zemlju;
  - (iii) prava na nacionalnu pripadnost;
  - (iv) prava na sklapanje braka i izbora supružnika;
  - (v) prava svake osobe na vlasništvo, kao pojedinca ili u zajednici;
  - (vi) prava na nasljeđivanje;
  - (vii) prava na slobodu misli, savjesti i vjere;

(viii) prava na slobodu mišljenja i izražavanja;

## **KONVENCIJA O UKIDANJU SVIH OBLIKA DISKRIMINACIJE ŽENA**

### **Član 7**

Države učesnice preduzimaju sve odgovarajuće mjere za otklanjanje diskriminacije žena u političkom i javnom životu zemlje, a posebno su dužne da osiguraju, pod jednakim uslovima kao i muškarcima, prava žena da:

- (a) glasaju na svim izborima i javnim referendumima i da budu birane u sva tijela koja se biraju putem javnih izbora;
- (b) učestvuju u kreiranju i sprovođenju državne politike i da zauzimaju rukovodeće položaje i obavljaju sve javne funkcije na svim nivoima vlasti;
- (c) učestvuju u radu nevladinih organizacija i udruženja koja se bave javnim i političkim životom u zemlji.

## **KONVENCIJA O POLITIČKIM PRAVIMA ŽENA**

### **Član 1**

Žena će imati pravo da bez ikakve diskriminacije glasa na svim izborima pod jednakim uslovima sa muškarcima.

### **Član 2**

Žena će imati pravo da bude birana u sva javno izabrana tijela, ustanovljena na osnovu nacionalnih zakona bez ikakve diskriminacije, pod jednakim uslovima sa muškarcima.

### **Član 3**

Žena će imati pravo da bude na javnim dužnostima i da vrši sve javne funkcije ustanovljene na osnovu domaćih zakona bez ikakve diskriminacije, pod jednakim uslovima sa muškarcima.

## **MEĐUNARODNA KONVENCIJA O ZAŠTITI PRAVA SVIH RADNIKA MIGRANTA I ČLANOVA NJIHOVIH PORODICA**

### **Član 41**

1. Radnici migranti i članovi njihovih porodica imaju pravo da učestvuju u javnim poslovima države svog porijekla i glasaju i budu birani na izborima te države, u skladu sa njenim zakonodavstvom.

2. Države na koje se ovo odnosi će, po potrebi i u skladu sa svojim zakonodavstvom, olakšati uživanje ovih prava.

## **KONVENCIJA O PRAVIMA OSOBA S INVALIDITETOM**

### **Član 29 – Učešće u političkom i javnom životu**

Države potpisnice garantuju osobama s invaliditetom njihova politička prava i mogućnost njihovog uživanja na ravnopravnoj osnovi s drugim osobama, i obavezuju se da:

- A. osiguraju da osobe s invaliditetom mogu djelotvorno i u potpunosti učestvovati u političkom i javnom životu, na ravnopravnoj osnovi s drugim osobama, direktno ili putem slobodno izabраних predstavnika, uključujući i pravo i mogućnost da glasaju i budu birane, između ostalog, kroz:
  - I. osiguravanje da glasačke procedure, prostori i materijali za glasanje budu odgovarajući, pristupačni i jednostavni za razumijevanje i upotrebu;
  - II. zaštitu prava osoba s invaliditetom na tajno glasanje na izborima i javnim referendumima, bez zastrašivanja, i mogućnost da se kandiduju na izborima i da vrše dužnost i obavljaju sve javne funkcije na svim nivoima državne uprave, olakšavajući korišćenje pomoćnih i novih tehnologija po potrebi;
  - III. garantovanje izražavanja slobodne volje osoba s invaliditetom kao glasača, i radi toga, kad je potrebno, na njihov zahtjev, omogućavanje da im osoba koju oni odaberu pomaže u glasanju;
- B. Aktivno promovisati okruženje u kojem osobe s invaliditetom mogu djelotvorno i potpuno učestvovati u vođenju javnih poslova, bez diskriminacije i na ravnopravnoj osnovi s drugim osobama, i podsticanje njihovog učešća u javnim poslovima, uključujući:
  - I. učestvovanje u nevladinim organizacijama i udruženjima koja se bave javnim i političkim životom zemlje, i u aktivnostima i vođenju političkih stranaka;
  - II. osnivanje i pristupanje organizacijama osoba s invaliditetom kako bi ih one predstavljale na međunarodnom, državnom, regionalnom i lokalnom nivou.

## **VODEĆI PRINCIPI O INTERNOM RASELJENIŠTVU**

### **Princip 22**

1. Interno *raseljena* lica, bilo da žive u kampovima ili ne, ne smiju biti izložena diskriminaciji na osnovu svoje *raseljenosti* u pogledu uživanja sljedećih prava:

(a) Prava na slobodu misli, savjesti, vjeroispovjesti ili uvjerenja, mišljenja i izražavanja

- (b) Prava na slobodne mogućnosti za zapošljavanje i učestvovanje u privrednim djelatnostima;
- (c) Prava na slobodno povezivanje i jednako učešće u poslovima u zajednici;
- (d) Prava glasa i učestvovanja u državnim i javnim poslovima, uključujući pravo na pristup sredstvima potrebnim za ostvarivanje ovog prava; i
- (e) Prava na komunikaciju na jeziku koji razumiju.

## **B. Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju**

### **ZAKLJUČNI DOKUMENT SASTANKA U BEČU (TREĆI SASTANAK ZA PRAĆENJE ZAKLJUČAKA KONFERENCIJE U HELSINKIJU) 1989. GODINE**

(11) Oni potvrđuju da će poštovati ljudska prava i osnovne slobode, uključujući slobodu misli, savjesti, vjeroispovjesti ili uvjerenja, za sve bez razlikovanja u pogledu rase, pola, jezika ili vjeroispovijesti. Takođe potvrđuju univerzalni značaj ljudskih prava i osnovnih sloboda, poštovanje koje je suštinski faktor za mir, pravdu i sigurnost neophodan da bi se obezbijedio razvoj prijateljskih odnosa i saradnje među sobom, kao i među svim državama.

(12) Izražavaju svoju odlučnost da garantuju efikasno ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, a sve to proizlazi iz inherentnog dostojanstva ljudskog bića i od suštinskog je značaja za njegov slobodan i potpun razvoj. Oni priznaju da su građanska, politička, ekonomska, socijalna, kulturna i druga prava i slobode od značaja i moraju se u potpunosti ostvariti svim odgovarajućim sredstvima.

(13) U tom kontekstu oni hoće da

(13.7) - osiguraju ljudska prava i osnovne slobode svima na svojoj teritoriji i pod njihovom pravnom nadležnošću, bez razlike bilo koje vrste kao što su rasa, boja, pol, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, imovina, rođenje ili drugi status;

(13.9) – osiguraju da su efikasni pravi lijekovi kao i potpune informacije o njima dostupni onima koji tvrde da su povrijeđena njihova ljudska prava i osnovne slobode; oni će, između ostalog, efikasno primijeniti sljedeće pravne lijekove:

- pravo pojedinca na žalbu izvršnim, zakonodavnim, sudskim ili upravnim organima;
- pravo na pravično i javno saslušanje u razumnom roku pred nezavisnim i nepristranim sudom, uključujući pravo na iznošenje pravnih argumenata i zastupanje od strane pravnog zastupnika po sopstvenom izboru;
- pravo na hitno i službeno obavještanje o odluci koja se donese po bilo kojoj žalbi, uključujući pravni osnov na kojem je odluka zasnovana. Ove informacije će se, po

pravilu, pismeno dostavljati i, u svakom slučaju, na način koji će omogućiti pojedincu da efikasno koristi dalje dostupne pravne lijekove.

(15) Države učesnice potvrđuju svoju odlučnost da obezbijede jednaka prava muškaraca i žena. Shodno tome, one će preduzeti sve neophodne mjere, uključujući i zakonodavne mjere, za podjednako djelotvorno učešće muškaraca i žena u političkom, ekonomskom, društvenom i kulturnom životu. One će razmotriti mogućnost pristupanja Konvenciji o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, ako to još nijesu uradile.

### **KOPENHAGENSKI DOKUMENT SA SASTANKA KONFERENCIJE O LJUDSKOJ DIMENZIJU KEBS-a (29. jun 1990. godine)**

Države učesnice izražavaju uvjerenje da su puno poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda i razvoja društava zasnovanih na pluralističkoj demokratiji i vladavini prava preduslovi za napredak u uspostavljanju trajnog poretka mira, sigurnosti, pravde i saradnje koji one nastoje da uspostave u Evropi. Stoga potvrđuju svoju posvećenost potpunom sprovođenju svih odredbi završnog akta i drugih dokumenata KEBS-a koji se odnose na ljudsku dimenziju i obavezuju se da unaprijede napredak koji su postigli.

U cilju jačanja poštovanja i uživanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, razvijanja ljudskih kontakata i rješavanja pitanja srodnog humanitarnog karaktera, države učesnice slažu se o sljedećem:

(1) Države učesnice izražavaju uvjerenje da je zaštita i unapređenje ljudskih prava i osnovnih sloboda jedan od osnovnih ciljeva državne uprave i potvrđuju da priznavanje ovih prava i sloboda predstavlja osnov slobode, pravde i mira.

(2) Odlučne su da podrže i unaprijede ta načela pravde koja čine osnovu vladavine prava. Smatraju da vladavina prava ne znači samo formalnu zakonitost koja osigurava pravilnost i dosljednost u ostvarivanju i sprovođenju demokratskog poretka, već pravdu zasnovanu na priznavanju i punom prihvatanju najviše vrijednosti ljudske ličnosti garantovane od strane institucija koje pružaju okvir za njen potpuni izraz.

(3) Potvrđuju da je demokratija inherentan element vladavine prava. Prepoznaju značaj pluralizma u odnosu na političke organizacije.

(5) [Države učesnice] svečano izjavljuju da su među elementima pravde koji su od suštinskog značaja za puno izražavanje urođenog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava svih ljudskih bića:

- (5.1) - slobodni izbori koji će se održavati u razumnim intervalima tajnim glasanjem ili putem ekvivalentnog postupka slobodnog glasanja, pod uslovima koji u praksi osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja birača u izboru svojih predstavnika;

- (5.2) - forma vlade koja je reprezentativna po karakteru, u kojoj izvršna vlast odgovara izabranom zakonodavnom tijelu ili biračkom tijelu;
- (5.3) - dužnost državne uprave i nadležnih državnih organa da se pridržavaju ustava i postupaju na način koji je u skladu sa zakonom;
- (5.4) - jasno razdvajanje između države i političkih stranaka; posebno, političke stranke neće biti spojene sa državom;
- (5.5) - poslovi vlade i državne uprave, kao i pravosuđa, vršiče se u skladu sa sistemom utvrđenim zakonom. Mora se osigurati poštovanje tog sistema;
- (5.7) - ljudska prava i osnovne slobode će biti zagarantovane zakonom i u skladu sa njihovim obavezama prema međunarodnom pravu;
- (5.8) - zakonodavstvo, usvojeno na kraju javnog postupka, i propisi će biti objavljeni, što je uslov za njihovu primjenjivost. Ti tekstovi će biti dostupni svima;
- (5.9) - sva lica su jednaka pred zakonom i imaju pravo bez ikakve diskriminacije na jednaku zaštitu zakona. U tom smislu, zakon će zabraniti svaku diskriminaciju i garantovati svim osobama ravnopravnu i djelotvornu zaštitu od diskriminacije na bilo kojem osnovu;
- (5.10) - svi će imati efikasno sredstvo za nadoknadu protiv upravnih odluka, kako bi se garantovalo poštovanje osnovnih prava i osigurao pravni integritet;
- (5.11) - administrativne odluke protiv lica moraju biti potpuno opravdane i moraju, po pravilu, navesti uobičajene pravne lijekove;
- (5.12) - obezbijediće se nezavisnost sudija i nepristrasno funkcionisanje javne sudske službe;
- (5.16) - u odlučivanju o svakoj krivičnoj optužbi protiv njega ili o njegovim pravima i obavezama po tužbenom pravu, svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu nadležnog, nezavisnog i nepristrasnog suda ustanovljenog zakonom;
- (5.20) - s obzirom na značajan doprinos međunarodnih instrumenata u oblasti ljudskih prava vladavini prava na nacionalnom nivou, države učesnice potvrđuju da će razmotriti pristupanje Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i drugim relevantnim međunarodnim instrumentima, ako to još nijesu učinile;
- (5.21) - da bi dopunili domaće pravne lijekove i bolje osigurali da države učesnice poštuju međunarodne obaveze koje su preuzele, države učesnice razmotriće pristupanje regionalnoj ili globalnoj međunarodnoj konvenciji koja se odnosi na zaštitu ljudskih prava, kao što su Evropska konvencija o ljudskim pravima ili Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, koji predviđaju procedure individualne pravne pomoći pred međunarodnim tijelima.

(6) Države učesnice izjavljuju da je volja naroda, slobodno i pošteno izražena kroz periodične i istinske izbore, osnova autoriteta i legitimiteta svake vlade. Shodno tome, države učesnice poštovaće pravo svojih građana da učestvuju u upravljanju svojom zemljom,

bilo direktno ili preko predstavnika koje slobodno biraju putem fer izbornih procesa. One priznaju svoju odgovornost da odbrane i zaštite, u skladu sa svojim zakonima i međunarodnim obavezama o ljudskim pravima, demokratski poredak slobodno uspostavljen putem volje naroda, od djelovanja lica, grupa ili organizacija koje su angažovane u ili odbijaju da se odreknu terorizma ili nasilja u cilju rušenja tog poretka ili poretka druge države učesnice.

(7) Da bi se osiguralo da volja naroda služi kao osnova ovlašćenja vlade, države učesnice će

- (7.1) - održavati slobodne izbore u prihvatljivim intervalima, kako je utvrđeno zakonom;
- (7.2) - dozvoliti da se svi mandati u najmanje jednom domu nacionalne zakonodavne skupštine slobodno ospore glasanjem građana;
- (7.3) - garantovati univerzalno i jednako pravo glasa odraslim građanima;
- (7.4) - obezbijediti da se glasa tajnim glasanjem ili ekvivalentnom slobodnom glasačkom procedurom, i da se poštuju i pošteno objavljuju sa zvaničnim rezultatima;
- (7.5) - poštovati pravo građana da traže političku ili javnu funkciju, pojedinačno ili kao predstavnici političkih partija ili organizacija, bez diskriminacije;
- (7.6) - poštovati pravo pojedinaca i grupa da potpuno slobodno osnuju svoje političke stranke ili druge političke organizacije i pruže takvim političkim strankama i organizacijama potrebne pravne garancije kako bi im omogućile da se međusobno takmiče na osnovu jednakog tretmana pred zakonom i od strane vlasti;
- (7.7) - obezbijediti da zakon i djelovanje javne politike omoguće sprovođenje političke kampanje u pravičnoj i slobodnoj atmosferi u kojoj upravni akt, nasilje ili zastrašivanje ne zabranjuju strankama i kandidatima da slobodno prezentiraju svoje stavove i kvalifikacije, niti sprečavaju birače da o njima budu informisani i diskutuju ili da glasaju bez straha od odmazde;
- (7.8) - obezbijediti da ne postoje nikakve pravne ili administrativne prepreke za nesmetani pristup medijima na nediskriminatornoj osnovi za sve političke grupe i pojedince koji žele da učestvuju u izbornom procesu;
- (7.9) - obezbijediti da kandidati koji dobiju neophodan broj glasova propisanih zakonom propisno stupe na dužnost i da mogu da ostanu na položaju dok njihov mandat ne istekne ili se drugačije završi na način koji je regulisan zakonom u skladu sa demokratskim parlamentarnim i ustavnim procedurama.

(8) Države učesnice smatraju da prisustvo posmatrača, kako stranih tako i domaćih, može poboljšati izborni proces država u kojima se održavaju izbori. Zbog toga pozivaju posmatrače iz druge države učesnice KEBS-a i odgovarajućih privatnih institucija i organizacija koje to žele, da prate tok njihovog nacionalnog izbornog postupka, u mjeri u kojoj to dozvoljava zakon. Takođe nastoje da olakšaju sličan pristup izbornim postupcima koji se održavaju ispod državnog nivoa. Takvi posmatrači obavezuju se da se ne miješaju u izborni postupak.

(9) Države učesnice ponovo potvrđuju:

- (9.1) - svi imaju pravo na slobodu izražavanja, uključujući i pravo na komunikaciju. Ovo pravo uključuje slobodu držanja mišljenja i primanja i prenošenja informacija i ideja bez ometanja od strane javnih vlasti i bez obzira na granice. Ostvarivanje ovog prava može biti predmet samo ograničenja koja su propisana zakonom i konzistentna su sa međunarodnim standardima. Naročito, neće se ograničiti pristup i upotreba sredstava za reproduciranje dokumenata bilo koje vrste, uz poštovanje, međutim, prava koja se odnose na intelektualnu svojinu, uključujući i autorska prava;
- (9.2) - svi imaju pravo na mirno okupljanje i demonstracije. Sva moguća ograničenja u pogledu ostvarivanja ovih prava biće propisana zakonom i u skladu sa međunarodnim standardima;
- (9.3) – garantuje se pravo udruživanja. Garantuje se pravo na osnivanje i postupanje u skladu sa opštim pravom sindikata da slobodno odredi svoje članstvo, i da se pridruži nekom sindikatu. Ova prava isključuju svaku prethodnu kontrolu. Garantuje se sloboda udruživanja radnika, uključujući i slobodu štrajka, u skladu sa zakonskim ograničenjima koja su u skladu sa međunarodnim standardima;

(10) U potvrđivanju svoje posvećenosti da efikasno osiguraju prava pojedinca da znaju i djeluju na ljudska prava i temeljne slobode i da aktivno, pojedinačno ili u saradnji sa drugima, doprinose njihovoj promociji i zaštiti, države učesnice izražavaju svoju posvećenost da

- (10.3) - osiguraju da se pojedincima omogućí ostvarivanje prava na udruživanje, uključujući pravo na formiranje, pridruživanje i efikasno učestvovanje u nevladinim organizacijama koje traže promovisanje i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući sindikate i grupe za monitoring ljudskih prava;

(24) Države učesnice osiguraće da ostvarivanje svih gore navedenih ljudskih prava i osnovnih sloboda neće biti predmet bilo kakvih ograničenja, osim onih koja su predviđena zakonom i koja su u skladu sa njihovim obavezama po međunarodnom pravu, posebno Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, kao i sa njihovim međunarodnim obavezama, posebno Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima. Ova ograničenja imaju karakter izuzetaka. Države učesnice osiguraće da se ova ograničenja ne zloupotrebljavaju i da se ne primjenjuju na proizvoljan način, već na takav način da se osigura efikasno ostvarivanje ovih prava. Bilo koje ograničenje prava i sloboda mora se u demokratskom društvu odnositi na jedan od ciljeva važećeg zakona i biti strogo proporcionalno ciljevima tog zakona.

(31) Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da u potpunosti i efikasno koriste svoja ljudska prava i osnovne slobode bez ikakve diskriminacije i uživaju potpunu jednakost pred zakonom. Države učesnice usvojiće, po potrebi, posebne mjere u cilju osiguranja ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina sa drugim građanima u ostvarivanju i uživanju ljudskih prava i osnovnih sloboda.



## **PARIŠKA POVELJA ZA NOVU EVROPU - SAMIT KEBS-A (21. NOVEMBAR 1990. GODINE)**

### **Ljudska prava, demokratija i vladavina prava**

Demokratska vlada zasniva se na volji naroda, redovno izraženoj kroz slobodne i poštene izbore.

Svako takođe ima pravo: (...) da učestvuje na slobodnim i poštenim izborima.

### **DOKUMENT SA MOSKOVSKOG SASTANKA KONFERENCIJE O LJUDSKOJ DIMENZIJI, MOSKVA 1991. GODINE**

(18) Države učesnice podsjećaju na svoju posvećenost vladavini prava u dokumentu sa sastanka u Kopenhagenu i potvrđuju svoju posvećenost podršci i unapređenju tih principa pravosuđa koji čine osnovu vladavine prava. Konkretno, ponovo potvrđuju da je demokratija inherentan element vladavine prava i da je pluralizam važan u odnosu na političke organizacije.

- (18.1) Zakonodavstvo će biti formulirano i usvojeno kao rezultat otvorenog procesa koji odražava volju naroda, bilo direktno ili preko svojih izabranih predstavnika.
- (18.2) Svako će imati efikasno sredstvo za nadoknadu protiv upravnih odluka, kako bi se garantovalo poštovanje osnovnih prava i osigurao pravni integritet.

(19) Države učesnice

- (19.1) - poštovaće međunarodno priznate standarde koji se odnose na nezavisnost sudija i pravnik i nepristrasan rad javne pravosudne službe, uključujući, između ostalog, Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima;
- (19.2.) - osiguraće u sprovođenju relevantnih standarda i obaveza da se nezavisnost pravosuđa garantuje i utvrdi u ustavu ili zakonu zemlje i da se poštuje u praksi, poklanjajući posebnu pažnju osnovnim načelima o nezavisnosti sudstva, koji, između ostalog, obezbjeđuju
- zabranu nepravilnog uticaja na sudije; (...)

(26) Države učesnice potvrđuju pravo na slobodu izražavanja, uključujući pravo na komunikaciju i pravo medija da prikupljaju, izvještavaju i šire informacije, vijesti i mišljenja. Svako ograničenje u ostvarivanju ovog prava biće propisano zakonom i u skladu sa međunarodnim standardima. Oni dalje priznaju da su nezavisni mediji od suštinskog značaja za slobodno i otvoreno društvo i odgovorne sisteme vlasti, i od posebnog su značaja za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

- (26.1) Smatraju da štampani i elektronski mediji na svojoj teritoriji treba da uživaju

neograničeni pristup stranim vijestima i informacijskim uslugama. Javnost će uživati slične slobode primanja i prenošenja informacija i ideja bez miješanja od strane javnih vlasti, bez obzira na granice, uključujući i strane publikacije i strane emisije. Svako ograničenje u ostvarivanju ovog prava biće propisano zakonom i u skladu sa međunarodnim standardima.

(40.2) - da se pridržavaju Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), ukoliko su potpisnice, i ako to već nijesu učinile, da razmotre ratifikaciju ili pristupanje ovoj konvenciji; države koje su ratifikovale ili pristupile ovoj konvenciji razmotriće svoje povlačenje sa rezervom;

(41) Države učesnice odlučuju da

- (41.1) – osiguraju zaštitu ljudskih prava osoba sa invaliditetom;
- (41.2) – preduzmu korake da se osiguraju jednake mogućnosti takvih osoba da u potpunosti učestvuju u životu svog društva;

#### **DOKUMENT IZ HELSINKIJA: IZAZOVI PROMJENE (SAMIT ŠEFOVA DRŽAVA ILI VLADA), HELSINKI 1992.**

##### **Radnici migranti**

##### **Države učesnice**

(36) Ponavljaju da su ljudska prava i osnovne slobode univerzalni, da ih uživaju i radnici migranti gdje god žive i naglašavaju važnost primjene svih obaveza iz KEBS-a za radnike migrante i njihove porodice koje zakonito borave u državama učesnicama;

#### **DOKUMENT IZ BUDIMPEŠTE: KA ISTINSKOM PARTNERSTVU U NOVOJ ERI (SAMIT ŠEFOVA DRŽAVA ILI VLADA), BUDIMPEŠTA 1994.**

##### **Sloboda izražavanja / slobodni mediji**

36. Države učesnice potvrđuju da je sloboda izražavanja osnovno ljudsko pravo i osnovna komponenta demokratskog društva. U tom smislu, nezavisni i pluralistički mediji od suštinskog su značaja za slobodno i otvoreno društvo i odgovorne sisteme uprave. Njihov vodeći princip je da će zaštititi ovo pravo.

#### **DOKUMENT IZ ISTANBULA (SAMIT ŠEFOVA DRŽAVE ILI VLADA), ISTANBUL 1999.**

25. Ponovo potvrđujemo našu obavezu da se održe slobodni i poštjeni izbori u skladu sa obavezama OEBS-a, naročito Kopenhagenskim dokumentom iz 1990. godine. Pridajemo pomoć koju ODHR može pružiti državama učesnicama u izradi i sprovođenju izbornog zakonodavstva. U skladu sa ovim obavezama, pozvaćemo posmatračice

na naše izbore iz drugih država učesnica, ODIHR-a, Parlamentarne skupštine OEBS-a i odgovarajućih institucija i organizacija koje žele da prate naše izbore. Slažemo se da odmah postupimo u skladu sa procjenom izbora i preporukama ODIHR-a.

26. Potvrđujemo važnost nezavisnih medija i slobodnog protoka informacija, kao i pristup javnosti informacijama. Obavezujemo se da preduzmemo sve neophodne korake kako bismo osigurali osnovne uslove za slobodne i nezavisne medije i neometan prekogranični i unutardržavni protok informacija, za koje smatramo da su bitna komponenta bilo kojeg demokratskog, slobodnog i otvorenog društva.

27. Nevladine organizacije (NVO) mogu da igraju bitnu ulogu u promovisanju ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. One su sastavni dio snažnog civilnog društva. Zalažemo se da povećamo sposobnost NVO da daju svoj puni doprinos daljem razvoju građanskog društva i poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda.

## **C. Savjet Evrope**

### **PROTOKOL EVROPSKE KONVENCIJE ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA**

#### **Član 3**

Visoke ugovornice obavezuju se da u prihvatljivim intervalima održe slobodne izbore tajnim glasanjem pod uslovima koji će obezbijediti slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.

### **KONVENCIJA O UČEŠĆU STRANACA U JAVNOM ŽIVOTU NA LOKALNOM NIVOU**

#### **Član 6**

Svaka strana obavezuje se da, u skladu sa odredbama člana 9 stav 1 odobri svakom stranom državljaninu pravo glasa i da se kandiduje za izbor na izborima lokalnih vlasti, pod uslovom da ispunjava iste zakonske uslove koji važe za državljane pod uslovom da je imao zakonito i uobičajeno boravište u dotičnoj državi 5 godina prije izbora.

Međutim, država ugovornica može da izjavi, kada dostavlja svoj instrument ratifikacije, prihvatanja, odobrenja ili pristupanja, da namjerava da ograniči primjenu stava 1 samo na pravo glasa.

## 2. Dopunski izvori

### OEBS/ ODIHR

*Efikasno* učešće i predstavljanje u demokratskim društvima (Varšava: *Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava*, 2007), <http://www.osce.org/odihr/24995>

*Postojeće obaveze za demokratske izbore u zemljama učesnicama OEBS-a* (Varšava: *Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava*, 2003), <http://www.osce.org/odihr/elections/13957>

*Uputstvo o slobodi mirnog okupljanja* (Varšava: *Kancelarija za demokratiju Institucije i ljudska prava*, 2007), <http://www.osce.org/odihr/73405>

*Uputstvo o registraciji stanovništva* (Varšava: *Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava*, 2009), <http://www.osce.org/odihr/39496>

*Uputstvo za pomoć učešću nacionalnih manjina u izbornom procesu* (Varšava: *Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava*, 2001), <http://www.osce.org/odihr/elections/17569>

*Priručnik za praćenje učešća žena na izborima* (Varšava: *Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava*, 2004), <http://www.osce.org/odihr/elections/13938>

*Priručnik za nacionalne institucije za ljudska prava o ženskim pravima i rodnoj ravnopravnosti* (Varšava: *Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava*, 2012), <http://www.osce.org/odihr/97756>

*Priručnik za praćenje registracije birača* (Varšava: *Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava*, 2012), <http://www.osce.org/odihr/elections/92058>

*Priručnik o ljudskim pravima i osnovnim slobodama pripadnika oružanih snaga* (Varšava: *Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava*, 2008), <http://www.osce.org/odihr/31393>

*Priručnik za praćenje medija na misijama za posmatranje izbora* (Varšava: *Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava*, 2012), <http://www.osce.org/odihr/elections/92057>

*Priručnik o praćenju slobode mirnog okupljanja* (Varšava: *Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava*, 2011), <http://www.osce.org/odihr/82979>

*Standardi za nacionalne manjine: Kompilacija tekstova OEBS-a i Savjeta Evrope. (Strazbur: Publikacija Savjeta Evrope, 2007), <http://www.osce.org/hcnm/78056>*

*Priručnik za posmatranje izbora: šesto izdanje (Varšava: Kancelarija za demokratiju Institucije i ljudska prava, 2010), <http://www.osce.org/odihr/elections/68439>*

*Uputstvo o regulisanju političkih partija (Varšava: Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, 2010), <http://www.osce.org/odihr/77812>*

*Rješavanje izbornih sporova u području OEBS-a: ka sistemu standardnog nadgledanja izbornog spora (Varšava: Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, 2000), <http://www.osce.org/odihr/elections/17567>*

## **Venecijanska komisija za demokratiju putem prava**

„Kodeks dobrih praksi u izbornim stvarima: uputstvo i obrazloženje”, Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Strazbur, 23. maj 2003. godine (CLD-AD (2002) 23 rev), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)

„Deklaracija o globalnim principima za nepartijsko izorno posmatranje i nadgledanje od strane građanskih organizacija i kodeks ponašanja za nepartijske posmatrače i monitore građanskih izbora”, 3. april 2012. godine, Ujedinjene nacije, Njujork, <http://www.gndem.org/declaration-of-global-principles>

„Izveštaj o mjerama za poboljšanje demokratske prirode izbora u zemljama učesnicama Savjeta Evrope”, Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Strazbur, 20. mart 2012. godine, (CDL-AD (2012) 007) [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)005-e)

„Izborni zakon i nacionalne manjine”, Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Strazbur, 25. januar 2000. godine (CDL-INF (2000) 4),

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2000\)004.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2000)004.aspx)

„Uputstvo za ustavne referendume na nacionalnom nivou” Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Strazbur, 11. Jula 2001, (CDL-INF (2001) 10), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2001\)010-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2001)010-e.aspx)

„Mišljenje o potrebi za kodeksom dobre prakse u oblasti finansiranja izbornih kampanja”, Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Strazbur, 20. jun 2011. godine, (CDL-AD (2011) 020), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)020.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)020.aspx)

„Izveštaj o demokratiji, ograničenju mandata i nekompatibilnosti političkih funkcija“, Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Strazbur, 17. decembar 2012. godine, (CDL-AD (2012) 027), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2012\)027-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2012)027-e.aspx)

„Izveštaj o dvojnoglasanju za osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama“, Evropska Komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Strazbur, 16. jun 2008. godine, (CDL-AD (2008) 013), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2008\)013.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2008)013.aspx)

„Izveštaj o izbornim pravilima i afirmativnoj akciji za učešće nacionalnih manjina u procesu odlučivanja u evropskim zemljama“, Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Strazbur, 15. mart 2005. godine (CDL-AD (2005) 009), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2005\)009.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2005)009.aspx)

„Revidirana interpretativna deklaracija kodeksa dobre prakse u izbornim stvarima o učešću osoba sa invaliditetom“, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Strazbur, 19. decembar 2011. godine, (CDL-AD (2011) 045), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)045.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)045.aspx)

„Izveštaj o glasanju izvan zemlje“, Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Strazbur, 24. jun 2011. godine (CDL-AD (2011) 022), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)022.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)022.aspx)

## Evropska komisija

*Zbirka međunarodnih standarda za izbore (London: Mreža Evrope za podršku izbornoj demokratiji, 2007)*, <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/compendium-en-n-pdf.pdf>

Priručnik za posmatranje izbora u Evropskoj uniji: drugo izdanje (Brisel: Evropska komisija, 2008), [http://eeas.europa.eu/archives/docs/eueom/pdf/handbook-eueom-en-2nd-edition\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/eueom/pdf/handbook-eueom-en-2nd-edition_en.pdf)

## Međunarodni institut za demokratiju i izbornu pomoć (International IDEA)

*Kodeks ponašanja političkih stranaka: Kampanja na demokratskim izborima (Štokholm: Međunarodni institut za demokratiju i izbornu pomoć, 2009)*, <https://www.idea.int/publications/catalogue/code-conduct-political-parties-campaigning-democratic-elections-0>

*Proširenje demokratije: strategija za poboljšanje integriteta izbora širom svijeta (Štokholm: Međunarodni institut za demokratiju i izbornu pomoć, 2012)*, <https://www.idea.int/publications/catalogue/deepening-democracy-strategy-improving-integrity-elections-worldwide>

*Projektovanje za ravnopravnost: najpovoljnije, srednje povoljne i nepovoljne kombinacije izbornih sistema i rodnih kvota (Štokholm: Međunarodni institut za demokratiju i izbornu pomoć, 2011)*

<https://www.idea.int/publications/catalogue/designing-equality-best-fit-medium-fit-and-non-favourable-combinations>

*Direktna demokratija: Međunarodni IDEA priručnik (Štokholm: Međunarodni institut za demokratiju i izbornu pomoć, 2008)*

<https://www.idea.int/publications/catalogue/direct-democracy-international-idea-handbook>

*Izborna pokrivenost iz rodne perspektive. Priručnik za praćenje medija (Štokholm: Međunarodni institut za demokratiju i izbornu pomoć, 2011)*

<https://www.idea.int/publications/catalogue/election-coverage-gender-perspective-media-monitoring-manual>

*Izborna pravda: Međunarodni IDEA priručnik (Štokholm: Međunarodni institut za demokratiju i izbornu pomoć, 2010)*

<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-justice-international-idea-handbook>

*Izorno upravljanje tokom tranzicije: izazovi i mogućnosti (Štokholm: Međunarodni institut za demokratiju i izbornu pomoć, 2012)*

<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-during-transition-challenges-and-opportunities>

*Projektovanje izbornog sistema: Novi međunarodni IDEA priručnik (Štokholm: Međunarodni institut za demokratiju i izbornu pomoć, 2007)*

<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-system-design-new-international-idea-handbook>

*Angažovanje biračkog tijela: inicijative za promovisanje izlaznosti glasača iz cijelog svijeta (Štokholm: Međunarodni institut za demokratiju i izbornu pomoć, 2006)*

<https://www.idea.int/publications/catalogue/engaging-electorate-initiatives-promote-voter-turnout-around-world>

*Uvođenje elektronskog glasanja: suštinska razmatranja (Štokholm: Međunarodni institut za demokratiju i izbornu pomoć, 2011)*

<https://www.idea.int/publications/catalogue/introducing-electronic-voting-essential-considerations>

*Integritet izbora: uloga regionalnih organizacija (Štokholm: Međunarodni institut za demokratiju i izbornu pomoć, 2012)*

<https://www.idea.int/publications/catalogue/integrity-elections-role-regional-organizations>

*Glasanje iz inostranstva: Međunarodni IDEA priručnik (Štokholm: Međunarodni institut za demokratiju i izbornu pomoć, 2007)* <https://www.idea.int/publications/catalogue/voting-abroad-international-idea-handbook>

### **Ujedinjene nacije**

*Žene i izbori: Vodič za promociju učešća žena na izborima (Ujedinjene nacije, 2005)*, <http://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/publication/Wom-enAndElections.pdf>



# 3. Relevantni predmeti Evropskog suda za ljudska prava

*A. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. 35373/97, 17. decembar 2002. godine*

*Abdulkadir Aidin i drugi protiv Turske, br. 53909/00, 20. septembar 2005. godine*

*Ahmed i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. 22954/93, 2. septembar 1998. godine*

*Alijev protiv Azerbejdžana, br. 18705/06, 8. april 2010. godine*

*Aziz protiv Kipra, br. 69940/01, 22. jun 2004. godine*

*Bovman protiv Ujedinjenog Kraljevstva [GC], br. 24839/94, 19. februar 1998. godine*

*Kastels protiv Španije, br. 11798/85, 23. april 1992. godine*

*Komunistička partija Rusije i ostali protiv Rusije, br. 29400/05, 19. jun 2012. godine*

*Golieder protiv Slovačke, br. 36909/97, 18. maj 2000. godine*

*Gruzijska Radnička partija protiv Gruzije, br. 9103/04, 8. jul 2008. godine*

*Gitonas i ostali protiv Grčke, br. 18747/91 i 19376/92 i 19379/92, 1. jul 1997. godine*

*Grosaru protiv Rumunije, br. 78039/01, 2. jun 2010. godine*

*Hilbe protiv Lihtenštajna, br. 31981/96, 7. septembar 1999. godine*

*Hirst protiv Ujedinjenog Kraljevstva (br.2) [GC], br. 74025/01, 6. oktobar 2005. godine*

*Incal protiv Turske, [GC], br. 22678/93, 9. jun 1998. godine*

*Ivancuk protiv Poljske, br. 25196/94, 15. novembar 2001. godine*

*Jerusalim protiv Austrije, br. 26958/95, 27. februar 2001. godine*

*Koprivica protiv Crne Gore, br. 41158/09, 22. novembar 2011. godine*

*Kovač protiv Ukrajine, br. 39424/02, 7. februar 2008. godine*

*Kis protiv Mađarske, br. 38832/06, 20. maj 2010. godine*

*Krasnov i Skuratov protiv Rusije, br. 17864/04 i 21396/04, 19. jul 2007. godine*

*Labita protiv Italije [GC], br. 26772/95, 6. april 2000. godine*

*Lingens protiv Austrije, br. 9815/82, 8. jul 1986. godine*

*Lopes Gomes Da Silva protiv Portugala, br. 37698/97, 28. septembar 2000. godine*

*Metju - Mohini Klerfajt protiv Belgije, br. 9267/81, 2. mart 1987. godine*

*Metjus protiv Ujedinjenog Kraljevstva [GC], br. 24833/94, 18. februar 1999. godine*

*Mizi protiv Malte, br. 17320/10, 22. novembar 2011. godine*

*Oberšlik protiv Austrije (br. 2), br. 20834/92, 1. jul 1997. godine*

*Paksas protiv Litvanije [GC], br. 34932/04, 6. januara 2011. godine*

*Pjer-Bloh protiv Francuske, br. 24194/94, 21. oktobar 1997. godine*

*Podkolzina protiv Letonije, br. 46726/99, 9. april 2002. godine*

*S. i Marper protiv Ujedinjenog Kraljevstva [GC], br. 30562/04 i 30555/04, 4. decembar 2008. godine*

*Sadak i ostali protiv Turske (br.2), br. 25144/94, 11. jun 2002. godine*

*Skopola protiv Italije (br. 3) [GC], br. 126/05, 22. maj 2012. godine*

*Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine [GC], br. 27996/06 i 34836/06, 22. decembar 2009. godine*

*Sitaropoulos i Giakomopoulos protiv Grčke [GC], br. 42202/07, 15. mart 2012. godine*

*Socijalistička partija i drugi protiv Turske, br. 26482/95, 12. novembar 2003. godine*

*Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske, br. 29221/95 i 29225/95, 2. oktobar 2001. godine*

*Sukhovetski protiv Ukrajine, br. 13716/02, 28. mart 2011. godine*

*Tanase protiv Moldavije [GC], br. 7/08, 27. april 2010. godine*

*TV Vest As i Rogaland Pensjonistparti protiv Norveške, br. 21132/05, 11. decembar 2008. godine*

*Ujedinjena komunistička partija Turske i ostali protiv Turske [GC], br. 19392/92, 30. januar 1998. godine*

*Ferajn protiv Tirfabriken (VgT) iz Švajcarske (br. 2) [GC], br. 32772/02, 30. jun 2009. godine*

*Vogt protiv Njemačke [GC], br. 17851/91, 26. septembar 1995. godine*

*Jazar, Karatas, Aksoj i Narodna radnička partija protiv Turske, br. 22723/93, 22724/93 i 22725/93, 9. april 2002. godine*

*Jumak i Sadak protiv Turske [GC], br. 102226/03, 8. jul 2008. godine*

*Zdanoka protiv Letonije [GC], br. 58278/00, 16. mart 2006. godine*

