



Smjernice za analizu pravnog okvira za izbore

Drugo izdanje

Smjernice za analizu pravnog okvira za izbore

Drugo izdanje



Izdavač: OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR)
Ul. Miodowa 10,
00-251 Varšava,
Poljska
www.osce.org/odihr

© OSCE/ODIHR 2018

Sva prava su zadržana. Sadržaj ove publikacije može se slobodno koristiti i reproducirati u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe, pod uslovom da svaku takvu reprodukciju prati navođenje OSCE-a/ODIHR-a kao izvora.

ISBN 978-92-9234-980-6

Fotografija na naslovnici: OSCE/Agnieszka Rembowska

Dizajn: Nona Reuter

Štamparija: Centrum Poligrafii Sp. z o.o., Poljska

Sadržaj

1. Uvod	1
2. Izvori standarda	3
3. Informacije za analitičara	5
4. Struktura pravnog okvira	7
4.1. Korištenje i vrijednost pisanog zakona	7
4.2. Ustavne odredbe	8
4.3. Opće nasuprot posebnog izbornog zakonodavstva	8
4.4. Izorno zakonodavstvo nasuprot ostalog zakonodavstva	9
4.5. Izorno zakonodavstvo nasuprot uputstava izborne komisije	10
5. Izborni sistem	11
5.1. Odabir izbornog sistema	11
5.2. Institucije za koje se provode izbori	12
5.3. Učestalost izbora	13
5.4. Organizacija izbornih jedinica (okruga)	13
5.5. Izborni pragovi	14
6. Aktivno i pasivno biračko pravo	15
6.1. Opće i jednako biračko pravo	15
6.2. Umanjenje jednakog biračkog prava pri određivanju izbornih jedinica (okruga)	15
6.3. Nediskriminacija	16
6.4. Kontrola ograničenja općeg biračkog prava	16
6.5. Učešće nacionalnih manjina na izborima	17
6.6. Učešće žena na izborima	17
6.7. Osiguranje prava interno raseljenih osoba tokom izbora	18
6.8. Osiguranje izbornih prava osoba s invaliditetom	19
6.9. Pravo stranaca na učešće u lokalnim izborima	19
6.10. Prava izabranih kandidata i oduzimanje mandata	20
7. Tijela izborne administracije	21
7.1. Opća razmatranja	21
7.2. Formiranje tijela izborne administracije	23
7.3. Status i rad izbornih tijela	25
7.4. Politički pluralizam u izornoj administraciji	26

8.	Registracija birača i birački spiskovi	27
8.1.	Transparentnost postupka registracije birača	27
8.2.	Priprema biračkih spiskova za dan izbora	29
8.3.	Zaštita ličnih podataka i informacija o biračima	30
9.	Političke stranke i kandidati	31
9.1.	Jednak tretman pred zakonom	31
9.2.	Stavljanje kandidata ili stranaka na glasačke listiće	33
10.	Jednak tretman i pristup medijima	36
10.1.	Opća razmatranja	36
10.2.	Jednak tretman i pristup	37
10.3.	Ograničenja slobode izražavanja tokom predizbornih kampanja	39
11.	Finansiranje kampanje i rashodi	41
11.1.	Opća razmatranja	41
11.2.	Javno (vladino) finansiranje kampanja	42
11.3.	Privatno finansiranje kampanja	42
11.4.	Zahtjevi u pogledu izvještavanja i objavljivanja i sankcije u slučaju kršenja	44
12.	Posmatrači	45
13.	Postupci glasanja	47
13.1.	Tajnost glasanja	47
13.2.	Osobe čije je prisustvo dozvoljeno na biračkim mjestima	48
13.3.	Procedure glasanja	48
13.4.	Mobilno glasanje	49
13.5.	Glasanje putem pošte	50
13.6.	Prijevremeno glasanje	51
13.7.	Glasanje putem opunomoćenika	52
13.8.	Glasanje pripadnika vojske	53
13.9.	Usaglašavanje načela prilagođavanja potrebama birača i mehanizama zaštite od izborne prevare	53
14.	Transparentnost prilikom prebrojavanja i tabeliranja glasova	54
14.1.	Opća načela	54
14.2.	Prebrojavanje glasačkih listića	55
14.3.	Tabeliranje rezultata	55
14.4.	Javno objavljivanje i publikovanje rezultata prebrojavanja i tabeliranja	56
14.5.	Potvrđivanje rezultata i postupci nakon izbora	56
14.6.	Izuzetak u pogledu lične sigurnosti	57

15. Korištenje novih tehnologija prilikom glasanja	58
15.1. Opća razmatranja	58
15.2. Propisi za zaštitu podataka u oblasti automatske obrade podataka	61
16. Zaštita izbornih prava	63
16.1. Opća načela	63
16.2. Transparentnost upravnih i sudskih postupaka	64
16.3. Dosljednost i jednobraznost procesa i odluka	64
16.4. Pravo na podnošenje pritužbe i traženje zaštite	64
16.5. Rokovi za podnošenje pritužbi	64
16.6. Hitno odlučivanje o pritužbama	65
16.7. Pitanja koja se tiču dokaza	65
16.8. Pravni lijekovi	66
16.9. Pravo podnošenja žalbe sudu	67
16.10. Krivične odredbe za odvracanje od kršenja izbornih prava	67
Dodatak	
1. Izvori standarda	70
2. Dodatni izvori	83
3. Relevantni predmeti Evropskog suda za ljudska prava	87



OSCE/SHV SHARMA

1.

Uvod

OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) objavio je prvo izdanje *Smjernica za pregled izbornog pravnog okvira u 2001. godini*.¹

Od tada je došlo do mnogih unaprijeđenja međunarodnih standarda za demokratske izbore. Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) Vijeća Evrope usvojila je i objavila "Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima" u maju 2003. godine.² Također, sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava je unaprijeđena u oblastima koje se odnose

1 Prvo izdanje ovih smjernica izradeno je u saradnji sa Međunarodnim institutom za demokratiju i pomoć u izbornom procesu (International Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA International). *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections* (Varšava: OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2001) <<http://www.osce.org/odihr/elections/13960>>.

2 "Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report", European Commission for Democracy through Law (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)>

na ljudska prava u kontekstu izbornih procesa.³ Došlo je i do unaprjeđenja u provedbi izbora, posebno zbog uvođenja sistema elektronskog glasanja i velikog broja dobrih praksi identificiranih tokom ODIHR-ovih aktivnosti praćenja izbora. Drugo izdanje *Smjernica za pregled izbornog pravnog okvira* uzima u obzir sva ova unaprjeđenja i događanja.

Ove smjernice su od posebne važnosti za države članice OSCE-a. Ministarsko vijeće OSCE-a je 2002. godine u Portu prepoznalo ODIHR-ovu stručnost u pružanju pomoći državama članicama pri provedbi obaveza vezanih za izbore i pozvalo države članice da poboljšaju provedbu ODIHR-ovih preporuka datih nakon procesa posmatranja izbora.⁴ Čak i ranije, u OSCE-ovom Istanbulske dokumentom iz 1999. godine, prepoznato je da ODIHR može pružiti pomoć državama članicama u izradi i provedbi izbornih propisa.⁵ Istanbulski dokument također navodi "ulogu ODIHR-a u pružanju pomoći zemljama pri izradi izbornih propisa u skladu s OSCE-ovim načelima i obavezama" i obavezuje države članice da "pravovremeno pristupe primjeni ODIHR-ovih izbornih ocjena i preporuka".⁶ Ministarsko vijeće je 2006. godine u Brüsselu također prepoznalo "ODIHR-ovu stručnost u pružanju pomoći državama članicama tokom izbornih aktivnosti, uključujući pregled izbornih zakona i propisa[...]"⁷ U skladu s ovim izjavama, namjera smjernica je pružiti pomoć u ocjeni i izradi izbornih propisa u OSCE-ovoj regiji.

Smjernice date u prvom izdanju i dalje ostaju na snazi, a struktura ovog drugog izdanja slična je publikaciji iz 2001. godine. Dodat je dio o novim glasačkim tehnologijama i proširena je rasprava na temu izbornih okruga i jednakog prava glasa, izbornih pragova, zaštite podataka, provedbe izbora, nacionalnih manjina, pitanja rodne jednakosti, glasanja interno raseljenih osoba, zaštite izbornih prava i glasanja putem pošte, prijevremenog glasanja i glasanja putem opunomoćenika.

Cilj ovih smjernica je utvrditi komponente pravnog okvira za izbore i detaljno navesti standarde bitne za svaku od neophodnih komponenti demokratskih izbora. Također, njihov cilj je doprinijeti jednoobraznosti, pouzdanosti, dosljednosti i tačnosti u pregledu i pripremi izbornih propisa. Stoga, ove smjernice mogu dati upute i onima koji vrše pregled izbornih zakona i propisa, kao i domaćim vlastima kada izrađuju ili vrše izmjene i dopune dokumenata vezanih za izbore.

Poglavlja su tematski podijeljena kako bi se olakšao pregled, ocjena i izrada izbornog pravnog okvira. Prva četiri poglavlja ove publikacije daju opći pregled pitanja, nakon čega je svako naredno poglavlje usmjereno na određenu temu pojedinačne komponente izbornog pravnog okvira koja se posmatra.

3 Četrdeset i sedam država učesnica OSCE-a članice su i Vijeća Evrope i obavezne su provoditi Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i odluke Evropskog suda za ljudska prava.

4 Ministarsko vijeće OSCE-a, Odluka br. 7/02, "Election Commitments", Porto, 7. decembar 2002, <<http://www.osce.org/mc/40521>>. (Ministarsko vijeće, Porto),

5 Istanbulski dokument, "Charter for European Security: III Our Common Response", 19. novembar 1999. godine, stav 25, <<http://www.osce.org/node/39569>>.

6 *Ibid*, stav 26.

7 Ministarsko vijeće OSCE-a, Odluka br. 19/06, "Strengthening the Effectiveness of the OSCE", Brussels, 5. decembar 2006, <<http://www.osce.org/mc/25065>>.



2.

Izvori standarda

Smjernice su zasnovane na priznatim međunarodnim i regionalnim dokumentima, kao što je Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (UDHR),⁸ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR),⁹ Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Pariška povelja za novu Evropu – Samita Konferencije o sigurnosti i saradnji u Evropi (CSCE) (1990) i Kopenhaškog dokumenta Konferencije o humanoj dimenziji CSCE-a.¹⁰

8 Sve države učesnice OSCE-a članice su i Ujedinjenih nacija (UN). Odredbe Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (UDHR), kao i drugih rezolucija i dokumenata Generalne skupštine UN-a, koji se odnose na demokratiju, demokratske izbore i ljudska prava, također su od posebne važnosti. Iako je UDHR rezolucija Generalne skupštine, smatra se obavezujućom jer većina smatra da je dio običajnog međunarodnog prava.

9 Sve države učesnice OSCE-a potpisnice su ICCPR-a i obavezne primjenjivati njegove odredbe. Pored toga, relevantni su i Opći komentari, koje usvojio UN-ov Komitet za ljudska prava, jer se radi o tijelu koje je uspostavljeno na osnovu ICCPR-a za nadzor nad provedbom ICCPR-a i ima nadležnosti na osnovu Prvog opcionalnog protokola da donosi odluke po pojedinačnim žalbama protiv države za kršenje odredbi ICCPR-a.

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

Države članice OSCE-a u Završnom dokumentu iz Helsinkija su se dogovorile da će "u oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda djelovati u skladu sa svrhama i načelima Povelje Ujedinjenih nacija i Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. Također će izvršavati svoje obaveze utvrđene međunarodnim deklaracijama i sporazumima u ovoj oblasti, uključujući, između ostalog, međunarodne pakteve o ljudskim pravima, koji za njih mogu predstavljati obavezu".¹¹ Pored toga, države članice OSCE-a dogovorile su da će razmotriti pristupanje takvim sporazumima, ukoliko to do sada nisu učinile.¹² Odgovarajući izvodi iz ovih izvora navedeni su u Dodatku.

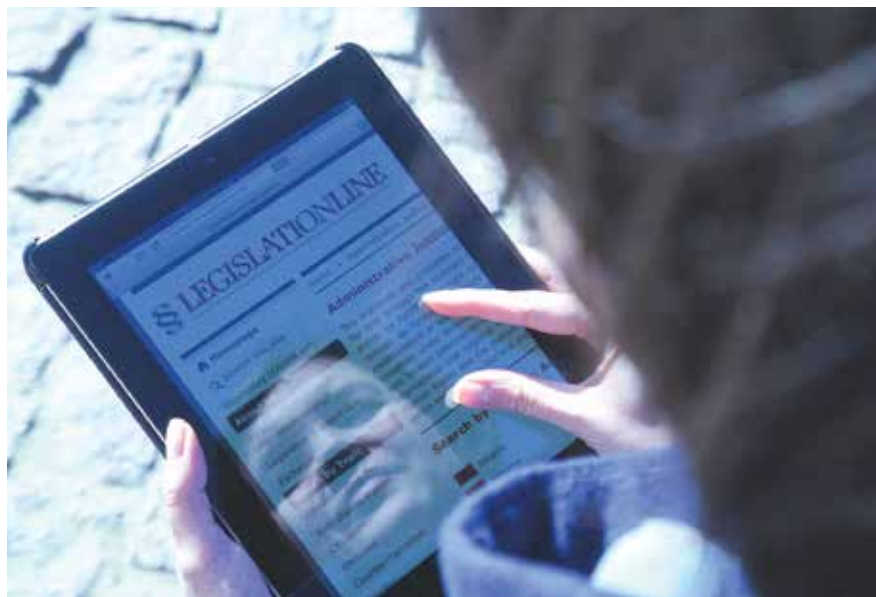
Pored toga, reference navedene u ovim smjernicama uzimaju u obzir sudsku praksu nadzornih tijela, kao što je Sud za ljudska prava i Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava, koji su primjenjivali odgovarajuće međunarodne i regionalne dokumente u konkretnim stvarnim situacijama u predmetima po kojima su odlučivali.

Stav 25. Povelje za evropsku sigurnost OSCE-a iz 1999. godine navodi, "Prepoznajemo pomoć koju ODIHR može pružiti državama članicama pri izradi i provedbi izbornih propisa. [...] Slažemo se da pravovremeno primjenjujemo ODIHR-ove procjene i preporuke vezane za izbore." Stoga, preporuke koje se odnose na izborne propise, navedene u ODIHR-ovim konačnim izvještajima izbornih posmatračkih misija, trebaju se uzeti u razmatranje prilikom pregleda izbornih propisa u OSCE regiji. Pored toga, ODIHR i Venecijanska komisija Vijeća Evrope izradili su veliki broj zajedničkih ocjena izbornih propisa država učesnica OSCE-a, koje su također članice Vijeća Evrope. Ova zajednička mišljenja također treba uzeti u razmatranje, s obzirom da ocjenjuju specifični pisani jezik i sadrže preporuke za unaprjeđenje izbornih propisa kako bi se ispunili međunarodni standardi. I ODIHR i Venecijanska komisija su aktivno uključeni ne samo u pripremu ocjena izbornih propisa, nego i izradu smjernica za izborne propise, kako bi pomogli državama koje su članice i OSCE-a i Vijeća Evrope da ispune svoje odgovarajuće obaveze. U tom smislu, ODIHR je objavio Postojeće obaveze za demokratske izbore u državama članicama OSCE-a u 2003. godini. Zajedno sa Kodeksom dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije, ovi tekstovi su izvori dobrih praksi i referenci za standarde predstavljene u ovim smjernicama. Pored toga, svaki od utvrđenih uslova koji se mora ispuniti kada država postane potpisnica određenog međunarodnog ili regionalnog sporazuma ili konvencije, također utvrđuje odgovarajuće obaveze za tu državu.¹³

11 Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe, "Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States", Helsinki, 1. avgust 1975, načelo X (stavovi 1-3), načelo VII (stav 8), <<http://www.osce.org/node/39501>> (Helsinki Final Act); Concluding Document of the Madrid Meeting, "Questions relating to Security in Europe", Madrid, 6. septembar 1983. godine, stav 19.

12 Concluding Document of the Vienna Meeting, "Questions relating to Security in Europe", Vienna, 15. januar 1989, stavovi 13.2 i 15, <<http://www.osce.org/mc/16262>>; Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Copenhagen, 29. juni 1990, stavovi 5.21 i 13, <<http://www.osce.org/odihr/elections/14304>>; Concluding Document of Helsinki, "The Challenges of Change", Helsinki, 10. juli 1992, poglavlje VII (stav 32) <<http://www.osce.org/node/39530>>.

13 Ova zajednička mišljenja i konačni izvještaji posmatračkih izbornih misija mogu se naći na internetskoj stranici OSCE-a/ODIHR-a <<http://www.osce.org/odihr/elections>>.



OSCE/SIV SHARMA

3.

Informacije za analitičara

Ove smjernice primjenjuju se na analizu izbornih zakona i propisa. Međutim, postoje dodatne informacije za pregled izbornih propisa, posebno ukoliko se procjenjuje zakonodavstvo zemlje koja nije zemlja iz koje analitičar dolazi.

Analitičar mora voditi računa o svojoj ulozi, što je analiza pravnog okvira u svrhu utvrđivanja da li je on usklađen sa međunarodnim standardima i dobrim praksama. Takva analiza ne treba da sudi, već da konstruktivno predlaže izmjene, poboljšanja i dobre prakse koje se mogu uvesti u zakonodavstvo. Ocjenu treba iznijeti s poštovanjem, čak i kad su kritike i preporuke direktne i ozbiljne.

Svrishodna ocjena zahtijeva više od samog pregleda teksta. Ocjena nema veliku vrijednost, bez obzira koliko je analiza detaljna, ukoliko se komentari, preporuke i savjeti ne predstavljaju na primjeren i konstruktivan način. Važno je objasniti zašto se daje određena preporuka. Neke preporuke se daju kako bi se unaprijedila usklađenost sa određenim

međunarodnim standardom ili dobrom praksom; druge, poput preporuke za rješavanje određenih kontradikcija ili rupa u propisima koji se analiziraju, usmjerene su na unaprjeđenje koherentnosti i efektivnosti propisa. Analitičar treba naglasiti da provedba preporuka povećava kredibilitet i povjerenje javnosti u izbore. Ovo može biti posebno važno kada se, naprimjer, predlažu mjere za unaprjeđenje transparentnosti.

Analitičar treba analizirati sve bitne izvore zakonskih odredbi koje reguliraju ili na drugi način utječu na izborne procese. Pitanja koja nisu obuhvaćena primarnim izbornim zakonom mogu u određenim slučajevima biti obuhvaćena drugim elementima pravnog okvira. Analitičar, stoga, treba analizirati sve bitne zakonske odredbe koje utječu na izborni proces, uključujući ustav zemlje i druge propise. Tamo gdje to odgovara, analitičar treba razmotriti uputstva i propise koje je donijelo centralno izborno tijelo. Prilikom izrade procjene, analitičar treba provjeriti koje je međunarodne instrumente zemlja potpisala kako bi ih naveo kao relevantne izvore.

Iako primarno zakonodavstvo mora obuhvatati osnovna pitanja, analitičar treba znati da primarno zakonodavstvo ne može definirati svaki detalj. Možda je primjeren način da se utvrde određeni detalji postupaka glasanja u propisima koja usvajaju vladina tijela, uključujući centralno izborno tijelo.¹⁴ Analitičar mora znati koja pitanja su obuhvaćena isključivo izbornim zakonima, a koja mogu biti utvrđena administrativnim propisima.¹⁵ U ovom smislu, posebno je važno razmotriti izvještaj izbornih posmatrača. Oni mogu otkriti one elemente u kojima centralno izborno tijelo nema pravnu nadležnost, ili jednostavno nije donijelo odgovarajuće pisane instrukcije za ključne izborne procese koji nisu obuhvaćeni zakonom. Ukoliko izborno tijelo nije u mogućnosti riješiti određeno pitanje, onda se to mora uraditi zakonom.

Na kraju, od ključne važnosti je tačan prijevod svih izbornih propisa koji se analiziraju. U slučaju da su dostupni samo nezvanični prijevodi teksta, analitičar mora imati na umu da može biti grešaka u prijevodu. Ukoliko se preporuka, komentar ili kritika zasniva na tekstu koji je, možda, pogrešno preveden, analitičar mora tu mogućnost navesti u ocjeni.

14 Vidjeti Poglavlje 7. "Tijela za provedbu izbora".

15 Vidjeti Poglavlje 4, dio 4.5. "Izorno zakonodavstvo nasuprot uputstava centralnog izbornog tijela".



4.

Struktura pravnog okvira

Domaće vlasti utvrđuju strukturu izbornih propisa u skladu sa pravnom tradicijom zemlje, tako da se ova struktura razlikuje od slučaja do slučaja. No ipak, odabir strukture izbornih propisa ima posljedice i osoba koja pregleda propise treba to znati i ponuditi savjet u pogledu strukture, tamo gdje je to primjereno. U obzir treba uzeti sljedeća načela.

4.1. Korištenje i važnost pisanog zakona

Iako vlada ima fleksibilnost pri određivanju strukture pravnog okvira, primarni instrument u oblasti izbora mora biti pisani zakon, a ne običajno pravo ili skup administrativnih politika. Ukoliko se odabere zakon u pisanom obliku, to osigurava prednosti poput jednakosti, sigurnosti, vidljivosti i transparentnosti, i na osnovu toga to pitanje je predmet pravnog tumačenja i pregleda, a postoji i mogućnost za pritužbe građana.

Pisani izborni zakon treba biti jasan i precizan u onoj mjeri u kojoj je to moguće. U određenim slučajevima, kao što je podobnost kandidata ili raspodjela mandata, nejasnoća i nepreciznost mogu dovesti do kršenja Evropske konvencije o ljudskim pravima. Kako je naveo Sud za ljudska prava, ključne odredbe izbornog zakona, kao što su one koje se odnose na kandidaturu i raspodjelu mandata "moraju biti definirane sa dovoljnom preciznošću odredbama domaćeg zakona" kako bi "garantirale pravičnu i objektivnu odluku i spriječile bilo kakvu zloupotrebu ovlasti od strane nadležnog [državnog] tijela"¹⁶

4.2. Ustavne odredbe

Uključivanje osnovnih načela izbornog sistema u ustav omogućava zaštitu od čestih promjena jer su zahtjevi u pogledu izmjena i dopuna ustava često rigorozniji nego oni koji se odnose na zakone. Stoga je preporučena praksa uključivanje osnovnih garancija zaštite prava glasa u ustav zemlje. To znači uključivanje odredbi koje reguliraju same osnove izbornog sistema, kao što je pravo da se bira i bude biran, institucije koje podliježu demokratskim izborima, kao i mandati izabranih kandidata.

U isto vrijeme, s obzirom da izmjene i dopune ustava podliježu kompliciranim i dugim procedurama, i često uključuju teške političke pregovore, nije poželjno da ustavne odredbe idu mimo opisivanja same osnove izbornog sistema i garantiranja osnovnih prava. Kako bi se postigla odgovarajuća fleksibilnost, odredbe koje se tiču provođenja izbora i druga proceduralna pitanja treba regulirati zakonodavstvom koje usvaja parlament i administrativnim propisima koja usvajaju tijela ovlaštena za provedbu izbora.¹⁷

4.3. Opće nasuprot posebnog izbornog zakonodavstva

Domaće izborni zakonodavstvo može se podijeliti u dvije kategorije:

- Opće izborni zakonodavstvo, relevantno za sve izbore, koje utvrđuje pravni okvir koji regulira sve izbore, uključujući izbore za izvršnu i zakonodavnu vlast na državnom i lokalnim nivoima; ili
- Posebni izborni propisi, koji su relevantni za određeno tijelo vlade ili referendum, i koji utvrđuju posebne zakonske odredbe.

Različite zemlje su na različite načine riješile pitanja podjele općih i posebnih izbornih propisa. Jedna država može usvojiti poseban zakon o osnovnim načelima izbora, koji definira odredbe primjenjive na sve izbore. Pored toga, ista zemlja može usvojiti poseban zakon koji sadrži odredbe koje su specifične za određene izbore za svaki državni organ. Nasuprot tome, druga država može cijelo izborni zakonodavstvo obuhvatiti jednim zakonom, uz zasebna poglavlja koja reguliraju odredbe za konkretne izbore.

¹⁶ Evropski sud za ljudska prava, *Grosaru protiv Rumunije*, br. 78039/01, §§47 i 52, 2. juni 2010.

¹⁷ Vidjeti Poglavlje 5, dio 5.5 "Izborni pragovi". U velikom broju slučajeva, izborni posmatrači primijetili su da zakonske odredbe kojima se zahtijeva postizanje određenog praga odziva na izborima, kako bi izbori bili važeći, dovode do neprekidnih ciklusa propalih izbora ili do izbornih malverzacija. U slučajevima kada su takve zakonske odredbe dio primarnog izbornog zakona, lakše ih je izmijeniti. Međutim, izvjestan broj država učesnica OSCE-a uključio je takve pravne odredbe u svoje ustave, što otežava proces izmjena ili poništavanja.

Iako se oba pristupa koriste u različitim zemljama, preporučuje se jedan izborni zakon koji regulira pitanja svih izbora, jer ovakav pristup štiti dosljednost u provođenju izbora i izbornim praksama, i jedinstvenu primjenu zakona na svim izborima. Također, ovakav pristup pojednostavljuje proces izrade zakona u slučajevima kada je neophodno donijeti izmjene i dopune. Međutim, u nekim slučajevima, posebno u federalnim sistemima ili gdje postoji visok stepen decentralizacije, takav pristup možda nije moguć.

Bez obzira koji od gore navedenih pristupa zemlja usvoji, određena se načela trebaju poštovati:

- Izorno zakonodavstvo treba biti pisano jasnim i nedvosmislenim jezikom. Tumačenje izbornih propisa ne smije biti predmet subjektivnog mišljenja;
- Odnosi između državnih i lokalnih vlasti, kao i između tijela za provedbu izbora i drugih vladinih tijela, trebaju biti jasno navedeni i definirani. Oblasti nadležnosti izbornih tijela moraju biti jasno navedene i definirane, kako bi se spriječio sukob ili preklapanje ovlasti sa drugim organima vlasti;
- Izorno zakonodavstvo treba biti usvojeno dovoljno prije održavanja izbora kako bi birači i svi učesnici u procesu – uključujući izborna tijela, kandidate, stranke i medije – bili informirani o pravilima. Izorno zakonodavstvo, usvojeno u «posljednjem trenutku», negativno utječe na povjerenje u proces i smanjuje mogućnost da se politički predstavnici i birači pravovremeno upoznaju sa pravilima izbornog procesa;
- Izorno zakonodavstvo treba biti doneseno u skladu sa važećim zakonskim odredbama kojima se uređuje usvajanje zakona u datoj zemlji. Za izorno zakonodavstvo koje nije usvojeno u skladu sa važećim zakonskim odredbama, postoji rizik poništenja od strane sudova; i
- Izorno zakonodavstvo treba da bude objavljeno i dostupno javnosti.

4.4. Izorno zakonodavstvo nasuprot ostalog zakonodavstva

Jedan izborni zakon ne može niti treba sadržavati sve propise bitne za izborni proces. Izborni proces zahtijeva uključivanje institucija i provedbu procedura koje su zasnovane na drugim segmentima državnog pravnog sistema.

Od posebne važnosti su domaći zakoni koji uređuju medije, registraciju političkih stranaka, finansiranje stranaka i kampanja, državljanstvo, biračka prava i krivične odredbe koje se odnose na slučajeve kršenja izbornih zakona. Ovi zakoni su dio pravnog okvira za izbore i, u mnogim slučajevima, jednako važni kao izorno zakonodavstvo kako bi se osigurali uslovi za demokratske izbore.

4.5. Izorno zakonodavstvo nasuprot uputstava centralne izborne komisije

U demokratskom sistemu, pravni okvir za izbore usvaja državni parlament. Međutim, postoje ograničenja u pogledu broja proceduralnih propisa koji se mogu obuhvatiti zakonom. Većina izbornih zakona, stoga, omogućava izornoj administraciji da usvoji uputstva kako bi dodatno pojasnila pitanja vezana za izborni proces.¹⁸ U tim slučajevima, zakonom treba propisati da su takva uputstva direktno zasnovana na odredbama izbornog zakonodavstva.

Uloga izborne administracije u vezi sa davanjem uputstava treba biti jasno definirana. Njena uloga nije da zamijeni zakonodavca nego da osigura pojašnjenja koja su potrebna dopunjavanjem izbornih zakona. Efikasno izorno zakonodavstvo treba uspostaviti ravnotežu koja omogućava neophodnu fleksibilnost izborne administracije kako bi mogla reagirati na očigledne potrebe, ali da se pritom ne narušava načelo zakonodavne kontrole nad izbornim zakonodavstvom.

Određena načela se trebaju poštovati u slučajevima kada je nadležnost davanja uputstava data izornoj administraciji. Ova načela uključuju:

- Ključna osnovna prava, kao što je tajnost glasanja, ne smiju biti narušena ili umanjena uputstvima;
- Izorno zakonodavstvo treba jasno navesti i definirati obim i nadležnosti izborne administracije u pogledu izdavanja uputstava;
- Zakon treba jasno navesti da uputstva ne smiju biti u suprotnosti ili neusklađena sa izbornim zakonodavstvom;
- Izorno zakonodavstvo treba osigurati proces putem kojeg politički učesnici i birači mogu podnijeti tužbe i žalbe u vezi sa usvajanjem i provedbom ovih uputstava. Ovaj proces također treba omogućiti podnošenje tužbi i žalbi u vezi sa kršenjem izbornog zakonodavstva od strane izborne administracije;
- Izorno zakonodavstvo mora precizno definirati hijerarhiju pravnih normi koje uređuju izbore. Treba jasno navesti da ustav i zakonske odredbe imaju prednost nad uputstvima;
- Nadležnost izbornog tijela za izdavanje uputstava u hitnim situacijama, ili na dan izbora, kao i sam proces, trebaju biti jasno definirani izbornim zakonodavstvom.

Gore navedena načela poštuju pravo parlamenta na usvajanje pravnog okvira za izbore, dok, u isto vrijeme, prepoznaju potrebu da se izornoj administraciji da mogućnost izdavanja dodatnih uputstava koja se odnose na izborni proces.

¹⁸ Vidjeti Poglavlje 7. "Tijela za provedbu izbora".



5.

Izborni sistem

5.1. Odabir izbornog sistema

Treba poštovati izborni sistem koji određena država odabere, ukoliko takav sistem zadovoljava standarde za provedbu demokratskih izbora.¹⁹ Kako je navelo Ministarsko vijeće OSCE-a u Ministarskoj deklaraciji iz Porta 2002. godine, "demokratski izbori mogu se provoditi u okviru različitih izbornih sistema".²⁰ Iako opis konkretnih izbornih sistema prevazilazi ciljeve ovih smjernica, svaki izborni sistem može imati prednosti i nedostatke. Pored toga što detalji po kojima se razlikuju dva izborna sistema mogu na početku izgledati beznačajno, oni mogu značajno utjecati na raspodjelu mandata.

¹⁹ U ovom kontekstu, izborni sistem je metoda ili formula koja definira kako se glasovi dati strankama ili kandidatima pretvaraju u mandate u institucijama u koje se biraju.

²⁰ Ministarsko vijeće, Odluka br. 7/02, Porto, *op.cit.*, napomena 4.

Svi detalji odabranog izbornog sistema trebaju se pregledati jer bilo koja pojedinačna komponenta sistema može biti u suprotnosti sa međunarodnim standardima. Naprimjer, izborni sistem zasnovan na proporcionalnoj zastupljenosti i listama kandidata je općenito prihvatljiv izborni sistem. Međutim, ukoliko ne postoji mehanizam za učesće neovisnih kandidata, ovo postaje problem, jer opredjeljenja koja podrazumijeva članstvo u OSCE-u nalažu državama učesnicama da poštuju prava građana pri kandidiranju za neki mandat, bez obzira na njihovu političku pripadnost ili njeno nepostojanje.²¹

Također je važno da li je zemlja duboko podijeljena po političkim, vjerskim ili etničkim linijama i da li su manjine adekvatno zastupljene u političkom sistemu. Moguće je da je odabir političkog sistema u određenoj zemlji faktor koji doprinosi ovim podjelama ili nepostojanju zastupljenosti za neke ili da se taj problem može riješiti kroz uvođenje promjena u sistem. Analitičar izbornog zakonodavstva treba dati konkretne preporuke ukoliko se određeni problem može ublažiti promjenama u sistemu koji se koristi.

5.2. Institucije za koje se provode izbori

Stav 7.2 Kopenhaškog dokumenta OSCE-a iz 1990. godine definira standard za institucije uspostavljene putem demokratskih izbora. On navodi da će države članice omogućiti da „sva mjesta, u barem jednom domu državnog zakonodavnog tijela, budu slobodno izabrana na građanskim izborima“. Sud za ljudska prava odlučio je u slučajevima koji uključuju države članice Vijeća Evrope da član 3. Protokola 1. Evropske konvencije o ljudskim pravima može zahtijevati dodatno biranje, a ne samo u jednom domu državnog zakonodavnog tijela.²² Stoga se od država OSCE-a, koje su također članice Vijeća Evrope, može zahtijevati da provedu izbore i za druge institucije. Član 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima također se široko tumači, u smislu primjene, na mnoge nivoe vlasti.²³

Prilikom izrade izbornog zakonodavstva treba osigurati da postoje odgovarajući zakoni za sve institucije koje su predmet demokratskih izbora. Slično tome, prilikom pregleda zakonskih propisa države, analitičar mora znati da se od zemlje koja traži prijem u određenu međunarodnu ili regionalnu organizaciju, ili koja je potpisnica određenog međunarodnog ili regionalnog dokumenta, može tražiti održavanje demokratskih izbora za druge institucije.

21 Helsinki Final Act, op.cit. napomena 11, stav 7.5. Opći komentar br. 25 UN-ovog Komiteta za ljudska prava također u stavovima 15. i 17. navodi: "Osobe koje na drugi način imaju pravo da budu birane ne smiju se isključiti ... zbog političke pripadnosti", i "Pravo osoba da budu birane na izborima ne smije biti neopravdano ograničeno tako što se od kandidata zahtijeva da budu članovi stranaka ili određenih stranaka." UN-ov Komitet za ljudska prava, Opći komentar br. 25: Pravo na učesće u javnim poslovima, biračka prava i pravo na jednak pristup javnoj službi", 12. juli 1996, stav 5, <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument)>. (UN-ov Komitet za ljudska prava, Opći komentar br. 25.

22 Sud za ljudska prava navodi: "Izraz 'zakonodavno tijelo' ne označava neophodno samo državni parlament, međutim; tako se tumači u svjetlu ustavne strukture date države." Vidjeti *Mathieu-Mohinand Clerfayt protiv Belgije*, br. 9267/81, §53, 2. mart 1987.

23 UN-ov Komitet za ljudska prava, Opći komentar br. 25, op.cit, napomena 21.

5.3. Učestalost izbora

Stav 7.1 Kopenhaškog dokumenta OSCE-a iz 1990. godine utvrđuje standarde koji uređuju učestalost izbora te zahtijeva da se demokratski izbori održavaju u razumnim periodima utvrđenim zakonom. To podrazumijeva da se izbori održavaju u skladu sa postojećim pravnim okvirom i po vremenskom rasporedu koji je njime utvrđen.

5.4. Organizacija izbornih jedinica (okruga)

Pravni okvir treba regulirati i pitanje organizacije izbornih jedinica (okruga). Pravni okvir koji regulira određivanje granica izbornih jedinica treba da propiše učestalost, kriterije, nivo učešća javnosti; odgovarajuće uloge zakonodavne, sudske i izvršne vlasti; i ko ima krajnju nadležnost za odabir konačnog plana ovih granica. Zakon također treba utvrditi pod kojim okolnostima veličina izborne jedinice može odstupati od utvrđenih kriterija. Idealno bi bilo da zakon također sadrži listu svih izbornih jedinica opisanih u postojećoj administrativnoj podjeli zemlje i u pogledu urbanih područja uključiti dovoljne identifikacijske podatke kako bi bilo jasno na osnovu adrese ulice u kojoj izornoj jedinici se nalazi određeno prebavalište.

Izborne jedinice trebaju biti utvrđene na način koji osigurava jednakost birača.²⁴ Stoga, zakon treba propisati da se izborne jedinice utvrđuju tako što svaka izborna jedinica ima otprilike isti broj stanovnika. Iako se utvrđivanje granica izbornih jedinica može provoditi na osnovu broja registriranih birača, poželjno je da se poziva na broj stanovnika jer izabrani zvaničnici predstavljaju cijelu populaciju. Način na koji se utvrđuju izborne jedinice ne smije zaobići načelo jednakog prava glasa koje je okosnica demokratskih izbora. Međutim, to ne isključuje uzimanje u obzir načela pogodnosti i pristupačnosti za birače, uključujući postojeće administrativne granice, koje često zavise o geografskim karakteristikama. Razumljivo je u konceptu "izborne jedinice" da se nijedan birač u izornoj jedinici ne odvaja od drugih birača iz te izborne jedinice zbog geografske teritorije druge izborne jedinice. Pored toga, dobre prakse zahtijevaju da sve izborne jedinice ispunjavaju načelo uvezanosti.²⁵

Bilo bi idealno kada bi pravni okvir omogućio da su osobe ili institucije koje rade na utvrđivanju granica izbornih jedinica neutralne, neovisne i nepristrasne. Pravni okvir također treba osigurati maksimalan angažman i učešće javnosti u ovom procesu.

Dobra praksa je da se granice izbornih jedinica analiziraju i pregledaju svakih deset godina, u idealnim uslovima, i to u kratkom roku nakon završetka periodičnih popisa stanovništva.

To omogućava da se granice izbornih jedinica periodično prilagođavaju, po potrebi, kako bi odražavale promjene i kretanja stanovništva. Međutim, česte promjene granica izbornih jedinica se trebaju izbjegavati i promjene se trebaju vršiti samo iz demografskih razloga, a ne da bi se izašlo u susret određenoj političkoj stranci ili kandidatu. Izborne

²⁴ Vidjeti poglavlje 6, dio 6.2. "Umanjenje jednakog prava glasa pri određivanju izbornih jedinica (okruga)".

²⁵ Izborna jedinica bezuslovno zadovoljava načelo uvezanosti ukoliko se iz svake tačke koja se nalazi u izornoj jedinici može povući (ne neophodno ravna) linija do bilo koje tačke koja se nalazi u izornoj jedinici, bez prelaska granica druge izborne jedinice. Naprimjer, postojanje teritorijalnih enklava jedinice A, koje su u potpunosti okružene teritorijama izbornih jedinica B i C i koje nisu povezane sa drugim biračima iz izborne jedinice A, značilo bi da izborna jedinica A ne zadovoljava ovo načelo.

manipulacije kroz utvrđivanje izbornih jedinica su lakše kada se granice izbornih jedinica često mijenjaju. Pored toga, suštinski razlog za izborne jedinice sa jednim članom – članovi parlamenta odgovorni su za svoje izborne tijelo i stvaraju vezu između samog člana parlamenta i birača – se podrija kada članovi parlamenta znaju da će dobiti nove birače sa promjenom izborne jedinice prije svakih izbora.

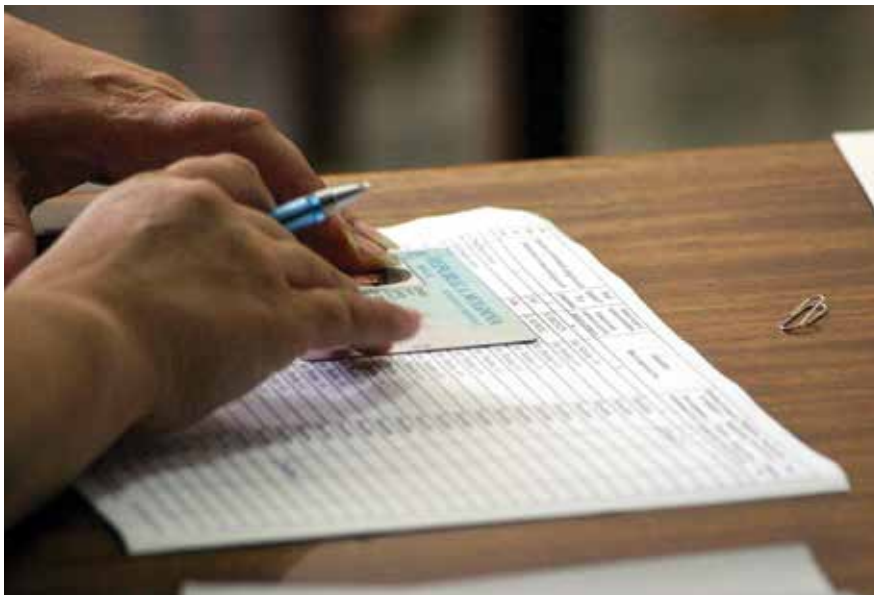
5.5. Izborni pragovi

Izborni pragovi postoje u mnogim izbornim sistemima. Dvije vrste izbornih pragova su najčešće prisutne, odvojeno ili zajedno – uslov odziva birača i minimalni prag koji utvrđuje pravo na dodjelu mandata. Iako ne postoje eksplicitni međunarodni standardi u pogledu pragova, prisutne su dobre prakse.²⁶

S obzirom da su izbori pitanje učešća, određene zemlje odabrale su uvođenje zahtjeva u pogledu minimalnog odziva birača, kako bi izbori bili važeći, što obično predstavlja 50 procenata registriranih birača. U većini slučajeva, ukoliko se ne ispuni zahtjev u pogledu odziva birača, zakon predviđa ponavljanje izbora. Kako ne postoje garancije da će na ponovljenim izborima biti veći odziv birača, to otvara mogućnost za više ciklusa neuspješnih izbora. Stoga se preporučuje da se takvi pragovi pažljivo razmotre ili, minimalno, da se primjenjuju na onaj način koji će spriječiti ponavljanje neuspješnih izbora. Naprimjer, određene države primjenjuju smanjenu stopu odziva birača na drugom krugu ili na ponovljenim izborima.

Ponekad, a najčešće u sistemima proporcionalne zastupljenosti, potrebno je da kandidat na izborima dobije minimalan broj važećih glasova kako bi imao pravo na dodjelu mandata. S obzirom da ovi pragovi su uglavnom definirani u procentima, izborna zakonodavstva treba jasno navesti kako se izračunavaju pragovi (npr. na osnovu ukupnog broja glasačkih listića ili samo važećih glasačkih listića, na osnovu broja registriranih birača, ili bilo kojih potencijalnih regionalnih zahtjeva u pogledu pragova). Određene zemlje odabrale su opciju da uzimaju sve glasačke listiće kao osnovu, stoga uključuju i nevažeće glasove prilikom izračunavanja praga. Takav izračun povećava broj glasova potrebnih za dodjelu mandata. Ovo bi moglo spriječiti zastupljenost u zakonodavnom tijelu za birače koji ispune važeće glasačke listiće jer se uzimaju u obzir nevažeći glasovi drugih birača. Ovo može imati političke posljedice kada jedan ili više kandidata dobije ukupan broj glasova približan utvrđenom pragu. Ovakav uslov mora se pažljivo razmotriti.

26 “Comparative Report on Thresholds and Other Features of Electoral Systems Which Bar Parties from Access to Parliament”, Venecijanska komisija, Strasbourg, 15. decembar 2008, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2008\)037.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2008)037.aspx)>.



OSSECURTIS BUDDEN

6.

Aktivno i pasivno biračko pravo

6.1. Opće i jednako biračko pravo

Pravni okvir mora garantirati opće biračko pravo svim punoljetnim građanima. Za pasivno biračko pravo može se zahtijevati starosna dob iznad granice za punoljetstvo, ali ovo pravo mora biti zagarantirano svakom građaninu koji dostigne zakonom propisanu starosnu dob.

6.2. Umanjenje jednakog biračkog prava pri određivanju izbornih jedinica (okrug)

Pažljivo se treba razmotriti utjecaj koji relativan broj stanovnika izbornih jedinica ima na prava birača u pogledu jednakog biračkog prava. Ukoliko pravni okvir dozvoljava značajne razlike u broju stanovnika izbornih jedinica, onda je moguće da će to dovesti do umanjena jednakosti biračkog prava.

Razlike u broju stanovnika izbornih jedinica mogu predstavljati kršenje načela jednakog prava glasanja koje se obično razumijeva kao "jedan čovjek jedan glas". Naprimjer, ukoliko ima 10.000 osoba sa pravom glasa u izbornoj jedinici A i 100.000 osoba sa pravom glasa u izbornoj jedinici B, a svaka izborna jedinica bira jednog člana u parlament, u tom slučaju glasanje jednog birača iz izborne jedinice A ima deset puta veću težinu od glasanja jednog birača iz izborne jedinice B. Pravni okvir treba osigurati da se izbjegniju ovakve situacije prilikom određivanja izbornih jedinica.²⁷

Izuzetne okolnosti mogu dozvoliti, međutim, relativne razlike u broju stanovnika izbornih jedinica. To uključuje geografske elemente koji se odnose na transport i komunikaciju ili želju da se omogući zastupljenost starosjedilačkog stanovništva ili nacionalnih manjina, posebno tamo gdje je veliki broj manjinskog stanovništva raširen po cijeloj zemlji.

6.3. Nediskriminacija

Pravni okvir za izbore mora osigurati da svaka osoba koja ima biračko pravo ima mogućnost da iskoristi to pravo bez diskriminacije i na osnovu jednakog tretmana pred zakonom.²⁸ Stavovi 5.9. i 7.3. OSCE-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine navode ovo načelo garantirajući nediskriminaciju i jednaku pravnu zaštitu u korištenju prava glasanja. Primjena ovog načela zahtijeva da osoba koja ima pravo da glasa ima i mogućnost da koristi svoje pravo na glasanje bez razlika na osnovu "rase", boje kože, spola, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, povezanosti sa nacionalnom manjinom, imovine, rođenja ili drugog statusa. Pregled pravnih odredbi koje utvrđuju biračka prava mora se pažljivo provesti kako bi se osiguralo da se odredbe ne mogu primijeniti za diskriminaciju građanina koji ostvaruje ova prava.

6.4. Kontrola ograničenja općeg biračkog prava

Pravni okvir mora jasno naznačiti pod kojim okolnostima biračko pravo određene osobe može biti ograničeno na bilo koji način ili u bilo kojoj mjeri, i takva ograničenja moraju biti u skladu sa postojećim ustavnim okvirom. Bilo koje ograničenje ili onemogućavanje aktivnog i pasivnog biračkog prava, mora se analizirati i dati jasno opravdanje na osnovu vanrednih okolnosti. Biračko pravo je osnovno građansko i političko pravo, i bilo koje ograničenje mora se definirati kako bi se postigao legitiman cilj i dokazalo da je to zaista neophodno u demokratskom društvu.

Također, sva ograničenja se moraju usko primjenjivati. Široko definirane pravne odredbe koje ograničavaju biračko pravo općih kategorija ili grupa ljudi bez razmatranja posebnih okolnosti svakog predmeta nisu u skladu sa načelom proporcionalnosti.

27 The Code of Good Practice in Electoral Matters koji je donijela Venecijanska komisija Vijeća Evrope, str. 2.2.15, navodi da «maksimalno dozvoljeno udaljavanje od kriterija raspodjele treba u rijetkim situacijama prelaziti 10 posto, i nikada 15 posto, osim u zaista izvanrednim okolnostima»

28 Vidjeti Poglavlje 6, dio 6.1 "Prava stranaca na učešće u lokalnim izborima" gdje se navodi da pod određenim uslovima građani drugih država mogu imati aktivno biračko pravo.

Opće, automatsko, neselektivno ograničenje biračkog prava svih ljudi osuđenih za krivično djelo, bez obzira na prirodu i stepen krivičnog djela, jedan je od primjera široko primjenjenog ograničenja prava.

6.5. Učešće nacionalnih manjina na izborima

Kao što je već navedeno, pravni okvir mora osigurati načelo nediskriminacije u korištenju prava glasanja. Pripadnici nacionalnih manjina uživaju ista prava i obaveze kao i svi drugi građani, te, stoga, trebaju imati jednako pravo na učešće u javnim poslovima, uključujući učešće putem djelotvorne zastupljenosti u javnim tijelima. To uključuje prava, bez diskriminacije, na glasanje, učešće u izborima, učešće u javnim poslovima i formiranje političkih stranaka. Analitičari izbornog zakonodavstva trebaju pažljivo razmotriti da li je učešće nacionalnih manjina na odgovarajući način riješeno u konkretnom kontekstu. To podrazumijeva pregled izvještaja o praćenju izbora kako bi se dobile informacije o učešću nacionalnih manjina na prethodnim izborima.

Analitičar treba dati preporuke, kada je to primjereno, za unaprjeđenje pravnog okvira, kako bi se unaprijedilo učešće nacionalnih manjina. Zastupljenost nacionalnih manjina i njihova uključenost u javni život može se unaprijediti, ne samo putem definiranja izbornog sistema, nego također putem mjera kao što su štampani glasački listići i drugi izborni materijali na jeziku/jezicima ovih grupa. Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na raspodjelu, pristup i razmjenu informacija na svom maternjem jeziku. Također odgovornost države je osigurati da nacionalne manjine imaju razuman pristup javnim medijima kako bi izrazili svoje stavove.

Pored toga, kako bi se ublažili efekti diskriminacije u prošlosti i unaprijedilo učešće u budućnosti, pravni okvir treba uključivati posebna izborna pravila i aranžmane za glasanje nacionalnih manjina.²⁹ Ne smatra se da posebna izborna pravila ili aranžmani za glasanje krše načelo jednakog biračkog prava, ukoliko se usvoje kao privremena mjera za legitiman cilj, u smislu eliminiranja efekata diskriminacije iz prošlosti, ili za unaprjeđenje učešća manjina u državnom političkom životu. Međutim, takve mjere trebaju biti privremenog i prelaznog karaktera. Analitičar mora posjedovati znanje o zakonodavnoj historiji bilo koje posebne mjere kako bi mogao procijeniti da li se mjera može smatrati privremenom u kontekstu svoje zakonodavne historije.

6.6. Učešće žena na izborima

Jednako pravo, uključujući pravo na političko učešće, bez obzira na spol, prepoznato je u međunarodnim i regionalnim dokumentima o ljudskim pravima još od početka pedesetih godina 20. stoljeća. Noviji dokumenti pozivaju države da poduzmu sve odgovarajuće mjere kako bi eliminirale diskriminaciju žena u političkom i javnom životu u njihovim zemljama, i pogotovo da osiguraju da žene pod jednakim uslovima kao i muškarci imaju pravo glasanja

²⁹ Primjeri privremenih posebnih mjera mogu se naći u novom ODIHR-ovoj publikaciji *Handbook on Observing and Promoting the Participation of National Minorities in Electoral Processes*.

na svim izborima i javnim referendumima te da imaju mogućnost da budu birane u sva tijela u koja se biraju predstavnici putem javnih izbora.³⁰

No ipak, žene su često suočene sa preprekama u pogledu pravične i efikasne zastupljenosti zbog diskriminacije općenito, koja uključuje i njihovo učešće u javnom životu.

Kako bi se borile protiv ove vrste diskriminacije, zemlje trebaju uzeti u obzir izborne sisteme koji omogućavaju potpunu jednakost muškaraca i žena, kako bi svi mogli u potpunosti realizirati svoja zagarantirana prava učešća na izborima i javnog učešća. To može zahtijevati uključivanje u pravni okvir posebnih mjera za povećanje broja ženskih kandidata i zastupnika. Možda je potrebno tražiti od političkih stranaka i drugih organizacija koje nominiraju kandidate da predlože minimalan broj kandidata oba spola sa razumnim mogućnostima da budu izabrani.

U takvim slučajevima, mjere za sprječavanje diskriminacije žena ne smatraju se same po sebi diskriminatornim. Mjere za rješavanje diskriminacije se trebaju smatrati privremenim i ukloniti iz pravnog okvira kada se postignu ciljevi jednakih prilika i jednakog tretmana. Također trebaju biti dostupne različite sankcije ukoliko političke stranke ne ispunjavaju zahtjeve propisane zakonskim mjerama usmjerenim na osiguranje rodne jednakosti. Sankcije mogu biti od finansijskih mjera, kao što je uskraćivanje ili smanjenje javnog finansiranja, do oštrijih mjera kao što je uklanjanje izborne liste date stranke sa glasačkih listića. U svim slučajevima, sankcije treba da budu proporcionalne prirodi kršenja prava.

6.7. Osiguranje prava interno raseljenih osoba tokom izbora

Konflikti ili prirodne katastrofe mogu dovesti do internog raseljavanja značajnog dijela stanovništva iz svog prebivališta. Analitičari izbornog zakonodavstva moraju uzeti u obzir zaštitu biračkog prava interno raseljenih osoba.

Svi građani određene zemlje imaju pravo da učestvuju u izborima, kao glasači i kao kandidati. To znači da zahtjevi za glasanje u pogledu prebivališta trebaju biti razumni i ne mogu se nametati na način koji bi isključio interno raseljene osobe iz učešća u izborima. Države moraju poduzeti sve efikasne mjere kako bi osigurale da sve osobe koje imaju pravo glasanja mogu i iskoristiti to pravo. Ukoliko je to primjereno, pravni okvir mora osigurati praktične mehanizme kako bi omogućio efikasno i potpuno pravo glasanja za interno raseljene osobe.

Pravni okvir treba obuhvatati oblasti za koje postoji vjerovatnoća da će interno raseljene osobe imati poteškoće. Ta pitanja uključuju pristup dokumentaciji neophodnoj za registraciju bilo kao glasači ili kandidati, efekte zahtjeva u pogledu prebivališta za glasače i kandidate; alternativne postupke glasanja kako bi se odgovorilo na potrebe interno raseljenih osoba koje ne mogu biti prisutne na glasanju na redovnim glasačkim mjestima i osiguranje pravovremenih informacija koje se odnose na registraciju birača i kandidata i o izbornim procedurama.

30 Vidjeti Charter for European Security, Istanbulski samit, 1999, *op.cit.*, napomena 5, stavovi 23-24; Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the OSCE (Moskovski dokument), 1991, stav 40-40.13; UN-ova Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, 1981, članovi 2. i 7.

6.8. Osiguranje izbornih prava osoba s invaliditetom

Svi građani imaju pravo učešća na izborima bez nerazumnih ograničenja i na osnovu općeg i jednakog biračkog prava. Stoga, ne smiju postojati ograničenja aktivnog i pasivnog biračkoga prava na osnovu fizičkog ili motoričkog invaliditeta, pismenosti ili obrazovanja, intelektualnog invaliditeta ili psihičke bolesti, osim ukoliko ona dovodi do konkretne mentalne nesposobnosti koja opravdava ukidanje biračkog prava. Sud za ljudska prava smatra da je automatsko opće ograničenje prava glasa zbog mentalne nesposobnosti, bez obzira na stvarne mentalne sposobnosti date osobe, nerazumno ograničavanje jednakog biračkog prava.³¹

Mora se pažljivo razmotriti na koji način zakonski okvir rješava pitanje biračkog prava osoba s invaliditetom, kako u smislu ograničenja tako i u smislu pozitivne diskriminacije kako bi se potaklo njihovo učešće. Bilo koji pregled izbornog zakonodavstva treba dati preporuke za uklanjanje nerazumnih ograničenja i ponuditi prijedloge za uključivanje osoba s invaliditetom u izborne procese, ukoliko pravni okvir neadekvatno štiti njihovo pravo glasa.

Diskriminacija, nepismenost, siromaštvo i zanemarivanje doprinose političkoj i izbornoj marginalizaciji osoba s invaliditetom. Dobre prakse za rješavanje ovog problema uključuju pomaganje biračima s invaliditetom da dođu do izbornih mjesta i ispune glasačke listiće na dostojanstven način koji zadržava tajnost glasanja i sprječava neprimjereni utjecaj kroz korištenje specijaliziranih metoda glasanja (kao što je glasanje u odsustvu uz korištenje sistema dvije koverta ili glasanje izvan biračkih mjesta – ponekad se naziva "mobilno glasanje"). Pored toga, vlasti odgovorne za građansko obrazovanje i informiranje birača trebaju uzeti u obzir potrebe posebnih grupa birača prilikom osmišljavanja i provedbe ovih aktivnosti.³²

6.9. Pravo stranaca na učešće u lokalnim izborima

Jednako pravo glasa obično podliježe uslovu državljanstva, posebno na državnim izborima. Međutim, međunarodni i evropski regionalni dokumenti o ljudskim pravima savjetuju da stranci koji punopravno borave u zemlji trebaju imati mogućnost učešća na lokalnim izborima, nakon određenog perioda boravka.³³ Analitičari izbornog zakonodavstva trebaju analizirati obavezu zemlje da da biračko pravo strancima u skladu sa zahtjevima u pogledu dokumenata koje je zemlja formalno potpisala i prihvatila. Također se mora obratiti pažnja i na ustav zemlje prilikom procjene prava glasa za strance. Prvo, treba potvrditi koje su razlike ili kvalifikacije utvrđene u ustavu kada su u pitanju prava glasanja, odnosno da li je državljanstvo uslov i da li se primjenjuje na sve izbore na svim nivoima. Drugo, treba utvrditi da li ustav uključuje,

31 Vidjeti *Kiss protiv Madarske*, br. 38832/06, 20. maj 2010. godine

32 Za više detalja, pogledati "Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of Persons with Disabilities in Elections", Venecijanska komisija Vijeća Evrope, Strasbourg, 21. oktobar 2010, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDLAD\(2010\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDLAD(2010)036-e)>.

33 Vidjeti "Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level", Vijeće Evrope, Strasbourg, 5. februar 1992, <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/144.htm>>; "International Convention on Protection of Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families", Generalna skupština UN-a, Ujedinjene nacije, 18. decembar 1990. godine, <<http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r158.htm>>.

pozivanjem, bilo koji međunarodni ili regionalni dokument kojim se daje biračko pravo strancima koji ispunjavaju uvjete iako zemlja nije formalno prihvatila dati dokument.

6.10. Prava izabranih kandidata i oduzimanje mandata

Pravni okvir treba osigurati da mandate koji su osvojili kandidati na izborima ne može suspendirati ili povući bilo koje državno tijelo, bilo da je to izvršna agencija, izborna tijelo, zakonodavno tijelo, sud ili drugo tijelo. Postoje ograničeni izuzeci od ovog pravila, kao što su slučajevi kada se protiv člana parlamenta pokrene postupak opoziva u skladu sa ustavnim procesom.

Slično tome, pravni okvir ne bi trebao omogućiti da politička stranka ima kontrolu nad mandatom izabranog kandidata niti da članstvo u političkoj stranci može biti uslov za zadržavanje mandata. Izabrani kandidati moraju imati slobodu na političko udruživanje u bilo koje vrijeme, uključujući slobodu odlaska iz jedne političke stranke i pridruživanja drugoj, bez prijetnje gubitkom mandata. Ovo načelo je primjenjivo čak i kada izborni sistem koristi sistem zatvorenih lista u kojima glasači ne mogu izraziti svoje preference u odnosu na kandidate koji se nalaze na listi.³⁴

Analitičar izbornog zakonodavstva treba dati komentare za odredbe koje na nerazuman način propisuju mogućnost oduzimanja mandata izabranim kandidatima ili omogućavaju kontrolu nad mandatom od strane političke stranke i trebaju predložiti da se takve odredbe eliminiraju iz zakona, naglašavajući da je svaki izabrani kandidat odgovoran za svoju izbornu jedinicu. Ova odgovornost se ugrožava ukoliko pravni okvir sadrži nerazumne odredbe o oduzimanju mandata ili zahtijeva od kandidata koji je promijenio pripadnost političkoj stranci da prije vremena preda svoj mandat.

34 Vidjeti "Report on Imperative Mandate and Similar Practices", Venecijanska komisija Vijeća Evrope, Strasbourg, 16. juni 2009, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2009\)027.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2009)027.aspx)>.



OSCE/SIV SHARMA

7.

Tijela izborne administracije

7.1. Opća razmatranja

Provedba demokratskih izbora zahtijeva da tijela izborne administracije svoje dužnosti vrše na profesionalan i nepristrasan način, neovisno o bilo kojim političkim interesima, te da njihovi dokumenti i odluke podliježu sudskoj reviziji. Ovo su ključna pitanja jer tijela koja provode izbore donose i provode važne odluke koje mogu imati utjecaj na sveukupni tok izbora, a čak i na ishode. Političke okolnosti zemlje su također važna informacija za analitičare koji vrše pregled propisa koje uređuju tijela izborne administracije.

Struktura izborne administracije, utvrđena pravnim okvirom, obično treba da uključuje centralno izborno tijelo, sa ovlaštenjima nad subordiniranim tijelima izborne administracije i odgovornost za sveukupno provođenje izbora.

Federalne države, sa visokim stepenom decentralizacije, ponekad su opravdani izuzeci od ovog načela. No, bez obzira na situaciju, biračko mjesto treba da predstavlja najniži nivo u strukturi izborne administracije.

Uobičajeno je da podređeno izborno tijelo postoji za svaku izbornu jedinicu (okrug) u kojem se biraju kandidati. Da li će biti potrebna tijela na međunivoima, zavisi o samom izbornom sistemu, kao i o geografskim i demografskim faktorima jedinstvenim za svaku zemlju. U kontekstu određenih izbora, analitičari izbornog zakonodavstva treba da vode računa kako o prevelikom broju izbornih tijela tako i o nedovoljnom broju nivoa u strukturi izbornih tijela.

Od ključnog je značaja da pravni okvir utvrdi odnos između centralnog izbornog tijela i onih na nižim nivoima, kao i odnos između izbornih tijela i izvršne vlasti na državnom i lokalnim nivoima. Ovlaštenja i odgovornosti izbornih tijela na svakom nivou trebaju biti jasno definirane u pravnom okviru. Smatra se da je dobra praksa da centralno izborno tijelo bude stalnog karaktera kako bi se osigurao kontinuitet u radu izbornih tijela između izbornih ciklusa.

Zakon treba sadržavati jasne odredbe o načinu kako izborna tijela obavljaju svoj rad. Zakon treba navesti kako i kada se sastaju izborna tijela, koja vrsta obavijesti javnosti je potrebna za ovakve sastanke i kako i unutar kojeg okvira će se objavljivati odluke izbornih tijela. Zakon treba definirati zahtjeve u pogledu kvoruma i također osigurati jasne odredbe u pogledu transparentnosti kako bi se mogao pratiti rad izbornih tijela.

Kada je to moguće, profesionalce koji su upoznati sa izbornim okvirom zemlje treba imenovati za provođenje izbora. Stoga, uobičajena odredba koju nalazimo u mnogim pravnim okvirima zahtijeva da članovi izbornih tijela na svim nivoima imaju iskustvo ili obrazovanje u oblasti prava. Određeni pravni okviri također sadrže sličan zahtjev za sve zaposlenike izbornih tijela. Iako je takva odredba općenito prihvatljiva, može biti previše ograničavajuća kada su u pitanju izborna tijela na nižem nivou, posebno kada je u pitanju nivo biračkih mjesta. Pored toga, zavisno o nadležnostima izbornih tijela, može biti korisno u zaposlenike uključiti stručnjake iz državne uprave i drugih tehnički specifičnih oblasti, kao što je informatika i programiranje softvera. Ovo je posebno od koristi na centralnom nivou.

Odredbe koje se odnose na profesionalno iskustvo članova izbornih tijela moraju se ocjenjivati u kontekstu date zemlje. Neophodno je procijeniti da li je moguće da rezultat takve odredbe bude da jedine osobe koje su podobne za upošljavanje u izbornim tijelima budu pristrasne u korist određenog političkog interesa ili mišljenja. Od ključnog značaja je potvrditi praktične implikacije takvih odredbi koje uređuju kvalifikacije potrebne za članove i zaposlenike izbornih tijela. Pravni okvir treba osigurati metodu odabira koja je otvorena i transparentna

Pravni okvir također treba utvrditi po kojim osnovima i u skladu sa kojim procedurama član izbornog tijela ili zaposlenik može biti otpušten. Osim u slučajevima kada je osoba završila zakonom definirani mandat na datoj poziciji, osnove za otpuštanje trebaju biti ograničene na one koje su neophodne kako bi se zaštitila nepristrasnost i profesionalni rad izbornih tijela. Članovi i zaposlenici izbornih tijela trebaju biti zaštićeni od proizvoljnih ili politički motiviranih smjena, uključujući smjenu od strane tijela koja su ih nominirala. Zakon također treba jasno

utvrditi prava svakog člana izbornih tijela, uključujući pravo na primanje pravovremenih i odgovarajućih obavijesti o sastancima, pristupu svim relevantnim dokumentima i informacijama te učešću na svim sastancima.

Pravni okvir treba jasno definirati obaveze i odgovornosti izbornih tijela kako bi se osigurala na transparentan i odgovoran način inkluzivnost registracije kandidata i, kada je to primjenljivo, birača; koherentne procedure glasanja sa kojima je javnost upoznata; integritet glasačkih listića kroz poduzimanje odgovarajućih mjera za sprječavanje potencijalno nezakonitih aktivnosti i prevara, te pošteno prebrojavanje, tabeliranje i javno izvještavanje o preliminarnim i konačnim zvaničnim rezultatima.

7.2. Formiranje tijela izborne administracije

Tokom posljednjeg stoljeća, u državama članicama OSCE-a pojavio se široki niz modela formiranja izbornih tijela. U odsustvu konkretnih međunarodnih standarda za formiranje izbornih tijela, svaka zemlja treba da pronađe odgovarajući model koji je u skladu sa lokalnim tradicijama i dobrim praksama koje su razvijene i zasnovan na nekoliko vodećih načela, posebno povjerenju izbornih aktera i transparentnosti i odgovornosti cjelokupnog izbornog procesa.

Iako ne postoji konkretni međunarodni standard kao model za formiranje izbornih tijela, postoje opći međunarodni standardi za popunjavanje javnih pozicija, koji se trebaju uzeti u obzir prilikom ocjene odredbi koje uređuju formiranje izbornih tijela. Svaki građanin ima pravo, na nediskriminirajućoj osnovi i bez nerazumnih ograničenja, na pristup javnoj službi u svojoj zemlji.³⁵ Komitet za ljudska prava Ujedinjenih nacija tumači pravo na jednak pristup javnim službama veoma široko:

Vođenje javnih poslova navedeno u stavu 25(a), je širok koncept koji se odnosi na izvršavanje političkih ovlasti, posebno izvršavanje zakonodavnih, izvršnih i upravnih ovlasti.

Obuhvata sve aspekte javne uprave, i izradu i provedbu politika na međunarodnom, državnom, regionalnom i lokalnom nivou.³⁶

Odabrani model državnih izbornih tijela određene zemlje, čak i onaj po kojem se privremeni radnici na izborima imenuju za kratkoročni rad treba poštovati načelo da se ove pozicije trebaju popunjavati na nediskriminirajućoj osnovi.

Zemlje koje imaju dugu tradiciju u provedbi demokratskih izbora često se oslanjaju na izborna tijela koja čine državni službenici sa centralnog nivoa vlasti ili zvaničnici koje su građani izabrali na izborima. Također, postoji primjeri zemalja gdje izbore provode sudije. Vršenje izvršnih funkcija tokom izbora od strane sudija može, međutim, dovesti u pitanje

35 Vidjeti ICCPR, Generalna skupština UN-a, 16. decembar 1966. godine, član 25(c), <<http://www.ohchr.org/EN/Profession-Interest/Pages/CCPR.aspx>>; UDHR, Generalna skupština UN-a, 10. decembar 1948. godine, član 21(2), <www.un.org/en/documents/udhr/>. Pravo na nediskriminirajući pristup javnom poslu i pozicijama u državnoj službi je osnovno pravo i treba se široko primjenjivati.

36 Komitet za ljudska prava Ujedinjenih nacija usvojio je Opći komentar koji tumači načela za demokratske izbore i javnu službu utvrđene u članu 25. ICCPR. UN-ov Komitet za ljudska prava, Opći komentar br. 25, *op. cit.*, napomena 21.

razdvajanje ovlasti, posebno u slučajevima gdje je sudska ovlast ustavno ograničena na rješavanje sudskih sporova. Takvi aranžmani pojavili su se davno i čini se, prema izvještajima posmatrača izbora, da su stekli povjerenje birača. Povjerenje birača i poštivanje vladavine prava i ustavnih načela su od ključnog značaja za uspostavu i unaprjeđenje demokratske tradicije.

U novije vrijeme, nove demokratske države bez duge tradicije demokratskih izbora uspostavile su alternativni oblik izbornih tijela na osnovu koncepta centralnog tijela čija je jedina odgovornost provedba izbora. Ovaj oblik izbornih tijela čine izborne komisije čija zakonska ovlaštenja su ograničena samo na provedbu izbora. Takve modele izbornih tijela koriste zemlje u demokratskoj tranziciji, i to često kada postoji nedostatak povjerenja u državne institucije u pogledu nadležnosti za provedbu izbora.

Različite države odabrale su različite pristupe za utvrđivanje strukture centralnih izbornih tijela, uključujući one zasnovane na višestranačkoj zastupljenosti, institucionalnim kvotama ili članstvu kojeg čine državni službenici. U ova dva posljednja slučaja, sudije mogu biti uključene u članstvo u komisiji. Članstvo u izbornim komisijama na nižim nivoima uglavnom prati načelo korišteno za uspostavu centralne komisije. Pravni okvir treba konkretno utvrditi zahtjeve u pogledu kvoruma i glasačke većine za donošenje odluka. Također treba utvrditi procedure za odabir i imenovanje članova komisije, uključujući pozicije predsjedavajućeg, zamjenika predsjedavajućeg i sekretara, nad kojima niti jedan politički interes neće imati nadmoć.³⁷

Najveća vrijednost uspostave centralnog izbornog tijela zasnovanog na višestranačkoj zastupljenosti je jačanje povjerenja i transparentnosti procesa kroz omogućavanje glavnim političkim interesima da učestvuju u provedbi izbora.³⁸ Ovi predstavnici mogu biti članovi konkretnih političkih stranaka ili državni službenici, ali mogu imati i drugu vrstu iskustva. Ključna pretpostavka je da glavni politički interesi koji učestvuju na izborima trebaju biti u mogućnosti da identificiraju profesionalne i poštovane pojedince koji će bez obzira na svoju političku pripadnost biti u stanju primjenjivati pravni okvir na kolegijalan način i uz konsenzus, u skladu sa duhom i slovom zakona.³⁹

Centralna izborna tijela formirana na osnovu institucionalnih kvota uključuju predstavnike iz najvažnijih državnih institucija, uglavnom iz zakonodavne, sudske i izvršne vlasti. U pluralističkom političkom okruženju, politički interesi bi općenito bili zastupljeni u centralnom izbornom tijelu kroz imenovanja od strane zakonodavne vlasti. Model institucionalne kvote je odgovarajući za uvođenje vremenski razuđenih mandata za članove centralnog izbornog tijela kako bi se osigurao kontinuitet.

Centralna izborna tijela koja čine državni službenici i/ili sudije često uključuju i stalne i privremene komponente. Stalnu komponentu čine državni službenici i/ili sudije koji ili

37 Izraz "politički interes" je odabran zbog šireg značenja u odnosu na izraz "politička stranka".

38 Uvijek postoji rizik od pojave kontradikcija u pogledu imenovanja glavnih političkih interesa u datoj zemlji u određeno vrijeme. Ovo je jedno od osjetljivih područja za uspostavu šireg dogovora. Međutim, osjetljivosti mogu biti ograničene ukoliko se izbori provode u atmosferi sveukupnog povjerenja u proces.

39 Posmatrači su u izvještajima navodili da ovaj model je zloupotrijebljen davanjem ovlasti za odlučivanje jednom političkom interesu.

uzmu neplaćeno odsustvo sa stalnog radnog mjesta kako bi se pridružili u radu centralnog izbornog tijela na nekoliko mjeseci i radili na provedbi cijelog procesa, uključujući registraciju kandidata, ili mogu imati višegodišnje mandate. Nakon završetka registracije, nekoliko sedmica prije dana izbora, članstvo tijela se proširuje sa privremenom komponentom. Članove ove druge privremene grupe čine osobe imenovane od strane onih stranaka i koalicija koje su registrirane za učešće na izborima. Privremeni članovi mogu, ali ne moraju, imati puna prava glasa i ovlast za donošenje odluka tokom preostalih faza izbornog procesa. Angažiranje predstavnika pravosuđa, čak i onih na privremenom odsustvu, u provedbi izbora, treba se pažljivo razmotriti i uskladiti sa osnovnim načelima sudske neovisnosti, sudskim nadzorom kroz sudsku reviziju, radom drugih dijelova vlasti i ustavnim pitanjima koja se odnose na vršenje izvršnih funkcija od strane članova pravosudnih vlasti.

Analitičari izbornog zakonodavstva trebaju identificirati strukturu i pravila za funkcioniranje izbornih tijela. Također, trebaju procijeniti da li zakonodavstvo daje jasne smjernice za utvrđivanje članstva izbornih tijela, prava i odgovornosti ovih tijela, pravila i rokove što obuhvata i donošenje odluka i rješavanje žalbi, kako bi dali korisne preporuke kada je to potrebno za ostvarivanje unaprijeđenja. Stavovi glavnih političkih aktera mogu pomoći u identificiranju praktičnih posljedica određenog aranžmana za provedbu izbora. Izvještaji posmatrača izbora mogu dati dosta informacija u ovom smislu.

Ukoliko usvojeni pravni okvir prati formulu orijentiranu na stranke, onda treba da utvrdi kako i kada će se dešavati promjene u članstvu komisija kada se neka politička stranka rasformira, dođe do pojave novih stranaka ili kada se promijeni relativna snaga i zastupljenost stranaka u izabranim institucijama.

7.3. Status i rad izbornih tijela

Kako bi se unaprijedio kontinuitet i institucionalna snaga, uobičajeno je da centralno izborna tijelo radi na stalnoj osnovi. Međutim, ukoliko je, prema zakonu, izvršna vlast zadužena da osigura čvrstu administrativnu podršku izbornom procesu uz usmjerenje centralnog izbornog tijela, to tijelo može i dalje dobro funkcionirati ukoliko se osigura kontinuitet članstva. Uobičajeno je da izborna tijela na nižem nivou, posebno na nivou biračkih mjesta, budu privremenog karaktera i uspostavljaju se neposredno prije izbora. Pravni okvir treba regulirati da se izborna tijela pravovremeno formiraju te da se adekvatno finansiraju.

Bez obzira na koji način su formirana i kakav je stepen njihove stranačke pripadnosti, izborna tijela trebaju funkcionirati na profesionalan, kolegijalan i nepristrasan način, neovisan o utjecaju političkih interesa i drugih dijelova vlasti. Kada se formiraju, izborna tijela moraju raditi u interesu svih građana i učesnika u procesu izbora. Nijedno tijelo za provedbu izbora ne smije funkcionirati na način koji odražava bilo kakvu stranačku pripadnost ili pristrasnost u obavljanju dužnosti.

Pravni okvir također treba osigurati i mehanizme koji će omogućiti oštećenim glasačima, političkim strankama ili pojedinačnim kandidatima da traže pravni lijek zbog odluke, aktivnosti ili propusta izbornog tijela. Takav mehanizam može uključivati mogućnost žalbe višem izbornom tijelu ili, u slučaju kada se radi o odluci najvišeg izbornog tijela, mogućnost

podnošenja žalbe sudu. Veoma je značajno da se pravnim okvirom predvidi mogućnost da se odluka ili akt izbornog tijela ukine ili ispravi. Sistem žalbi treba osigurati jasne hijerarhijske procedure kako bi se isključilo moguće „mešetarenje“ u izboru institucije i olakšala jednoobraznost i dosljednost u odlukama po žalbama.

7.4. Politički pluralizam u izornoj administraciji

Demokratija je zasnovana na političkom pluralizmu i vladavini zakona, i to mora biti prisutno u svakodnevnom životu države i državnih institucija, uključujući i tijela za izbore kako bi se osigurali uistinu demokratski izbori. Analitičari izbornog zakonodavstva trebaju analizirati mehanizme unutar pravnog okvira, usmjerene na omogućavanje političkog pluralizma i osiguranje imenovanja izbornog tijela koje odražava političku strukturu u društvu. Preporuke za postizanje ovoga cilja mogu biti od davanja prava na predlaganje kandidata za pozicije u okviru izborne administracije do prava na imenovanja određenoga broja članova. Različita rješenja se mogu iznaći kako bi se osigurao politički pluralizam u izbornom tijelu, a koja su primjerena, zavisno o kontekstu date zemlje. Međutim, analitičar izbornog zakonodavstva treba biti u mogućnosti da odmah utvrdi pravne odredbe koje daju monopol na imenovanje članova izbornih tijela.

U takvim situacijama, analitičar treba dati komentar i predložiti izmjenu i dopunu pravnog okvira kako bi se osigurao dovoljan nivo političkog pluralizma u provođenju izbornog procesa.



OSCE/TOMAS PYMER

8.

Registracija birača i birački spiskovi

8.1. Transparentnost postupka registracije birača

Pravo glasa ima punu vrijednost jedino ukoliko je pravni okvir takav da je jednostavno i lako da se svaka osoba registrira za glasanje, ako osigurava tačnost u vođenju biračkih spiskova, uključuje dovoljne zaštitne mjere protiv lažnog glasanja i garantira tačno prebrojavanje glasova i tabeliranje rezultata. Jedan od standarda registracije birača i vođenje biračkih spiskova je potpuna transparentnost.

Transparentnost u procesu registracije birača i vođenje biračkih spiskova treba osigurati da sama registracija je laka i jednostavna za osobu koja ima pravo glasa, a u isto vrijeme da se osigura tačnost kako bi se spriječilo potencijalno lažno glasanje. Analitičari izbornog zakonodavstva trebaju biti uvjereni da pravni okvir omogućava takvu transparentnost.

Pravni okvir treba jasno navesti metode utvrđivanja legitimnosti birača, uključujući definiranje potrebne dokumentacije kako bi proces bio potpuno transparentan i ne bi zavisio o proizvoljnim odlukama te kako bi se javno mogao pratiti na objektivan način. Transparentnost podrazumijeva da su spiskovi birača javni dokumenti dostupni na pregled, bez nepotrebnih troškova za osobu koja traži uvid, posebno ukoliko se radi o osobi sa pravom glasa, političkoj stranci ili neovisnom kandidatu. Uobičajeno je da su birački spiskovi dostupni u razumnom roku i na lokacijama dovoljno dugo kako bi glasači mogli pregledati i analizirati svoje lične podatke i podatke svojih rođaka bez naknade.

Pravni okvir treba jasno navesti ko može pregledati biračke spiskove, kako se pregled vrši i tokom kojeg perioda su birački spiskovi dostupni za javni pregled. Pravni okvir treba jasno navesti dozvoljenu upotrebu prikupljenih informacija na osnovu pregleda biračkih spiskova, uključujući da li se informacije mogu koristiti za druge svrhe, osim u svrhu ispravki ili osporavanja registracije određenog birača. Posebno, zakon treba navesti da li se informacije mogu koristiti u kampanjama političkih stranaka i kandidata, kao i utvrditi sankcije za zloupotrebu informacija dobivenih na osnovu biračkih spiskova. Zakon također treba navesti da li birački spiskovi mogu biti dostupni u elektronskom obliku političkim strankama ili drugim konkretnim akterima u izbornom procesu, ukoliko to zatraže, kao i općoj javnosti.

U pravnom okviru treba jasno navesti ko je ovlašten da traži izmjene, upise ili brisanje iz biračkog spiska, kako se podnose takvi zahtjevi i tokom kojih perioda se mogu podnijeti. Zahtjevi koji uključuju promjene, unose ili brisanje ne smiju biti ograničeni na period neposredno prije datih izbora, osim ukoliko je neophodno da se izvrši finalizacija biračkih spiskova prije samih izbora. Osobe ne bi trebale biti ograničene na podnošenje zahtjeva koji se odnose samo na njih. Svako bi trebao imati mogućnost da podnese zahtjev koji se odnosi na drugu osobu, pod uslovom da se druga osoba obavijesti o tom zahtjevu, ili ukoliko je dozvolila da takav zahtjev bude podnesen u njeno/njegovo ime. Pored toga, zahtjevi za promjenama trebaju biti predmet javnog pregleda. Promjene, unosi i brisanje se vrše na osnovu podnošenja posebne dokumentacije i u skladu sa procedurom utvrđenom u pravnom okviru. Odluke o zahtjevima trebaju se donositi brzo u okviru perioda utvrđenog zakonom. Na negativne odluke mora postojati mogućnost podnošenja žalbe, a žalbe se moraju rješavati po hitnom postupku u okviru perioda utvrđenog zakonom.

Sistem registracije birača može biti aktivni ili pasivni. Bez obzira koji je sistem odabran, mora se voditi računa da se osigura lakoća registracije, verifikacije i vođenje podataka o biračima te da se uklone bilo kakve prepreke koje mogu spriječiti ili obeshrabiliti birače da se registriraju ili da ažuriraju svoje podatke. Konačna odgovornost za tačnost biračkih spiskova može biti na lokalnim vlastima ili na centralnom državnom tijelu. Promjenu mogu unijeti samo oni koji su odgovorni za vođenje biračkih spiskova i samo na osnovu dokumentacije koja opravdava takvu promjenu. Međutim, sistem registracije birača utvrđen zakonom treba prije svega osigurati da se birački spiskovi vode na tačan i transparentan način koji štite prava

punoljetnih građana na registraciju i drugo, spriječi nezakonito i lažno registriranje. Birački spiskovi moraju se sistematično ažurirati i ispravljati na transparentan način dovoljno prije izbora, da bi se učesnicima na izborima i biračima dala mogućnost da izvrše pregled kako bi provjerili tačnost.

8.2. Priprema biračkih spiskova za dan izbora

Neophodno je da se birački spiskovi ažuriraju prije dana izbora te da budu dostupni na biračkim mjestima za potvrdu prava glasanja za osobe koje traže glasačke listiće. Pravni okvir treba sadržavati specifične odredbe kako bi se osiguralo ažuriranje biračkih spiskova prije dana izbora, uključujući konkretne rokove za štampanje preliminarnih spiskova, kontrolu javnosti, zahtjeve za izmjenama i ispravkama, podnošenje pravnih pritužbi na odluke donesene od strane izbornog tijela o zahtjevima za promjenama i ispravkama te štampanje konačnih biračkih spiskova koji se dostavljaju na biračka mjesta.

Zakon mora jasno utvrditi ko je ovlašten za traženje ažuriranja spiskova i unosa, proceduru za podnošenje takvog zahtjeva te period kada se zahtjevi mogu podnijeti. Pored toga, birač na kojeg takav zahtjev može utjecati, bilo putem uklanjanja sa biračkog spiska ili dodjele drugog biračkog mjesta mora biti obaviješten o takvom zahtjevu i imati mogućnost da podnese dokumentaciju ili informacije kojima će potkrijepiti ili osporiti takav zahtjev. Pravni okvir također treba utvrditi određene procedure za takve zahtjeve kako bi se izbjeglo bilo kakvo oduzimanje biračkog prava legitimnim biračima.

Dokumentacija neophodna za odobrenje promjene ili ispravke u biračkom spisku mora biti jasno utvrđena zakonom. Ukoliko se promjena ili ispravka omogući na osnovu pisane izjave bez dodatne dokumentacije, zakon treba jasno navesti u kojem obliku ta izjava mora biti i da li izjavu treba ovjeriti svjedok ili vladin službenik. Na osnovu materijala ili informacija koje su predočene izbornom tijelu ne bi trebala postojati sumnja da li je promjena ili ispravka opravdana. Pravni okvir treba osigurati da se odluke po zahtjevima brzo donose i u skladu sa utvrđenim rokom. Sve odluke moraju biti predmet sudske žalbe i sudovi trebaju odlučivati o žalbama po hitnom postupku unutar vremenskog roka definiranog zakonom.

Rokovi za ažuriranje biračkih spiskova moraju biti jasni i po isteku takvog roka, birački spiskovi trebaju biti zatvoreni za daljnje promjene. Zakon treba zabraniti izmjene i ispravke spiskova nakon isteka zakonskog roka za unošenje izmjena i ispravki. Međutim, zakon može dozvoliti pod određenim uslovima izmjene i ispravke nakon roka, ukoliko za to postoji nalog suda. Zakon treba utvrditi da se po završetku registracije birača objavljuje broj registriranih birača za cijelu zemlju po jedinicama lokalne uprave i po biračkim mjestima. Javno objavljivanje broja registriranih birača prije dana izbora pomaže kandidatima na izborima i povećava sveukupnu transparentnost izbornog procesa.

Ažuriranje biračkih spiskova može podrazumijevati izradu posebnih spiskova birača za posebne uslove glasanja, kao što su glasanje u inozemstvu, prijevremeno glasanje, glasanje osoba uključenih u provedbu izbora na dan izbora, mobilno glasanje ili glasanje kod kuće, glasanje u odsustvu birača koji se ne nalaze u mjestu prebavišta na dan izbora. Zakon treba jasno utvrditi procese, rokove i sve modalitete za izradu takvih posebnih biračkih spiskova i

kako se birači koji se nalaze na posebnim biračkim spiskovima isključuju sa redovnih biračkih spiskova.

Zakon mora utvrditi kada se konačni birački spiskovi po isteku svih rokova moraju štampati i dostaviti na biračka mjesta. Zakon treba da jasno utvrdi koje se lične informacije birača uključuju na spiskove koji se dostavljaju na biračka mjesta, uključujući posebne biračke spiskova.

8.3. Zaštita ličnih podataka i informacija o biračima

Pored potpune transparentnosti potrebne za zaštitu integriteta biračkih spiskova, zakon treba predvidjeti zaštitu ličnih podataka i informacija koje se prikupljaju tokom registracije birača. Pravnim okvirom se zahtijeva da osoba da određene informacije vlastima u svrhu registracije u svojstvu birača ili kandidata. Pravni okvir treba zabraniti prikupljanje ili dijeljenje ličnih podataka i informacija na bilo koji način i za bilo koje svrhe osim u svrhu korištenja prava glasanja. Posebno, treba obratiti pažnju na odredbe koje se odnose na otiske prstiju, fotografije i lične identifikacijske brojeve, kao i etničku pripadnost i druge faktore koji mogu dovesti do diskriminacije ili dovesti birača u rizik od lične štete. Analitičari izbornog zakonodavstva trebaju pažljivo procijeniti odredbe koje utvrđuju koje lične informacije i podaci o glasaču će biti javni i uključeni u biračke spiskove.

Zaštita ličnih informacija svoju osnovu ima u osnovnom pravu na privatnost koju priznaju međunarodni i regionalni dokumenti o ljudskim pravima. Komitet za ljudska prava Ujedinjenih nacija navodi da na pravo na privatnost utvrđeno u ICCPR-u utječe prikupljanje i čuvanje ličnih informacija na kompjuterima, bankama podataka i drugim sredstvima za čuvanje podataka.⁴⁰ Pravo na privatnost razjašnjeno je u međunarodnim i regionalnim dokumentima te obuhvata način na koji država prikuplja i automatski obrađuje lične podatke.⁴¹ Pored toga, Evropski sud za ljudska prava donio je presude u predmetima o zaštiti ličnih podataka i pravu na privatnost. Evropski sud naglašava da je zaštita ličnih podataka od suštinske važnosti za uživanje prava na privatnost svake osobe. Zakonske odredbe koje uređuju biračke spiskove moraju se pažljivo analizirati kako bi se osiguralo da zakon štiti pravo na privatnost birača. Pored toga, u smislu čuvanja, mijenjanja, brisanja, vraćanja ili obrade podataka o biračima, takvi podaci podliježu posebnim pravilima koja uređuju automatsku obradu ličnih podataka. Ova posebna pravila predstavljena u Poglavlju 15. "Korištenje novih tehnologija za glasanje".

40 "Opći komentar br. 16: Pravo na poštivanje privatnosti, porodice, doma i lične komunikacije i zaštita časti i ugleda, (čl.17)", UN-ov Ured visokog komesara za ljudska prava, 4. august 1988, stav 10, <<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/23378a8724595410c12563ed004aeecd>>.

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



OSCE/LBOMIR KOPAL

9.

Političke stranke i kandidati

9.1. Jednak tretman pred zakonom

Pravni okvir treba osigurati mogućnost svim političkim strankama i kandidatima da se natječu na izborima po osnovu jednakog tretmana pred zakonom. Stavovi 7.5. i 7.6. OSCE-ovog Kopenhaškog dokumenta utvrđuju standarde u tom smislu.

Stav 7.5. Kopenhaškog dokumenta zahtijeva da građanima bude dozvoljeno "da se kandidiraju za političku ili javnu funkciju pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija, bez ikakve diskriminacije".⁴² Stoga, kandidatima koji se kandidiraju za funkcije

⁴² Vidjeti također Opći komentar br. 25. UN-ovog Komiteta za ljudska prava, koji u stavovima 15. i 17. utvrđuje: "Osobe koje su po drugom osnovu podobne za učestvovanje na izborima ne smiju biti isključene zbog političke pripadnosti" i "Pravo osoba da učestvuju na izborima ne smije biti nerazumno ograničeno na osnovu zahtijevanja da kandidati budu članovi stranaka ili određenih stranaka". UN-ov Komitet za ljudska prava, Opći komentar br. 25, *op.cit.*, napomena 21.

mora biti dozvoljeno da učestvuju na izborima kao kandidati stranaka, nezavisni kandidati koje su kandidirale inicijativne grupe, ili kao kandidati koji se sami kandidiraju.

Međutim, pravni okvir treba biti pažljivo napisan kako bi se eliminirala mogućnost da se kandidati koji su se sami kandidirali pojave na glasačkim listićima kao pripadnici stranaka ili kao sa ovlaštenjem, a bez potvrde date stranke. To je neophodno kako bi se spriječilo dovođenje birača u zabludu u pogledu stranačke pripadnosti kada ispunjavaju glasačke listiće. Pored toga, kandidati ne smiju biti na bilo koji način diskriminirani bez obzira na njihovu stranačku pripadnost ili nepostojanje stranačke pripadnosti.

Stav 7.6. Kopenhaškog dokumenta zahtijeva poštivanje «prava pojedinaca i grupa da osnivaju, potpuno slobodno, svoje političke stranke ili druge političke organizacije» te da država “pruži takvim političkim strankama i organizacijama neophodne zakonske garancije koje će im omogućiti da se međusobno takmiče na osnovu jednakog tretmana pred zakonom». Ovo zahtijeva da pravni okvir utvrdi uslove koji će omogućiti svim strankama i kandidatima da se natječu na izborima na jednakoj osnovi. U nekim zemljama, utvrđivanje jednakih uslova za sve učesnike izbora se zove utvrđivanje «jednakih pravila igre za sve”. Ova sportska analogija objašnjava načelo da nijedna politička stranka ili kandidat ne smije imati nepravičnu prednost nad bilo kime drugim ili da bude stavljena u neravnopravan položaj.

Korištenje ili «zloupotreba» državnih resursa je postala veoma problematična oblast u mnogim zemljama tokom izbora i u suprotnosti je sa načelom jednakog položaja kandidata i političkih stranaka. Iako postoji prirodna i neizbježna prednost kandidata koji su na pozicijama, zakon mora biti pažljivo definiran kako ne bi povećao ili unaprijedio takvu prednost. Kandidati ili stranke koje su na položaju ne smiju koristiti državna sredstva ili resurse (odnosno materijale, poslovne kontakte, prijevoz, zaposlenike ili slične resurse države) za svoju koristi. Stav 5.4. Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine, utvrđuje, u tom smislu, da će države članice osigurati “jasnu razdvojenost između države i političkih stranaka, posebno da se političke stranke neće spajati sa državom”.

Kako bi se osiguralo efikasno reguliranje upotrebe državnih resursa, zakon treba jasno definirati šta se smatra zloupotrebom. Naprimjer, kandidati koji su na položaju često imaju besplatno korištenje poštanskih sistema (što se smatra neophodnim kako bi komunicirali na svom položaju sa javnošću), ali slanje stranačkog propagandnog materijala ili kandidatskih platformi smatra se zloupotrebom ovih besplatnih resursa. Zakon mora regulirati ovakvu zloupotrebu. Zloupotreba državnih sredstava ili ovlasti može uključivati manipulaciju ili zastrašivanje državnih službenika. Dešavalo se da vlada traži od zaposlenika da prisustvuju na skupovima koji podržavaju tu vladu. Takve prakse trebaju izričito i jedinstveno biti zabranjene zakonom. Od javnih zaposlenika (državnih službenika) niti jedna politička stranka ne smije tražiti plaćanja prema stranci. Ovo je praksa koju zakon treba zabraniti i prepoznati kao zloupotrebu državnih resursa i ovlasti.

9.2. Stavljanje kandidata ili stranaka na glasačke listiće

Osnovno načelo demokratskih izbora odnosi se na istinsko izborno natjecanje među političkim strankama i kandidatima. To se može postići samo ukoliko postoji mogućnost za političke stranke i kandidate da osiguraju da se njihovi nazivi ili imena stave na glasačke listiće tokom procesa registracije koji je predvidljiv, pravičan i razuman. Ovo pitanje je utvrđeno ne samo zakonskim propisima koji reguliraju izbore nego i pravnim odredbama koje uređuju formiranje političkih stranaka. Zakon koji uređuje formiranje i registraciju političkih stranaka ne treba sadržavati nerazumne zahtjeve vezane za ovaj proces.

Iako pravni okvir ne smije ugrožavati opće aktivnosti političkih stranaka ili neovisnih kandidata, isti može utvrditi uslove i zahtjeve za političke stranke ili neovisne kandidate koji traže uvrštavanje na glasački listić za određene izbore. Mjesto na glasačkom listiću za određene izbore se obično garantira kada politička stranka ili neovisni kandidat ispunjava jedan od sljedećih uslova: (1) uplata novčanog depozita; (2) prikupljanje minimalnog broja potpisa registriranih birača; ili (3) dodjeljivanje mandata ili postizanje minimalnog procenta glasova na prethodnim izborima. Međutim, paralelno nametanje više od navedenih uslova za uvrštavanje na glasački listić smatra se ograničenjem političkog pluralizma.

Pravni okvir treba jasno utvrditi sve detalje koji se odnose na registraciju za određene izbore. To uključuje datume za početak i kraj procesa registracije, period tokom kojeg se prikupljaju potpisi u slučajevima kada su isti potrebni za registraciju i proces po kojem se vrši verifikacija potpisa. Kada je pravnim okvirom utvrđeno prikupljanje potpisa, tad pravni okvir treba osigurati razuman vremenski rok za njihovo prikupljanje. Pravni okvir treba osigurati jedinstven proces registracije koji je isti za sve kandidate i političke stranke.

Bez obzira na postojeće procedure za registraciju, registracija ne smije biti vezana za nebitne uslove koji nisu vezani za pitanje da li politička stranka ili neovisni kandidat ima dovoljnu podršku kako bi se našao na glasačkom listiću. Osnova za odbijanje zahtjeva za registraciju treba biti zasnovana na objektivnim kriterijima koji su jasno navedeni u pravnom okviru.

Kada se zahtijeva prikupljanje potpisa za registraciju, posebna pažnja se treba obratiti na način potvrđivanja potpisa. Nevažeći potpis može biti samo to i jedino to – nevažeći potpis. Nevažeći potpis ne može druge potpise ili cijelu listu potpisa učiniti nevažećom.⁴³ Od kandidata ili stranke može se tražiti da podnese fiksni broj važećih potpisa ili fiksni procenat važećih potpisa. Kada se zakonom traži podnošenje fiksnog procenta potpisa treba biti jasno da je procenat zasnovan na unaprijed utvrđenim brojevima na konkretni datum, kao što je broj registriranih birača u izbornoj jedinici prema objavljenim informacijama konkretnog izbornog tijela na konkretni datum. Bez obzira da li je fiksni broj ili procenat utvrđen

⁴³ Ovaj primjer pokazuje zašto, kada je potrebno prikupljanje potpisa, registracija treba biti zasnovana na utvrđivanju fiksnog broja važećih potpisa, bez obzira na procenat ili broj nevažećih potpisa koji mogu biti uključeni na listu potpisa. Pretpostavimo da je kandidatu za parlament potrebno najmanje 1.000 važećih potpisa da bi ispunio zahtjeve za kandidaturu. Kandidat B je iznimno popularan i prikupio je 2.500 potpisa. Od tih 2.500 potpisa, 2.130 su važeći, 370 nevažeći. U okviru verifikacijskog postupka države, 875 potpisa, ili 35 posto od predatih potpisa se provjeri, od kojih 699 su važeći i 176 nevažeći. Zakon utvrđuje da dalja provjera potpisa sa liste potpisa se prekida, jer broj nevažećih potpisa utvrđen tokom verifikacije čini više od 15 posto ukupnog broja potpisa verificiranih na listi potpisa. Krajnji rezultat je da se kandidatu koji je imao 2.130 važećih potpisa, a bilo je potrebno samo 1.000, zabranjuje da bude kandidat.

zakonom, zakon treba omogućiti podnošenje ukupnog broja potpisa iznad praga u slučaju kada određeni potpisi se proglašavaju nevažećim. Međutim, potreban broj potpisa ne bi trebao prelaziti jedan procenat ukupnog broja registriranih birača u datoj izbornoj jedinici.⁴⁴

Vjerodostojan proces verifikacije potpisa uključuje verifikaciju svih potpisa dostavljenih do trenutka kada je postignut minimalan broj verificiranih potpisa potrebnih za verifikaciju. Kada se dostigne minimalan broj potpisa, politička stranka ili kandidat treba biti registriran za izbore.⁴⁵

Procedura za provjeru potpisa mora biti jasno napisana kako bi se spriječila zloupotrebe ili diskriminacija protiv ili u korist određene političke stranke ili kandidata. Trebaju se primjenjivati objektivna pravila koja nisu diskriminirajuća. Nasuprot tome, lista podnesena za verifikaciju od strane jedne stranke ili kandidata može se detaljno pregledati dok lista koju podnosi druga stranka ili kandidat se može odobriti bez bilo kakvih provjera. Izborni propisi trebaju utvrditi koliko potpisa se verificira i jasno navesti da se to primjenjuje jednako na sve liste. Jednako je važno da zakon treba utvrditi nivo do kojih detalja se vrši verifikacija potpisa. U nekim zemljama, liste potpisa se provjeravaju u smislu grešaka na samom dokumentu, npr. isti birač dva puta potpisao, ili birač nije dao svoju adresu tamo gdje je bilo potrebno, dok su na drugim potrebne detaljnije provjere, naprimjer, verifikacija važećih brojeva identifikacijskih dokumenata i kućne posjete potpisnicima.

Zakon treba jasno utvrditi o kojoj vrsti verifikacijskog procesa se radi kako bi se osiguralo da sve liste prođu isti pregled, uz jasno navedene objektivne kriterije. Zakon treba utvrditi ispunjavanje odgovarajućih formulara ili protokola koji odražavaju korake provedene u procesu verifikacije, ukoliko dođe do pravnog pobijanja određene registracije ili odbijanja registracije. Odredbe koje se odnose na geografske regije, gdje se prikupljaju potpisi, trebaju se pažljivo razmotriti. Izborni zakon može tražiti da stranka prikupi određeni broj potpisa u svakom dijelu zemlje. Takva odredba je diskriminirajuća prema strankama koje imaju veliku javnu podršku, ali čija podrška je ograničena na određeni dio zemlje. Takva odredba također može diskriminirajuća u odnosu na male stranke i nacionalne manjine, i nije u skladu sa pravom na slobodno udruživanje.⁴⁶

Zahtjev da birači mogu dati potpis kao podršku samo jednom kandidatu ili stranci je također problematičan jer potpisivanje podrške za registraciju kandidata ili liste kandidata ne predstavlja zamjenu za glasanje za kandidata ili listu kandidata. U slučaju postojanja takvog ograničenja, kandidat koji je prikupio potreban broj potpisa u dobroj vjeri, može biti spriječen da se registrira, ne zbog njegove greške nego zato što su glasači potpisali više od jedne

44 Venecijanska komisija, "Code of Good Practices in Electoral Matters", *op.cit.*, napomena 2.

45 U zemlji u kojoj pravni okvir predviđa verifikaciju potpisa kroz statističku analizu uzorka dostavljenih potpisa, zakon, kao i protokol o registraciji ili odbijanju registracije, treba utvrditi sljedeće: (a) veličinu uzorka koji će se uzimati i provjeravati; (b) metodu prema kojoj se pravi uzorak, što može uključivati kompjuterski odabir nasumičnih brojeva; (c) testove koji se primjenjuju kako bi se utvrdilo da li je određeni potpis važeći; (d) formulu za utvrđivanje broja potpisa u uzorku koji mora biti važeći kako bi registracija bila prihvaćena; i (e) ukoliko je neophodno, okolnosti pod kojima se može uzimati dodatni uzorak.

46 Vidjeti *Guidelines on Political Party Regulation* (Varšava: OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2011), <<http://www.osce.org/odihr/77812>>.

peticije. U najgorem slučaju, glasači mogu namjerno potpisati više od jedne peticije kako bi spriječili registraciju određenog kandidata.

Ukoliko se koriste novčani depoziti kao preduslov za registraciju, takvi depoziti trebaju biti u dovoljnom iznosu da bi se obeshrabrile lažne stranke i kandidati, dok u isto vrijeme ne može biti previsok kako bi spriječio zakonite stranke ili kandidate da ostvare pristup na glasački listić. Pored toga, dobrom praksom se smatra vraćanje novčanog depozita strankama ili kandidatima koji dobiju određen broj ili procenat glasova. Minimalni prag za povrat depozita treba biti utvrđen na razumnoj osnovi. Odredbe koje uređuju registraciju, uključujući visinu novčanog depozita ili broj potrebnih potpisa, također trebaju uzeti u obzir ekonomsku i demografsku situaciju u zemlji. Visina novčanog depozita može se činiti razumnom, ali u suštini da bude nerazumna za većinu građana zbog ekonomskih prilika.

Rok za odobrenje ili odbijanje zahtjeva za registraciju mora biti jasno utvrđen zakonom i zasnovan na objektivnim kriterijima. Zakon treba omogućiti ispravku tehničkih nedostataka u okviru razumnog vremenskog roka nakon odbijanja prijave. Zakon treba predvidjeti mogućnost žalbe sudu nakon konačnog odbijanja registracije te jasno utvrditi proces putem kojeg se podnose žalbe te utvrditi ubrzani sudski postupak i donošenje odluke kako bi se omogućilo da kandidat ili stranka bude uvrštena na glasački listić ukoliko je registracija neosnovano odbijena. Kada se registracija odobri i sva pravna pitanja i osporavanja riješe, ili kada istekne rok za takvo pobijanje, pitanje registracije ili potencijalne odjave se ne smije ponovno pojaviti. Ovo je neophodno da bi se spriječila zloupotreba ili špekulacije o zloupotrebi mogućnosti odjave registracije.



OSCE

10.

Jednak tretman i pristup medijima

10.1. Opća razmatranja

Reguliranje medija tokom izbora može biti složeno pitanje zbog potrebe da se uspostavi ravnoteža između prava birača da dobiju informacije, prava kandidata i političkih stranaka da prenesu političke poruke i prava medija da koriste slobodu izražavanja. Glasači imaju pravo da dobiju informacije od kandidata i političkih stranaka kako bi efikasno iskoristili svoje glasačko pravo. Pravo birača da "traže, dobiju i daju informacije i ideje svih vrsta bez obzira na granice, bilo usmeno, u pismenom ili štampanom obliku, u obliku umjetnosti ili putem drugog medija po svom izboru"⁴⁷ posebno je primjenjivo tokom izbora. Ocjena propisa o medijima uvijek mora uzeti u obzir osnovno pravo birača da dobiju informaciju.

47 "Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima", Generalna skupština Ujedinjenih nacija, 16. decembar 1966. godine, član 49. <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>.

Kandidati i političke stranke također imaju pravo da prenesu svoje političke poruke, platforme kampanje i stavove o svim pitanjima biračima. To se može raditi u različitim vrstama medijskih formata i kroz različite načine komunikacije i medijske pokrivenosti. Važno je da kandidati i političke stranke «imaju jednaku mogućnost informiranja birača o politikama te da se ne suočavaju sa diskriminacijom prilikom ostvarenja pristupa medijima».⁴⁸

Mediji imaju pravo informirati javnost o izornoj kampanji i izražavati mišljenja. Mediji imaju pravo da osiguraju medijski prostor kandidatima, političkim strankama, temama kampanje, radu izbornog tijela, problemima i incidentima koji se dešavaju tokom kampanje, događajima na izborni dan te objavljivanju izbornih rezultata. Tokom izbora, u obzir se moraju uzeti prava medija kao i prava birača, kandidata i političkih stranaka.

Ocjena pravnih odredbi za regulaciju medija zahtijeva razmatranje odredbi u njihovoj cijelosti, bez nepravičnog fokusa na jednu odredbu zbog velikog broja osnovnih prava koja su obuhvaćena. Pored toga, ovo je područje u kojem se javljaju mnogi zakonski propisi i analitičar mora uzeti u obzir najnovije odluke ugovornih tijela i Evropskog suda za ljudska prava prilikom ocjene zakonskih odredbi za reguliranje medija tokom izbora. Na razvoj regulative o medijima također utječe sve veće korištenje interneta i novih medijskih tehnologija tokom izbora.

10.2. Jednak tretman i pristup

Stavovi 7.6. i 7.8. Kopenhaškog dokumenta OSCE-a iz 1990. godine koncizno daju sažetak standarda za jednak tretman i pristup medijima. Stav 7.6. zahtijeva da vlada omogući političkim strankama i organizacijama «neophodne pravne garancije koje će im omogućiti da se međusobno natječu po osnovu jednakog tretmana pred zakonom i od strane vlasti». Stav 7.8. nalaže da vlada mora osigurati da "nikakve zakonske ili administrativne prepreke ne postoje kada je u pitanju slobodan pristup medijima bez diskriminacije za sve političke grupacije i pojedince koji žele da učestvuju u izbornom procesu".

Propisi o jednakom tretmanu i pristupu mogu predstavljati izazov jer određene države zahtijevaju striktnu jednakost u pristupu, dok druge omogućavaju pravičan pristup nasuprot striktno jednakosti. "Pravičan pristup je prepoznat kao zadovoljavajuća obaveza jednakog tretmana pod uslovom da takav pristup se dodjeljuje u skladu sa objektivnim kriterijima za mjerenje sveukupnih nivoa podrške".⁴⁹ Izazov za zakonodavce leži u utvrđivanju objektivnih kriterija za mjerenje sveukupnih nivoa podrške.

Neke države su koristile rezultate prošlih izbora kao kriterij za mjerenje. Druge države koriste broj kandidata prisutnih na postojećim izborima kao kriterij za mjerenje, na osnovu stava da se postojeći nivo podrške iskazuje kroz mogućnost predstavljanja kandidata za izbore. Bez obzira na odabrani pristup u zakonodavstvu određene države, svaka formula za pravičan

48 *Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions* (Varšava: OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2012), str. 14, <<http://www.osce.org/odihr/elections/92057>>.

49 Vidjeti "Joint Statement on the Media and Elections borima", specijalni izvjestilac UN-a o slobodi mišljenja i izražavanja, OSCE-ov predstavnik za slobodu medija, OAS-ov specijalni izvjestilac o slobodi izražavanja, i ACHPR-ov specijalni izvjestilac o slobodi izražavanja i pristupa informacijama, 15. maj 2009, <<http://www.article19.org/data/files/pdfs/press/joint-statement-on-the-media-and-elections.pdf>>.

pristup mora se pažljivo procijeniti u svjetlu obaveze osiguranja jednakog tretmana u pristupu političkih natjecatelja koji ispunjavaju utvrđeni prag podrške na osnovu objektivnih kriterija.

Pravni okvir države treba sadržavati ove garancije i jasno definirati proces za njihovu pravovremenu provedbu prije i tokom izbora. Proces za utvrđivanje formule ili rasporeda za jednak pristup medijima za date izbore, bez obzira da li je pristup striktna jednakost ili pravična, treba biti razumljiv i objektivno primjenljiv. Također, treba uzeti u obzir drugačiji status javnih medija u državnom vlasništvu – koje finansiraju svi poreski obveznici – i privatnih medija, koji možda imaju veće diskreciono pravo unutar okvira izbornih kampanja.

Jedna praksa koja može osigurati ispunjenje ovog standarda je da se zahtijeva da glavne političke stranke, odnosno one koje su imale određeni minimalni broj glasova na prethodnim izborima ili koje su pokazale za trenutne izbore da imaju minimalni nivo podrške prema procjeni zasnovanoj na objektivnim kriterijima, imaju pravo na besplatno vrijeme na državnom radiju i televiziji na redovnoj osnovi, i ne samo tokom izbornih perioda. Pravni okvir koji utvrđuje da se takvim političkim strankama mjesečno garantira utvrđeni broj minuta emitiranja može osigurati ispunjenje ove prakse. Tokom izbornih kampanja, političke stranke i kandidati trebaju dobiti dodatno besplatno vrijeme za prenošenje informacija o svojim kandidaturama.

Besplatno vrijeme emitiranja ili besplatni prostor u štampanim medijima se obično dodjeljuje na jednakoj ili pravičnoj osnovi tokom izbornih perioda i prema utvrđenoj formuli koja se može objektivno primijeniti. Objektivna primjena može se omogućiti putem zakona koji utvrđuje minimalno vrijeme emitiranja koje će se dodijeliti političkim strankama i kandidatima. Raspoređeno vrijeme emitiranja mora biti dovoljno da bi se osiguralo da birači dobiju informacije od kandidata i političkih stranaka kako bi mogli efikasno koristiti svoje pravo glasanja te da su političke stranke i kandidati u mogućnosti da se efikasno natječu na izborima.⁵⁰

Prilikom ocjene ili izrade zakonskih odredbi o jednakom pristupu, propisi koji se odnose na medijsku pokrivenost aktivnosti osoba na vlasti, u kontekstu izbornih kampanja, bi mogli predstavljati dodatnu oblast za analizu. Osobe koje učestvuju u vlasti privlače više medijske pažnje. Osiguranje medijskog prostora za aktivnosti osoba koje se bave politikama, uključujući izborni period, je prirodno i neophodno kako bi se osigurao pristup javnosti informacijama. U isto vrijeme, iako osobe na vlasti uglavnom imaju veću medijsku izloženost, mediji trebaju izvještavati o aktivnostima vlasti na uravnotežen i kritičan način i voditi se načelom nivoa informativnosti pri odabiru materijala koji će emitirati.

Pitanje plaćenog političkog marketinga također može predstavljati oblast koju je teško regulirati jer su jasno primjenljiva prava na dobivanje i davanje informacija i pravo slobode izražavanja. Evropski sud za ljudska prava utvrdio je da najmanje u jednom slučaju zabrana

50 Međutim, analitičari trebaju voditi računa da u zemljama sa posebno liberalnim režimima za registraciju stranaka mogu postojati stotine registriranih stranaka te da mnoge od njih mogu odlučiti da učestvuju na izborima. U takvom okruženju, tretman striktno jednakosti svih učesnika na izborima može dovesti do toga da medijska pokrivenost postane nesuvisla ili nemoguća, čak i ukoliko mediji primjenjuju pristup u najboljoj vjeri. U takvim situacijama, određeni mehanizmi za utvrđivanje "krupnih političkih interesa", koji će dobiti preferencijalni tretman na osnovu šireg političke podrške, mogu predstavljati rješenje za primjenu jednakog tretmana i riješiti neefikasnost te dati kvalitetne informacije biračima. Privatni mediji su u boljoj poziciji da riješe ovakve okolnosti, s obzirom da će trošak oglašavanja vjerovatno biti ograničavajući faktor za beznačajne političke stranke.

plaćenog političkog marketinga predstavlja kršenje prava na slobodu izražavanja, u skladu sa članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima.⁵¹ Stoga, bilo kakva zabrana ili ograničavanje plaćenog političkog marketinga mora biti pažljivo definirano kako bi se poštovalo pravo slobode izražavanja. U slučajevima kada je dozvoljen plaćeni politički marketing treba postojati garancija jednakog tretmana i pristupa. Do nejednakosti dolazi ukoliko pravni okvir nije osigurao iste komercijalne stope za takav marketing za sve političke stranke i kandidate te da raspodjela vremena i lokacije za marketinške aktivnosti se vrši prema sličnim uslovima. Ukoliko je dozvoljen plaćeni politički marketing, treba biti ponuđen svim političkim strankama i kandidatima po komercijalnim cijenama za takve usluge oglašavanja i pod sličnim uslovima. Štaviše, plaćeni politički marketing treba biti identificiran kao takav i ne bi smio na bilo koji način biti skriven u formi vijesti ili reportaže.⁵²

Jednak tretman i pristup medijima, bez obzira da li na striktno jednakoj ili pravičnoj osnovi, može se regulirati zakonom o medijima ili zakonom o javnom informiranju umjesto primarnim izbornim zakonom. Pored toga, zakon može da propiše samo neke opće stavove o jednakom ili pravičnom tretmanu i pristupu te može prenijeti ovlaštenje na nadležni organ za propisivanje pojedinosti provedbe, kao što je centralno izborno tijelo ili specijalna komisija za medije. Bez obzira da li je to pitanje regulirano zakonom ili upravnim aktom, preporučuje se praćenje medija kako bi se obezbijedilo njihovo poštivanje. Pored toga, treba da budu propisane procedure prema kojima političke stranke ili kandidati mogu tražiti pravni lijek pred upravnim organom ili sudom za kršenje odredbi o jednakom ili pravičnom tretmanu i pristupu, kao i dobivanje naloga za raspoređivanje dodatnog vremena za stranku ili kandidata, ukoliko je to neophodno kako bi se ispravilo kršenje odredbi.

Standard jednakog tretmana i pristupa medijima je ugrožen ukoliko mediji u državnom vlasništvu ili pod državnom kontrolom imaju mogućnost favoriziranja određene političke stranke ili kandidata u vijestima, političkim emisijama, forumima ili uredničkim komentarima. Pristrano emitiranje ili postupanje u državnim medijima treba biti zabranjeno, a odgovorne vlasti bi trebale biti dužne odmah reagirati u slučajevima kršenja.

10.3. Ograničenja slobode izražavanja tokom predizbornih kampanja

Demokratski izbori nisu mogući tamo gdje se pravnim okvirom ograničava ili brani sloboda govora i izražavanja tokom kampanje. Važno je da pravni okvir osigura zaštitu za slobodno političko izražavanje i govor. Zakon ne treba nametati krivične sankcije za govor koji predstavlja «klevetu» ili «uvredu» za učesnike na izborima.⁵³ Pored toga, bez obzira na izvor

51 Vidjeti *TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti protiv Norveške*, br. 21132/05, 11. decembar 2008; *Vereingegen Tierfabriken Schweiz (VgT) protiv Švicarske* (br. 2) [GC], br. 32772/02, 30. juni 2009. Vidjeti također *Bowman protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], br. 24839/94, 10. februar 1998.

52 Vidjeti, "Recommendation No. R (99) 15 of the Committee of Ministers to Member States of the Council of Europe on Measures Concerning Media Coverage of Election Campaigns", Vijeće Evrope, 9. septembar 1999. Vidjeti, također, *Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions op.cit.*, napomena 48.

53 Predstavnici međunarodnih i regionalnih institucija za slobodu izražavanja preporučili su poništavanje svih krivičnih zakona o kleveti. Vidjeti "International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression, Joint Declaration", UN-ovog specijalnog izvjestioca za slobodu mišljenja i izražavanja, OSCE-ovog predstavnika za slobodu medija, OAS-ovog specijalnog predstavnika za slobodu izražavanja, 10. decembar 2002, <<http://www.osce.org/fom/39838>>.

prava, pravni okvir ne smije zabraniti otkazivanje kandidature ili kaznu zatvora za klevetu drugog kandidata ili političke stranke.

Sloboda govora je osnova demokratije. Evropski sud za ljudska prava jasno je naveo ovo načelo:

“(...) sloboda izražavanja čini jedno od suštinskih osnova demokratskog društva i jedan od osnovnih uslova za njegov napredak i samoostvarenje pojedinaca..., primjenjivo je ne samo na ‘informacije’ ili ‘ideje’ koje su pozitivno prihvaćene ili koje se smatraju neuvjerljivim ili beznačajnim, nego također i na one koje su uvrjedljive, šokantne ili uznemirujuće. Takvi su zahtjevi pluralizma, tolerancije i širokih pogleda. Bez toga nema demokratskog društva. Kako je utvrđeno članom 10, ova sloboda podliježe izuzecima koji, međutim, trebaju biti striktno definirani, a potreba za bilo kakvim ograničenjima mora biti opravdana.

Sud podsjeća da su ograničenja prihvatljive kritike šira u pogledu političara koji djeluju u svom javnom svojstvu nego u pogledu pojedinaca i privatnih osoba jer su političari neizbježno, i uz potpunu spoznaju, predmet detaljne kontrole njihovih riječi i djela od strane novinara i javnosti. Političari moraju posjedovati veći stupanj tolerancije posebno kada sami daju javno izjave koje podliježu kritikama.”⁵⁴

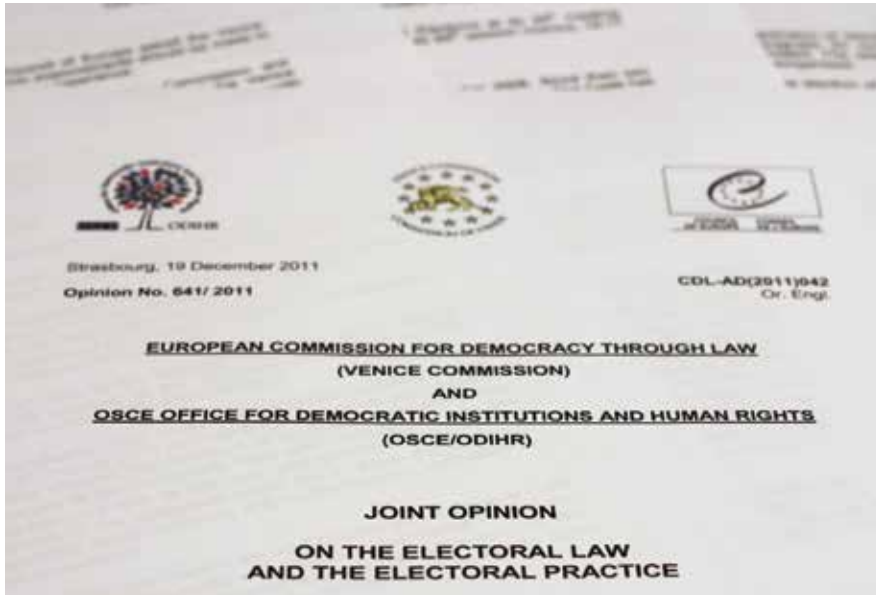
Mogućnost birača, kandidata i političkih stranaka da slobodno i otvoreno razmijene političke stavove od ključnog je značaja. Bilo kakvo ograničavanje slobode izražavanja i govora sprječava snažne i dinamične kampanje koje su od suštinskog značaja za izborne kampanje u demokratskom društvu.

Bilo kakvo ograničenje slobode političkog izražavanja je u suprotnosti sa međunarodnim pravom u oblasti ljudskih prava, osim ukoliko je takvo ograničenje isključivo neophodno u datom demokratskom društvu i utvrđeno članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima.⁵⁵

Pored toga, takvo ograničenje često krši garancije slobode govora utvrđene u ustavu zemlje. Ovaj standard ipak nije primjenljiv na zabranu huškačkog govora koji je usmjeren na poticanje drugih osoba da vrše nasilje ili poticanje mržnje na etničkoj osnovi.

54 Vidjeti presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetima *Koprivica protiv Crne Gore*, br. 41158/09, 22. novembar 2011, *Mizzi protiv Malte*, br. 17320/10, 22. novembar 2011; kao i ranijih predmeta *Jerusalem protiv Austrije*, br. 26958/95, 27. februar 2001. i *A. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 35373/97, 17. decembar 2002. Sud je donio presudu da zaštita političkog govora je toliko sveta da doslovno ne podliježe krivičnom gonjenju kada je u pitanju kleveta.

55 *Ibid.*



11.

Finansiranje kampanje i rashodi

11.1. Opća razmatranja

Finansiranje kampanja je složeno pitanje za reguliranje tokom izbora zbog ravnoteže koja se mora uspostaviti između smanjenja prevelikih troškova, koji mogu ugrožavati slobodan izbor birača, i prava slobode udruživanja i izražavanja, koja se često koriste kroz doniranje novca ili usluga kandidatima ili političkim strankama. Pored toga, takve donacije se često daju političkim strankama izvan perioda izbornih kampanja te stoga ocjena pravnog okvira treba uključivati analizu zakona o osnovanju političkih stranaka koji se primjenjuje na opće aktivnosti političke stranke. Ovo je oblast propisa koja je u procesu razvoja i analitičar treba razmotriti najnovije odluke ugovornih tijela i Evropskog suda za ljudska prava prilikom ocjene zakonskih odredbi za finansiranje kampanja i rashoda.

11.2. Javno (vladino) finansiranje kampanja

Ukoliko pravni okvir predviđa javno (vladino) finansiranje kampanja, u tom slučaju ono mora biti osigurano na osnovu jednakog tretmana pred zakonom. Stavovi 7.6. i 7.8. OSCE-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine daju smjernice u ovom smislu. Stav 7.6. traži da vlada političkim strankama i organizacijama da "neophodne pravne garancije kako bi im omogućila da se međusobno natječu na osnovu jednakog tretmana pred zakonom i od strane vlasti". Stav 7.8. zahtijeva da vlade osiguraju da "nikakve zakonske ili administrativne prepreke ne postoje kada je u pitanju slobodan pristup medijima bez diskriminacije za sve političke grupacije i pojedince koji žele da učestvuju u izbornom procesu". Odredbe koje se odnose na javno finansiranje kampanja trebaju poštovati načela jednakog tretmana pred zakonom i nediskriminacije. Međutim, kao i kod propisa o medijima, načelo jednakog tretmana u finansiranju kampanja može se primjenjivati na osnovu striktno jednakosti ili pravičnosti.

Pravni okvir treba osigurati da raspodjela javnih sredstava za kampanje se radi na pravičan, transparentan, pravovremen i odgovoran način. Pravni okvir treba osigurati da se kod podjele javnih sredstava za svrhe kampanja ne daje prednost osobama koje su na vlasti. To ne znači da javno finansiranje za kampanje ne može biti zasnovano na formulama "pravičnosti". Međutim, sve odredbe za javno finansiranje trebaju biti jasno navedene u zakonu i zasnovane na objektivnim kriterijima koji ne podliježu proizvoljnom tumačenju od strane državnih vlasti.

11.3. Privatno finansiranje kampanja

Odredbe o privatnim finansijskim priložima kampanjama su jedna od najsloženijih oblasti koje se moraju obuhvatiti izbornim zakonskim propisima. S jedne strane, privatno uključivanje u političke kampanje kroz finansijske priloge predstavlja pozitivan način za iskazivanje političkih prava. S druge strane, postoji rizik od neprimjerenog utjecaja koji može biti posljedica prekomjernog ili neravnomjernog finansiranja od strane jedne osobe ili grupe osoba. Stoga, treba imati pažljivo uravnotežen pristup prilikom definiranja propisa za privatno finansiranje kampanja.

Bilo koje ograničavanje privatnog finansiranja političkih kampanja mora se pažljivo analizirati. To je osjetljivo područje za koje je važan kontekst date države, jer ustavni okvir u nekim zemljama podrazumijeva da pravo davanja novca političkim strankama mora biti izuzetno zaštićeno kao i pravo političkog govora. Bilo kakva zabrana ili ograničavanje treba biti razumno i štiti pravo političkog izražavanja kroz davanje finansijskih priloga političkim kampanjama, a u isto vrijeme očuvati integritet izbornog procesa. Pravni okvir treba omogućiti privatno finansiranje političkih kampanja i utvrditi razumna ograničenja u pogledu iznosa privatnog finansiranja. Privatno finansiranje se treba omogućiti jer prema riječima Evropskog suda za ljudska prava, "sloboda političke debate čini temelj demokratskog sistema "i sloboda izražavanja je jedan od neophodnih uslova " potrebnih za "osiguravanje slobodnog izražavanja mišljenja ljudi u pogledu izbora zakonodavnog tijela".⁵⁶ Šta je razumno ograničenje, zavisi o vrsti izbora i konkretnim faktorima vezanim za određenu zemlju, uključujući i relativne troškove medijskog oglašavanja i drugih materijala za kampanju.

56 *Bowman protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], br. 24839/94, §§41-41, 10. februar 1998.

Kroz privatno finansiranje treba postojati mogućnost davanja donacija za kampanje kandidata po vlastitom izboru, u skladu sa zakonskim odredbama koje reguliraju iznos, vremenski okvir i metodu davanja finansijskog priloga, kao i uslove u pogledu objavljivanja informacija. Zakon ne treba sadržavati odredbe čiji je cilj usmjeravanje privatnog finansiranja određenim strankama ili kandidatima. Primjer takve odredbe bila bi zabrana direktnog privatnog finansiranja političkih stranaka ili kandidata i, umjesto toga, uslov da se prilozi uplaćaju u «javni» fond iz kojeg će se prilozi raspoređivati političkim strankama i kandidatima u skladu sa utvrđenom formulom. Takva odredba, zapravo, zahtijeva da određena osoba daje podršku ne samo svom preferiranom kandidatu, nego i protivničkim kandidatima. Ciljanog primatelja sredstava privatnog finansiranja treba odrediti isključivo donator tih sredstava.

Zakon o finansiranju kampanja također regulira donacije u naturi. Donacije u naturi predstavljaju usluge i robe koje se daju strankama i kandidatima bez naknade ili uz popust. Zakonodavstvo treba definirati kako se vrednuju donacije u naturi te osigurati da prilozi u naturi podliježu istim zakonskim odredbama koje se primjenjuju na novčane priloge. U državama sa ograničenjima rashoda, donacije u naturi i robe i usluge date uz popust uključuju se u ograničenje rashoda po tržišnoj vrijednosti date robe ili usluge. U protivnom, može se zaobići primjena ograničenja rashoda kroz korištenje donacija u naturi.

Sve prisutnije pitanje u oblasti finansiranja kampanja je utvrđivanje rashoda prema pojedincima koji nisu direktno povezani sa konkretnim kandidatom ili političkom strankom. Ovi pojedinci se često nazivaju "trećim stranama". Zakon u određenim državama obuhvata kampanje, prikupljanje sredstava i rashode trećih strana. Umjesto davanja donacija, treće strane direktno daju informacije javnosti. Njihova aktivnost koja se naziva neovisni rashodi ili neovisni govor ne treba se zabraniti. U okviru garancije slobode izražavanja, ove treće strane bi trebale imati pravo prikupljanja sredstava i izražavanja stavova o političkim pitanjima. Ukoliko se ograniči njihova sloboda u pogledu prikupljanja sredstava i vođenja neovisnih paralelnih kampanja, takvo ograničenje mora imati zakonit cilj, biti proporcionalno tom cilju i striktno neophodno u jednom demokratskom društvu.⁵⁷ Međutim, s obzirom da treće strane trebaju imati pravo na trošenje sredstava tokom kampanja, ovi rashodi bi trebali podlijeđati razumnim ograničenjima i uslovima u pogledu objavljivanja informacija. Pravila za objavljivanje informacija o donatorima koje se odnose na njihove aktivnosti finansiranja i trošenja sredstava tokom predizborne kampanje trebaju se primijeniti na sve osobe, grupe i tijela, uključujući i treće strane.

Još jedan izazovan aspekt finansiranja kampanja je pitanje da li je primjereno utvrditi ograničenje na iznos koji kandidat ili politička stranka može potrošiti tokom izbora. Ograničenje rashoda može biti problematično u zemlji čiji ustavni okvir smatra da pravo trošenja novca u političkoj kampanji treba biti izuzetno zaštićeno kao pravo političkog govora. Bilo kakvo ograničenje rashoda može se smatrati ograničavanjem prava političkog izražavanja. U kontekstu međunarodne dobre prakse, razumno ograničavanje rashoda je prihvatljivo jer država ima obavezu osigurati da se slobodan izbor birača ne ugrožava ili da demokratski proces ne postane pristrasan kroz neravnomjerne rashode jednog kandidata ili stranke.⁵⁸ Pored toga, razumno ograničenje može unaprijediti postojanje "jednakih pravila

⁵⁷ *Ibid.*

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

igre za sve" i osigurati da informacije o kampanji koje dobivaju glasači ne favoriziraju jednog kandidata jer je takav kandidat u mogućnosti monopolizirati protok informacija kroz rashode svoje kampanje.⁵⁹

11.4. Zahtjevi u pogledu izvještavanja i objavljivanja i sankcije u slučaju kršenja

Propisi o finansiranju kampanja neće biti efikasni bez zahtjeva za kandidate i političke stranke koji se odnose na izvještavanje i objavljivanje informacija. Pravni okvir treba predvidjeti periodično izvještavanje u određenim prihvatljivim vremenskim intervalima o svim primljenim priložima i rashodima jednog učesnika ili u svrhu podrške kandidata ili političke stranke. Pravni okvir treba navesti da li se izvještajni period poklapa sa predizbornom kampanjom ili se produžava, uzimajući u obzir činjenicu da neki rashodi mogu nastati prije početka zvaničnog početka kampanje. Takav zakon također treba utvrditi da se korištenje državnih resursa od strane pojedinačnih kandidata ili stranki na političkoj funkciji prikazuje kao rashod te da ih snosi onaj koji se natječe na izborima.

Pravni okvir treba posebno utvrditi vladinu agenciju ili tijelo koje će biti odgovorno za primanje i čuvanje izvještaja o priložima i rashodima za kampanje. Pravni okvir treba jasno navesti gdje i kada takvi izvještaji mogu biti stavljeni na javni uvid. Svi izvještaji o kampanjama trebaju podlijegati reviziji odgovarajuće vladine agencije. Pravni okvir treba regulirati vladinu agenciju koja ima ovlasti za reviziju i parametre po kojima se vrši revizija. Parametri revizije moraju biti jasno definirani i jedinstveno se primjenjivati na sve izvještaje, kako bi se spriječila pristrasna revizija u korist ili protiv određenog kandidata ili stranke.

Sve kazne u slučaju nepodnošenja izvještaja ili podnošenja izvještaja sa pogrešnim informacijama trebaju biti jasno utvrđene pravnim okvirom i trebaju biti srazmjerne samom prekršaju. Naprimjer, kandidati ne bi trebali biti diskvalificirani ili im biti zabranjeno učešće na izborima zbog nepravilnosti u izvještavanju. Propisane finansijske kazne trebaju biti proporcionalne i zasnovane na prirodi i obimu nepravilnosti u izvještaju. Iako sankcije ne smiju biti nesrazmjerne, trebaju biti dovoljno stroge da bi bile efektivne i odvraćajuće. Pored toga, zakon mora jasno utvrditi koja vladina agencija ili organ su odgovorni za pokretanje pravnih radnji za kršenja, bilo putem prosljeđivanja odgovarajućem tužiocu ili kao stranka u sudskom postupku na nadležnom sudu.

Sankcije za značajna kršenja propisa o finansiranju kampanja, kao što su kršenja zahtjeva u pogledu izvještavanja, trebaju biti efikasne, proporcionalne povredi i odvraćajuće. Krivične sankcije su odgovarajuće za ozbiljna kršenja propisa o finansiranju kampanje koja podrivaju integritet izbornog procesa.

59 *Guidelines on Political Party Regulation, op.cit, napomena 46.*



OSCE/JIFFER BOURGIGNON

12.

Posmatrači

Transparentan izborni proces predstavlja standard neophodan za osiguranje demokratskih izbora. Ovo je standard utvrđen stavom 8. OSCE-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine kojim se prepoznaje značaj prisustva posmatrača, stranih i domaćih, u svrhu osiguranja transparentnosti izbornog procesa. Pravni okvir treba predvidjeti prisustvo posmatrača, domaćih i stranih, kao i predstavnika medija, političkih stranaka i kandidata. Pored toga, posmatrači iz nevladinih organizacija imaju važnu ulogu u jačanju transparentnosti izbornih procesa i trebaju imati pravo da budu akreditirani za posmatranje. Pored toga, zakoni koji uređuju formiranje i opće aktivnosti nevladinih organizacija i javnih udruženja ne trebaju sadržavati bilo kakve nerazumne zahtjeve u pogledu stjecanja pravnog statusa neophodnog kako bi se kvalificirali za posmatranje izbornog procesa.

Pravni okvir treba osigurati jasne i objektivne kriterije u pogledu zahtjeva za registraciju u svojstvu posmatrača, uključujući primjerene rokove, koje vladino tijelo vrši akreditaciju posmatrača, zahtjeve za dobivanje statusa posmatrača i pod kojim okolnostima se može poništiti status posmatrača. Zakon treba jasno navesti prava posmatrača koja se odnose na sve izbore, uključujući lokalne izbore i referendum. Zakon treba jasno propisati hitni postupak kako bi posmatračima bilo omogućeno da dobiju odgovor na žalbu u slučajevima kada izborni tijelo ospori njihova prava, uključujući pravo da budu registrirani kao domaći posmatrači.

Prava posmatrača trebaju biti jasno i precizno definirana izbornim zakonom. Opća odredba kojom se posmatračima dozvoljava da posmatraju izborni proces nije dovoljna. Posmatrači trebaju imati nesmetan pristup svim nivoima izborne administracije, u svako vrijeme, efikasan pristup drugim javnim uredima koji su bitni za izborni proces i mogućnost sastajanja sa svim političkim strukturama, medijima, civilnim društvom i glasačima. Zakonom treba utvrditi jasne i precizne odredbe kojima se utvrđuju prava posmatrača da izvrše kontrolu dokumentacije, prisustvuju sastancima, vrše praćenje izbornih aktivnosti na svim nivoima, kao i da dobiju kopiju odluka, protokola, tabelarnih prikaza, zapisnika i drugih izbornih dokumenata na svim nivoima.

Posmatrači trebaju dobiti odgovarajuće autorizacije prije izbora koje su im dovoljne da organiziraju svoje aktivnosti na efikasan način. Izbori su proces koji obuhvata aktivnosti prije i nakon samog glasanja. Efikasno praćenje izbora ne može biti ograničeno samo na praćenje glasanja na dan izbora. Posmatrači trebaju imati pravo pristupa tokom cijelog izbornog procesa, uključujući brojanje glasova, tabeliranje rezultata, saslušanje i donošenje odluka po pritužbama i žalbama podnesenim izbornim tijelima i sudovima.

Pravni okvir također mora jasno definirati šta nije dozvoljeno posmatračima, kao što je miješanje u proces glasanja, direktno učešće u glasanju ili procesu brojanja glasova, ili pokušaju da se utvrdi kako će glasač glasati ili kako je glasao. Neophodno je odrediti ravnotežu između prava posmatrača i pravilnog provođenja izbornog procesa. Međutim, bilo koji zahtjev koji bi mogao biti isuviše težak za posmatrače i ugrožavati zakonito posmatranje treba se pažljivo razmotriti. Ovo je posebno primjenljivo za bilo koje odredbe koje za cilj imaju "utišavanje" posmatrača, kako bi ih se spriječilo da podnesu izvještaj ili daju informacije koje su prikupili tokom posmatranja izbora.



OSCE/MATS LINDBERG

13.

Postupci glasanja

13.1. Tajnost glasanja

Tajnost glasanja predstavlja standard za demokratske izbore. Utvrđen je stavom 74. Kopenhaškog dokumenta OSCE-a iz 1990. godine kojim se zahtijeva da se glasanje obavlja tajno. Biračima se mora garantirati da se njihov izbor prilikom glasanja neće otkriti drugim osobama te da neće biti predmet zastrašivanja ili odmazde zbog načina kako su odlučili popuniti glasački listić. To podrazumijeva da pravni okvir sadrži mehanizme za kontrolu i sigurnost glasačkih listića, posebno u smislu odredbi koje se odnose na glasanje na biračkim mjestima te da se u isto vrijeme osigura da se niti jedan glasački listić ne može identificirati u smislu da je popunjen od strane određenog birača.

Ni pod kakvim okolnostima, osim u svrhu prebrojavanja glasačkih listića nakon završetka glasanja, niti jednom članu biračkog odbora na biračkom mjestu ili nekoj drugoj osobi ne

smije se dozvoliti da vidi, uzima ili kontrolira ispunjeni glasački listić. Međutim, ova zabrana se ne odnosi na osobu koja je zakonski ovlaštena da pomaže biraču kojem je potrebna pomoć zbog fizičke onesposobljenosti.

Načelo tajnosti glasanja zahtijeva da zakonske odredbe osiguraju da je tajnost glasanja ne samo pravo birača nego i apsolutna obaveza. Najčešća zloupotreba ovog zahtijeva ogleda se u obliku "porodičnog" ili "grupnog glasanja", što je još uvijek relativno učestala praksa u nekim zemljama. "Otvoreno glasanje", tj. glasanje izvan glasačkih kabina, ispred drugih birača, i stoga otkrivanje izbora birača, predstavlja još jedno kršenje načela tajnosti glasanja. Izborni zakonodavstvo treba jasno odrediti da svaki glasački listić mora biti tajno ispunjen i da je glasanje tajno. Zvanični organi zaduženi za glasanje ne smiju ni pod kakvim okolnostima prihvatiti odstupanje od načela tajnosti glasanja. Međutim, zahtjev u pogledu tajnog označavanja glasačkog listića ne smije se pogrešno primijeniti kako bi se zabranilo ili ograničilo pravo birača i drugih osoba da otkriju kako su glasali na izborima u izlaznim anketama koje se provode izvan biračkih mjesta.

13.2. Osobe čije je prisustvo dozvoljeno na biračkim mjestima

Pravni okvir treba zabraniti prisustvo neovlaštenih osoba na biračkim mjestima. Posebno predstavnici vlasti koji nisu dio izborne administracije za dato biračko mjesto, izbornu jedinicu ili okrug ne bi trebali biti prisutni i savjetovati ili davati uputstva osobama koje provode izbore ili biračima. Pravni okvir treba uključiti jasnu zabranu prisustva neovlaštenih osoba na biračkim mjestima i u prostorijama drugih izbornih tijela. Pravni okvir može uključiti kompletnu listu osoba koje mogu biti prisutne na biračkom mjestu ili u drugim prostorijama tokom glasanja, brojanja i izrade tabela. Osobe kojima je dozvoljeno prisustvo na biračkim mjestima moraju nositi određeni oblik identifikacije utvrđen zakonom kako bi ih jasno mogli prepoznati birači i posmatrači.

Policijski službenici i službenici koji rade na osiguranju mogu ući na biračka mjesta samo da glasaju ili da uspostave red. U slučaju da je prisustvo policije ili osiguranja potrebno da bi se uspostavio red na biračkom mjestu, oni treba da uđu po pozivu predsjednika izborne komisije tog biračkog mjesta ili osobe koja ga predstavlja i trebaju napustiti biračko mjesto odmah po uspostavljanju reda.

13.3. Procedure glasanja

Sve procedure koji se odnose na proces glasanja trebaju osigurati da se birači identificiraju na odgovarajući način, kao i da postoje drugi mehanizmi koji bi spriječili pokušaje lažnog glasanja. Međutim, glasačke procedure ne trebaju biti previše teške ili komplicirane kako ne bi ugrozile proces glasanja. Procedure glasanja trebaju osigurati da se svi glasački listići i materijali za glasanje čuvaju na odgovarajući način prije, tokom i nakon glasanja.

Općenito, većina glasanja se vrši na dan izbora tako što birači lično odlaze na biračko mjesto. Neki birači, međutim, nisu u mogućnosti da lično odu na biračko mjesto na dan izbora zbog fizičkog onesposobljenja ili putovanja. Nije neuobičajeno da izborni zakonodavstvo osigura alternativne metode glasanja, kao što je prijevremeno glasanje, glasanje putem pošte ili

mobilno glasanje, kako bi se omogućilo veće učešće birača na izborima. Međutim, odredbe za alternativno glasanje moraju biti pažljivo izrađene kako bi se smanjila mogućnost za prevare i osigurao integritet izbornog procesa. Ovo je posebno važno u pogledu identifikacije birača da bi se pokazalo da imaju pravo na korištenje alternativne metode te dokazalo da je birač upravo ona osoba za koju se predstavlja. Pored toga, moraju biti uspostavljeni mehanizmi za sprječavanje da jedna osoba glasa koristeći alternativni metod i redovni proces glasanja na istim izborima.

13.4. Mobilno glasanje

Uobičajeno je da izborni zakonodavstvo predvidi mobilno glasanje za birače sa fizičkim invaliditetom ili one koji ne mogu doći na biračko mjesto iz drugih opravdanih razloga. Načelo prilagođavanja potrebama birača koji je osnova koncepta mobilnog glasanja je svakako za pohvalu. Međutim, odredbe za mobilno glasanje moraju se pažljivo definirati kako bi se smanjila mogućnost prevara.

Ukoliko zakon predviđa mogućnost mobilnog glasanja, važno je uključiti zaštitne mehanizme kako bi se osigurao integritet procesa mobilnog glasanja. Sljedeće mjere se preporučuju kao dio zakonskih odredbi za mobilno glasanje:

- Mora se utvrditi procedura za identifikaciju birača koji koriste mobilno glasanje kako bi se spriječilo njihovo dvostruko glasanje. To podrazumijeva tačnu evidenciju na biračkom mjestu kako bi se osiguralo da birač koji koristi mobilno glasanje ne može glasati i na biračkom mjestu. Također, to zahtijeva stroge procedure utvrđivanja identiteta birača koji glasa putem mobilnog glasanja tokom samog procesa glasanja;
- Mobilno glasanje se treba koristiti samo u onim slučajevima kad je biraču teško da dođe do biračkog mjesta i glasa. Ova činjenica se obično utvrđuje pisanim zahtjevom biračkom odboru, kada je to moguće, uz objašnjenje zašto je biraču teško da dođe do biračkog mjesta. Zahtjev mora podnijeti sam birač, a razmatra ga birački odbor u roku utvrđenim zakonom;
- Posmatračima svih kategorija ili njihovim predstavnicima, ukoliko je broj posmatrača ograničen zbog praktičnih razloga (npr. zbog prijevoza helikopterom itd.), se mora dozvoliti da prate mobilne glasačke kutije;
- Broj glasačkih listića uzet za mobilno glasanje i broj vraćenih glasačkih listića se mora formalno evidentirati u svim protokolima i evidencijama izbora;
- Broj birača koji su koristili mobilne glasačke kutije treba evidentirati u zapisniku biračkog mjesta i u kasnije sastavljenim protokolima izborne komisije. Na taj način omogućava se utvrđivanje određenih područja u kojima je odnos broja glasova dobivenih mobilnim glasanjem neobično visok, što može ukazivati na prevaru ukoliko biračko tijelo u toj oblasti čine osobe koje bi trebale biti u mogućnosti lično glasati na biračkom mjestu;

- Najmanje dva člana biračkog odbora trebaju zajedno voditi mobilno glasanje na geografskom području koje pokriva određeno biračko mjesto. Ova dva – ili više članova – ne smiju biti iz iste političke stranke, ili imenovana od strane iste osobe ili institucije u birački odbor; i
- Zakon mora jasno utvrditi kada i kako se prebrojavaju glasački listići mobilnog glasanja, i posebno, kada se mogu prebrojavati zajedno sa glasačkim listićima sa redovnih biračkih mjesta. Brojanje glasačkih listića mobilnog glasanja se treba vršiti u prisustvu akreditiranih posmatrača.

13.5. Glasanje putem pošte

Veliki broj zemalja omogućava biračima glasanje tako što prime prazne glasačke listiće i vrate popunjene glasačke listiće putem državne poštanske službe. Glasanje putem pošte može uključivati logističke izazove, poput zavisnosti o državnoj poštanskoj službi, štampanje i obradu glasačkih listića, unutrašnjih koverti za sigurno popunjavanje listića i vanjskih koverti za slanje, te davanja posebnih uputstava za birače koji primaju glasačke listiće putem pošte. Također mogu postojati logistički izazovi u smislu štampanja i obrade formulara koje koriste birači da bi tražili da im se putem pošte dostave glasački listići za glasanje. Najveći izazov, međutim, je osiguranje tajnosti glasanja jer birač dobiva glasački listić koji treba ispuniti u nekontroliranom okruženju izvan biračkog mjesta. Također, može se pojaviti problem da li će se popunjeni glasački listić brojati ukoliko je poslan u utvrđenom roku, ali zbog kašnjenja poštanske službe nije zaprimljen na dan izbora. Iako nije moguće pravnim okvirom spriječiti zloupotrebe načela tajnosti glasanja prilikom glasanja putem pošte, moguće je osigurati pravne sankcije za povredu tajnosti te uključiti druge odredbe koje smanjuju mogućnost podriivanja integriteta izbora kroz lažno glasanje putem pošte.

Sljedeće odredbe treba razmotriti za uključivanje u pravni okvir kako bi se povećala sigurnost glasanja putem pošte:

- Jasne i objektivne odredbe koje utvrđuju pod kojim okolnostima se birač može prijaviti za glasanje putem pošte. Zakon treba jasno utvrditi da li je glasanje putem pošte mogućnost dostupna svim biračima ili samo onim biračima koji ne mogu izaći na biračko mjesto na dan izbora. Zakon također treba jasno navesti da li je moguće glasanje putem pošte izvan zemlje jer podrazumijeva proceduru koja uključuje strane poštanske službe pored državne poštanske službe;
- Zahtjev za dostavu glasačkog listića putem pošte treba biti u pisanom obliku i potpisan od strane birača. Rok za podnošenje zahtjeva za dostavu glasačkog listića putem pošte treba biti utvrđen tako da osigura dovoljno vremena izbornom tijelu da provjeri i potvrdi potpis birača i druge lične identifikacijske podatke koji se mogu tražiti zakonom u svakom zahtjevu ukoliko se pojavi zabrinutost u smislu autentičnosti zahtjeva za dostavu glasačkih listića putem pošte;

- ❑ Političkim strankama i kandidatima treba zabraniti rukovanje zahtjevima za dostavu glasačkih listića putem pošte ili zapečaćenim paketima sa glasačkim listićima. Samo birači, izborno tijelo i radnici poštanske službe mogu rukovati paketima koji sadrže glasačke listiće;
- ❑ Zahtjev za glasanje putem pošte treba uključivati potvrdu birača da je tajno glasao i svojeručno;
- ❑ Rokovi dostavu glasačkih listića za glasanje putem pošte trebaju biti razumni kako bi izborna administracija mogla izvršiti logističke aktivnosti;
- ❑ Zakon mora jasno utvrditi rok, uključujući datum i vrijeme za prijem potpunjenih glasačkih listića putem pošte ukoliko će ih brojati izborna administracija. Zakon također mora biti jasan u pogledu uključivanja bilo kakvih nevažnih materijala ili propusta da se stave potrebni materijali, kao što je dokaz o identitetu birača, čime glasački listić postaje nevažeći;;
- ❑ Zakon mora jasno utvrditi gdje, kada i kako će se brojati glasački listići dostavljeni putem pošte; i
- ❑ Posmatrači moraju biti u mogućnosti da prate verifikaciju i brojanje glasačkih listića dostavljenih putem pošte.

13.6. Prijevremeno glasanje

Prijevremeno glasanje uvedeno je u velikom broju zemalja kako bi se povećalo učešće birača na izborima. Za razliku od glasanja putem pošte, prijevremeno glasanje se odvija u kontroliranom okruženju. Prijevremeno glasanje u kontroliranom okruženju podrazumijeva da od određenog dana utvrđenog zakonom birači mogu glasati u posebnom javnom uredu gdje će zvaničnik osigurati tajnost glasanja. Ovaj javni ured može biti izborna komisija ili neki drugi ured vlade.

Dužina perioda tokom kojeg je moguće izvršiti prijevremeno glasanje razlikuje se od države do države koja dozvoljava takvu vrstu glasanja. Država može predvidjeti dugi period za prijevremeno glasanje koji obuhvata nekoliko sedmica. Nasuprot tome, država može omogućiti jedan ili dva dana za prijevremeno glasanje neposredno prije dana izbora. Treba razmisliti o uvođenju sljedećih odredbi u pravni okvir kako bi se povećala sigurnost prijevremenog glasanja:

- ❑ Jasne odredbe koje utvrđuju pod kojim okolnostima glasač može koristiti proces prijevremenog glasanja. Zakon treba jasno navesti da li je prijevremeno glasanje mogućnost dostupna svim biračima ili samo onima koji ne mogu izaći na biračko mjesto na dan izbora;

- ❑ Treba razmotriti period tokom kojeg je dozvoljeno prijevremeno glasanje i koji počinje tek nakon akreditacije posmatrača kako bi isti mogli posmatrati prijevremeno glasanje;
- ❑ Na kraju svakog dana prijevremenog glasanja, treba se popuniti zvanični zapisnik, sličan po formi zapisniku sa redovnog biračkog mjesta gdje se navodi broj birača, iskorišteni glasački listići i uništeni glasački listići za taj dan prijevremenog glasanja;
- ❑ Zapečaćene biračke kutije, popisi birača i liste, neiskorišteni glasački listići i sav izborni materijal mora biti osiguran i čuvati se na sigurnom na kraju svakog dana prijevremenog glasanja;
- ❑ U svrhu planiranja broja glasačkih listića potrebnih za prijevremeno glasanje i lokacija gdje se trebaju dostaviti glasački listići treba razmotriti da se od birača traži da izbornoj administraciji dostave formalni pisani zahtjev za prijevremeno glasanje; i
- ❑ Zakon mora jasno utvrditi gdje, kada i kako će se prebrojavati glasački listići prijevremenog glasanja, posebno da li će se brojati odvojeno ili zajedno sa glasačkim listićima sa redovnih biračkih mjesta. Brojanje glasačkih listića prijevremenog glasanja treba se izvršiti uz prisutnost akreditiranih posmatrača.

Teret koji se stavlja na organizacije za praćenje i zastupnike kandidata produženim procesom prijevremenog glasanja može biti veoma značajan. Otvaranje širokih mogućnosti za prijevremeno glasanje također može povećati mogućnost izbornih prevara. Prijevremeno glasanje može predstavljati dodatni teret za izborna tijela i može značajno otežati posmatračke aktivnosti. Navedene preporuke mogu pomoći da se ublaže navedeni problemi.

13.7. Glasanje putem opunomoćenika

U nekim zemljama, biračima je dozvoljeno da imenuju opunomoćenika koji će glasati umjesto njih, ukoliko sami nisu u mogućnosti da putuju do biračkog mjesta na dan izbora, bilo zbog fizičkog onesposobljenja ili nekog drugog opravdanog razloga. U mnogim zemljama, međutim, glasanje putem opunomoćenika nije dozvoljeno zbog ustavne odredbe da se mora osigurati tajnost glasanja te da pravo glasanja mora iskoristiti birač lično. Glasanje putem opunomoćenika je otvoreno za zloupotrebe, a u nekim zajednicama, često zbog kulturoloških razloga, članovi porodice mogu dati svoje glasove glavi domaćinstva da glasa onako kako smatra da je primjereno.

Teško je opravdati korištenje glasanja putem opunomoćenika, posebno ukoliko je dostupno glasanje putem pošte, prijevremeno glasanje ili mobilno glasanje. Ukoliko pravni okvir propisuje mogućnost glasanja putem opunomoćenika, analitičar koji analizira zakonodavstvo treba naglasiti zabrinutosti koje ovakav način glasanja uzrokuje zbog poštivanja načela tajnosti glasanja i mogućnosti zloupotreba. Analitičar izbornog pravnog okvira određene zemlje može preporučiti alternativne procedure za glasanje kao zamjenu za glasanje putem opunomoćenika.

13.8. Glasanje pripadnika vojske

Uobičajeno je da pravni okvir sadrži posebne odredbe kojima se omogućava pripadnicima vojske da koriste svoje pravo glasanja za vrijeme obavljanja aktivne vojne dužnosti. Iako je zaštita prava pripadnika vojske da glasaju važna, odredbe moraju biti pažljivo definirane kako bi se spriječile zloupotrebe, uključujući mogućnost da na vojnike izvrše neprimjereni utjecaj njihovi nadređeni oficiri.

Nije neuobičajeno da izborna zakonodavstvo omogući osnivanje posebnih biračkih mjesta u okviru vojnih jedinica lociranih daleko od naseljenih mjesta. Ukoliko se takva organizacija ne može izbjeći, ona treba biti praćena dodatnim objašnjenjem da su ovakvi slučajevi izuzeci i gdje god je to u geografskom smislu moguće, birači koji su pripadnici vojnih snaga trebaju glasati na biračkim mjestima kao i ostali građani.

Kada se radi o lokalnim izborima, pripadnik vojske treba normalno glasati u onoj izbornoj jedinici u kojoj je njegovo stalno mjesto prebivališta. Ovo je neophodno kako bi se osiguralo da lokalne predstavnike biraju oni koji imaju prebivalište u datoj zajednici, a ne birači koji nemaju stvarnih veza sa datim područjem.

13.9. Usaglašavanje načela prilagođavanja potrebama birača i mehanizama zaštite od izborne prevare

Pažljivo se treba uspostaviti ravnoteža između prilagođavanja potrebama birača i potrebe za zaštitom od izbornih prevara. Ukoliko nisu precizno propisane, odredbe usmjerene na prilagođavanje potrebama određenih grupa birača, kroz utvrđivanje posebnih postupaka glasanja, može lako doći do zloupotrebe od strane osoba koje pokušavaju glasati više od jedan put ili koji ne ispunjavaju uslove za posebne postupke glasanja. Stoga, takve odredbe treba pažljivo izraditi i analizirati. Analitičari izbornog zakonodavstva trebaju procijeniti da li pravni okvir nudi odgovarajuće zaštitne mjere za sprječavanje potencijalne zloupotrebe i prevare u slučajevima kada su dozvoljeni alternativni načini glasanja.



OSCE/EJMS ESCHENBACHER

14.

Transparentnost prilikom prebrojavanja i tabeliranja glasova

14.1. Opća načela

Pravično i tačno prebrojavanje glasova je osnova demokratskih izbora. Ovo je standard utvrđen u stavu 7.4 OSCE-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine, kojim se zahtijeva da glasovi "moraju biti prebrojani i upisani pošteno, a zvanični rezultati objavljeni". To podrazumijeva da se glasovi prebrojavaju i tabeliraju u prisustvu posmatrača i da je cijeli proces kojim se utvrđuje pobjednik izbora potpuno transparentan. Pravni okvir treba osigurati prisustvo posmatrača – domaćih i stranih – i predstavnika medija, političkih stranaka i kandidata tokom prebrojavanja i tabeliranja glasova.

Pravni okvir mora jasno definirati izbornu formulu koji će se koristiti kako bi se glasovi pretvorili u mandate. Pragovi, kvote i svi drugi detalji izborne formule moraju biti jasno navedeni, kao i sve mogućnosti kao što su izjednačenje glasova, povlačenje kandidature i smrt kandidata. Zakon mora jasno definirati koji glasački listići su važeći, a kada se smatraju nevažećim. Pravila za utvrđivanje validnosti glasačkih listića ne mogu biti toliko stroga da bezrazložno oduzimaju pravo glasa biračima. Osnovno načelo bi trebalo biti da se, ukoliko je volja birača jasno izražena, glasački listić mora brojati. Naprimjer, ukoliko birač zaokruži svoj izbor umjesto da stavi znak pored svog izbora, to ne znači da se njegov listić treba proglašiti nevažećim.

14.2. Prebrojavanje glasačkih listića

Bez obzira da li se glasački listići broje na biračkim mjestima ili na nekoj centralnoj lokaciji, zakon treba osigurati prisustvo posmatrača i propisati da im izborna tijela trebaju pomoći u radu. Pravni okvir također treba osigurati zaštitne mjere ukoliko se koristi tehnologija i glasački listići se ne broje ručno. U pravnom okviru trebaju postojati odredbe koje omogućavaju nezavisnu verifikaciju tačnosti i pouzdanosti hardvera i softvera koji se koriste za brojanje glasačkih listića. Bez obzira da li se koristi ručno, mehaničko ili elektronsko brojanje, procedure za reviziju i inspekciju moraju postojati kako bi se osigurala tačnost i pouzdanost. Procedure također moraju biti uspostavljene kako bi se osigurala mogućnost evidentiranja primjedbi na brojanje glasova, uključujući i primjedbe vezane za kriterije koji se koriste za utvrđivanje validnosti glasačkih listića.

Pravni okvir treba jasno utvrditi da posmatrači mogu umnožavati ili da će dobiti primjerke svih zapisnika i lista i specifikacija. Zakon mora također jasno predvidjeti koja vladina tijela, ako bilo koja, imaju nadležnost da zaprimo ove informacije prije potvrđivanja izbornih rezultata. Zapisnici i evidencijski listovi trebaju biti završeni hemijskom olovkom u prostorijama odgovarajućeg izbornog tijela. Očigledne greške i propusti trebaju se rješavati uz prisustvo svih članova date izborne komisije.

14.3. Tabeliranje rezultata

Pravni okvir treba jasno i nedvosmisleno propisati procedure i odgovarajuće rokove za prenošenje glasačkih listića, zapisnika rezultata prebrojavanja i drugih izbornih materijala od izbornih tijela na nižem nivou do neposredno nadređenih ili viših tijela u svrhe tabeliranja i čuvanja. Zakon treba propisati da brojke za svaki dio rezultata budu dostupne u tabelama ili u sličnom format koji omogućava posmatračima da prate rezultate na svakom biračkom mjestu i lokaciji za prebrojavanje glasova na svim nivoima zbrajanja do utvrđivanja konačnih rezultata. Tabelarna evidencija treba sadržavati detaljne informacije uključujući broj iskorištenih i neiskorištenih glasačkih listića, broj nevažećih i uništenih listića, te broj glasova za svaku političku stranku ili kandidata. Ove informacije trebaju se razvrstati prema alternativnim metodama glasanja, kao što je prijevremeno glasanje, glasanje putem pošte ili mobilno glasanje (ukoliko je primjenljivo). Ovaj nivo detalja je neophodan kako bi se omogućilo da posmatrači prate rezultate i utvrde gdje je eventualno došlo do izbornih prevara, ukoliko su brojevi na nezakonit način izmijenjeni tokom procesa izrade tabela. Međutim, treba razmotriti

koje se informacije zapravo trebaju objaviti jer to može utjecati na tajnost glasanja (posebno kada je ograničeni broj birača koristio alternativne metode glasanja).

Strogo definirana podjela između izbornih tijela i državnih vlasti je također od ključnog značaja tokom procesa tabeliranja rezultata. Izborna zakonodavstvo mora osigurati načela prema kojima samo članovi izbornih tijela trebaju biti uključeni u proces tabeliranja izbornih rezultata, kao i da posmatrači mogu imati pristup procesu.

14.4. Javno objavljivanje i publikovanje rezultata prebrojavanja i tabeliranja

Pravni okvir treba jasno utvrditi da li izborna tijela mogu objaviti djelimične ili preliminarne rezultate prije njihove konačne potvrde. Pravovremeno objavljivanje djelimičnih ili preliminarnih rezultata od strane izbornog tijela doprinosi ukupnoj transparentnosti izbornog procesa. Također, na taj način se dopunjuju slične objave preliminarnih rezultata iz izlaznih anketa ili iz sjedišta stranaka i kandidata. Ovo također može spriječiti izborna sjedišta stranaka ili kandidata da daju pogrešne izjave. Ukoliko se rezultati mogu objaviti prije konačne potvrde, pravni okvir treba jasno utvrditi postupak za takvo objavljivanje.

Pravni okvir treba propisati da je sva relevantna izborna dokumentacija dostupna za javni uvid, uključujući zapisnike, detaljne tabele i evidencijske listove, te odluke koje utvrđuju ili utječu na izborne rezultate. Dobra praksa je javno objaviti takve dokumente na svim nivoima izbornih tijela, uključujući biračka mjesta i izborna tijela na srednjem i višim nivoima. Ovakvi detaljni tabelarni prikazi mogu biti objavljeni i u službenim glasilcima i drugim medijima kada rezultati budu potvrđeni. Također, dobra je praksa učesnicima izbora dostaviti takve detaljne rezultate, preliminarne i konačne u elektronskom obliku ili ih objaviti na internetu. Propust da se pravnim okvirom regulira javno objavljivanje rezultata prebrojavanja glasova i tabeliranja na svim nivoima na kojima su izbori održani može samo olakšati ili povećati mogućnost izbornih prevara.

14.5. Potvrđivanje rezultata i postupci nakon izbora

Pravni okvir treba jasno propisati datume konačne potvrde izbornih rezultata, način na koji se obavlja postupak konačnog potvrđivanja, uključujući javno objavljivanje i obavještanje kandidata o njihovom izboru i mandatima izabranih kandidata. Pored toga, zakon mora biti jasan u pogledu okolnosti pod kojima se može zahtijevati ponovno prebrojavanje glasova ili novi izbori na određenom ili svim biračkim mjestima. Zakon treba precizno definirati ko može zahtijevati ponovno prebrojavanje glasova ili nove izbore, rok za podnošenje takvih zahtjeva, te sve neophodne procedure uključene u pripremu zahtjeva i rok za odlučivanje po zahtjevu, datum ponovnog prebrojavanja glasova ili novih izbora, kao i prema kojim procedurama će se isti provoditi. Važno je da ponovno prebrojavanje glasova uključuje isti nivo transparentnosti kao i inicijalno prebrojavanje glasačkih listića.

Pravni okvir treba propisati sigurno pohranjivanje i čuvanje svih glasačkih listića i izbornih materijala do isteka roka predviđenog za podnošenje zakonskih prigovora i pritužbi na potvrđene rezultate. Zakon također, treba precizno definirati koliko dugo nakon isteka svih rokova za podnošenje prigovora i pritužbi, izborni zvaničnici mogu uništiti glasačke listiće i

izborne materijale, te na koji način se radi uništavanje. Pored toga, primjereno je i da zakon propiše arhiviranje određenih izbornih materijala, kao što su zapisnici o rezultatima izbora, za istraživačke, obrazovne i historijske svrhe.

14.6. Izuzetak u pogledu lične sigurnosti

U vanrednim okolnostima, objavljivanje izbornih rezultata na nivou biračkih mjesta bi moglo ugroziti sigurnost birača ili članova izborne komisije. Ovakva mogućnost postoji kada se izbori održavaju neposredno nakon nasilnog sukoba kada su tenzije još uvijek na visokom nivou i kada postoji vjerovatnoća za pojavu nasilja. Zakon može predvidjeti ograničene izuzetke od ovih načela, koji su primjenljivi samo u vanrednim i nasilnim okolnostima, kako bi se izbjegle situacije koje bi mogle dovesti do povređivanja osoba.



OSCE/EURDUR/GUNARSOTTIR

15.

Korištenje novih tehnologija prilikom glasanja

15.1. Opća razmatranja

U zemljama u kojima se koriste nove tehnologije za glasanje, važno je da pravni okvir na odgovarajući način propiše njihovu primjenu. Procedure i uslovi za korištenje informacionih tehnologija tokom elektronskog glasanja, prebrojavanja i tabeliranja rezultata moraju biti precizno regulirane u izbornom zakonodavstvu. Često se važni dijelovi nalaze u drugim zakonskim propisima, kao što su propisi o zaštiti podataka. Također, treba uzeti u obzir ranije sudske postupke koji se odnose na nove tehnologije u izbornom procesu i nastalu sudsku praksu.

Kao prvo, regulisanje se može uraditi samim izbornim zakonom ili, alternativno, pravni okvir može utvrditi samo opća pravila, dok će detalji biti ostavljeni da ih propiše izborna tijelo u obavezujućim podzakonskim aktima. Iako druga navedena mogućnost nudi prednosti u smislu fleksibilnosti, ona može dati previse prostora za prilagođavanje izbornih procedura potrebama novih tehnologija, umjesto suprotno, te dovesti do zaobilazanja važnih mjera zaštite ukoliko vremenski rok postane prekratak zbog kašnjenja u implementaciji sistema novih tehnologija za glasanje.

Kao drugo, važno je da izborna zakonodavstva jasno propiše barem načela u pogledu tajnosti glasanja, jednakosti, univerzalnosti, transparentnosti i odgovornosti. Jednakost i tajnost glasanja su dio ustava mnogih država. Ukoliko su potrebne posebne odredbe kako bi se osiguralo da sistem novih tehnologija za glasanje garantira ova načela, idealno bi bilo da je to utvrđeno izbornim zakonom. Garancija jednakog biračkog prava primjenjiva na glasanje na glasačkim listićima treba biti navedena u zakonu kao nešto što se primjenjuje i na nove tehnologije za glasanje. Iako je način glasanja drugačiji kada se koriste nove tehnologije za glasanje, osnovno načelo jednakog biračkog prava je isto i ne smije se zanemariti. Pravni okvir to mora jasno, izričito i nedvojbeno definirati.

Tekst zakona mora obuhvatiti tehnološke procese na tačan i precizan način, koji je transparentan, objektivni i primjenjiv u svim mogućim situacijama. Zakon treba regulirati distribuciju, uspostavu, početak, rad, zaustavljanje i zatvaranje sistema, kao i čuvanje, prebrojavanje i tabeliranje glasova. Ovo je dovoljno složeno pitanje kada se reguliraju izbori koji se provode sa štampanim glasačkim listićima, a izazov može biti još veći prilikom propisivanja odredbi za nove tehnologije za glasanje. Kao što je slučaj i kod štampanih glasačkih listića, zakon treba definirati jasne kriterije za utvrđivanje validnosti elektronskih glasačkih listića, posebno u slučaju propusta u funkcioniranju sistema novih tehnologija za glasanje.

Izborna zakonodavstva također treba predvidjeti kako sistem glasanja putem novih tehnologija može osigurati da se glasovi prebrojavaju na pošten način. To znači da u slučaju pritužbe ili revizije rezultata, sam sistem novih tehnologija za glasanje treba osigurati mogućnost verifikacije glasačkih listića koji su ispunjeni elektronski. Stoga, osnovno načelo koje treba uzeti u obzir je da sistem novih tehnologija za glasanje mora osigurati fizičku evidenciju na papiru koju birači mogu verificirati i koju birač može pogledati prije nego što izađe iz kabine za glasanje. Na taj način se omogućava biraču da provjeri da li je njegov izbor tačno evidentiran. Još jedno osnovno načelo je da obavezne revizije se trebaju provoditi nakon glasanja u dovoljnom broju nasumično odabranih biračkih mjesta. Također treba postojati mogućnost za dodatne revizije na drugim biračkim mjestima gdje je to potrebno zbog prigovora ili potrebe za ponovnim prebrojavanjem.

Izborna zakonodavstva treba utvrditi obim u kojem je moguće pratiti nove tehnologije za glasanje. Postoje različite opcije kako se može regulirati pristup novim tehnologijama za glasanje putem zakona – da li treba uključiti načelo potpunog pristupa ili se treba primjenjivati na konkretne aspekte koji su neophodni za "minimalan nivo transparentnosti". Pristup se može osigurati kroz mogućnost testiranja novih tehnologija za izbore sa neprijateljskim stavom (u kojem stručnjak pokušava identificirati sigurnosne slabosti ili druge

nedostatke na jedan neplaniran način), ili putem pregleda dokumentacije od samog početka projekta, uključujući studije izvodljivosti, materijale o nabavkama, priručnike, evaluacijske i certifikacijske izvještaje, izvorne kodove ili elektroničke zapise sistema. Bez obzira koji se stav zauzme, izborni zakonodavstvo države treba jasno regulirati ovo pitanje i dati dovoljan nivo detalja posmatračima, kandidatima i političkim strankama kako bi tačno znali koja prava imaju kada je u pitanju pristup novim tehnologijama glasanja.

Još jedno pitanje koje se mora riješiti je kako utvrditi načelo odgovornosti u izbornim zakonima i propisima. Ukoliko nove tehnologije za glasanje ili neke njihove dijelove dostavljaju privatni dobavljači, zakon treba jasno regulirati odgovornost dobavljača kako bi se osiguralo da postoje posljedice u slučaju neispunjavanja ugovornih obaveza koje se odnose na nove tehnologije za glasanje. Privatni dobavljači ne smiju zamijeniti bilo koju bitnu funkciju izbornih tijela koja i dalje zadržavaju potpunu kontrolu nad izbornim procesom. Slično tome, agencije za certifikaciju i druga tijela moraju imati čvrstu odgovornost kako bi se osiguralo da izvršavaju svoje dužnosti i zadatke propisane zakonom.

U smislu sigurnosti novih tehnologija za glasanje, važno je da pravni okvir uključi krivične odredbe za napad na sisteme novih tehnologija glasanja uz odgovarajuće sankcije za ova kršenja. Ove krivične sankcije možda već postoje u krivičnom zakonodavstvu koje uređuje kompjuterske sisteme i elektronske mreže. Međutim, možda je bolje rješenje definirati posebne odredbe u izbornom zakonodavstvu koje će uređivati napad na sisteme novih tehnologija za glasanje.

Posebna pažnja se treba posvetiti zakonskim odredbama koje se odnose na pritužbe i žalbe. Pravni okvir treba omogućiti podnošenje pritužbi i žalbi koje se odnose na korištenje samog sistema tokom glasanja i postupka prebrojavanja glasova ili drugih elemenata samog procesa, kao što je certifikacija ili na zabrinutosti da sistem novih tehnologija za glasanje nije funkcionirao pravilno. Iako sistem novih tehnologija za glasanje omogućava brzo izvještavanje o rezultatima, to ne smije isključiti mogućnost podnošenja žalbi ili pobijanja rezultata, a rokovi utvrđeni zakonom trebaju na primjeren način odražavati ovo pravo.

U slučaju zakonskog osporavanja rezultata, treba da postoje smjernice koje se odnose na pravnu osnovu za provođenje ponovnog brojanja i koje tijelo ima ovlaštenje da naloži ponovno brojanje. Ponovno brojanje može se zahtijevati ukoliko postoji pritužba koja tvrdi da postoje dokazi o anomalijama ili propustima sistema glasanja putem novih tehnologija koji su mogli utjecati na rezultate.

U konačnici, neophodno je da zakonski propisi koji se odnose na nove tehnologije za glasanje budu u skladu sa usvojenim propisima o zaštiti podataka. Stav 24. OSCE-ovog Moskovskog dokumenta iz 1991. prepoznaje pravo na privatnost. Ovo je posebno važno kod primjene tehnologija gdje se identitet birača može evidentirati na neki način, kao što je naprimjer proces glasanja putem interneta.

Pored uspostave minimalnih kriterija za korištenje novih tehnologija za glasanje, određena područja koja se moraju obuhvatiti zakonom uključuju:

- Obim pristupa novim tehnologijama za glasanje koji će se omogućiti posmatračima, kandidatima i političkim strankama;
- Proceduralni koraci za revizije i ponovno brojanje;
- Papirne dokumentacije koju birač može verificirati u određivanju rezultata u slučaju pritužbi;
- Definiranje ugovorne obaveze prodavača, certifikacijskih agencija i dobavljača;
- Odredbe o odgovornosti javnih zvaničnika i izbornih tijela;
- Krivične sankcije u slučaju zloupotrebe novih tehnologija za glasanje;
- Pritužbe i žalbe u pogledu korištenja novih tehnologija za glasanje; i
- Propisi o zaštiti podataka.

Gore navedene oblasti trebaju se detaljno urediti kroz tekst koji je razumljiv općoj javnosti, a ne samo pojedincima stručnjacima u oblastima tehnologija. Ovo je posebno važno u slučajevima kada će uvođenje novih tehnologija za glasanje vjerovatno dovesti do pritužbi prije i tokom izbora.

15.2. Propisi za zaštitu podataka u oblasti automatske obrade podataka

Zaštita ličnih podataka svakog pojedinačnog birača dobila je na važnosti sa širenjem primjene elektronskih tehnologija u izbornim procesima. Pored općeg prava na privatnost i zaštitu ličnih podataka, postoje konkretni standardi koji se primjenjuju kada se lični podaci "automatski obrađuju". Važno je da analitičar zakonodavstva procijeni zakonske odredbe u odnosu na standarde za automatsku obradu podataka, kao i opće pravo na privatnost.

Lični podaci se definišu kao bilo koje informacije koje se odnose na identitet ili koje identifikiraju pojedinca. Automatska obrada uključuje sljedeće operacije, ukoliko se provodi u cijelosti ili djelimično na automatski način: čuvanje podataka, analiziranje tih podataka, izmjena podataka, brisanje, vraćanje podataka ili dijeljenje podataka. Automatska obrada ličnih podataka podliježe sljedećim načelima:

- Zakonodavstvo države mora sadržavati odredbe o zaštiti podataka za reguliranje automatske obrade ličnih podataka;
- Lični podaci se prikupljaju samo za konkretne, ograničene, jasno navedene i zakonite svrhe uz odobrenje date osobe;
- Lični podaci koji se obrađuju moraju biti adekvatni, relevantni, tačni i, ukoliko je neophodno, ažurni; sve razumne mjere se moraju poduzeti kako bi se upotpunili, ispravili, blokirali ili izbrisali podaci koji nisu potpuni ili tačni;

- ❑ Lični podaci se ne obrađuju u bilo koje svrhe koje nisu u skladu sa onom za koju se prikupljaju i ne obrađuje se više ličnih podataka nego što je neophodno;
- ❑ Osjetljivi podaci koji se odnose na osuđivanje za krivična djela, politička mišljenja, vjerska uvjerenja ili druga uvjerenja, kao i lični podaci koji se odnose na zdravlje ili seksualnu orijentaciju ne smiju se automatski obrađivati, osim ukoliko su domaćim zakonom utvrđeni odgovarajući zaštitni mehanizmi;
- ❑ Odgovarajuće mjere sigurnosti se poduzimaju za zaštitu ličnih podataka od slučajnih ili neovlaštenog uništavanja ili gubitka, kao i od neovlaštenog pristupa, mijenjanja ili dijeljenja podataka;
- ❑ Lični podaci se ne čuvaju duže nego što je neophodno;
- ❑ Birači se upoznaju sa postojanjem automatskih dosjea sa ličnim podacima, kategorijama ličnih informacija koje dosjei sadrže i ko ima kontrolu nad dosjeima;
- ❑ Svaka osoba ima pravo na pristup, u razumljivom obliku u razumnim intervalima i bez prekomjernog kašnjenja ili troška, potvrdi da li se njeni podaci čuvaju u nekom automatiziranom dosjeu;
- ❑ Svaka osoba ima pravo da pristupi ličnim podacima koji su ispravljani ili izbrisani ukoliko su netačni ili su obrađeni suprotno zakonu;
- ❑ Svaka osoba ima pravo na pravni lijek ukoliko se ne ispoštuje zahtjev za ispravkom ili brisanjem, a zahtjev je bio opravdan;
- ❑ Domaći zakon mora osigurati odgovarajuće sankcije i pravne lijekove za kršenje ovih osnovnih načela; i
- ❑ Bilo kakvi izuzeci ili ograničenja osnovnih načela su, kao i kada su u pitanju drugi izuzeci i ograničenja ljudskih prava, ograničeni na ona koja su neophodna za zaštitu osnovnih vrijednosti u demokratskom društvu.

Gore navedena načela zaštite podataka trebaju se poštovati i primjenjivati prilikom uvođenja novih informacijskih tehnologija u izborni proces. Gore navedena načela su također u procesu razvoja jer se međunarodni dokumenti revidiraju kako bi se održao korak sa napretkom tehnologije. Ovo je još jedna oblast pravne regulative u kojoj analitičar mora razmotriti najnovije odluke ugovornog tijela i Evropskog suda za ljudska prava u pogledu pitanja privatnosti.



OSCEBERNHARD KVOLL

16.

Zaštita izbornih prava

16.1. Opća načela

Pravni okvir mora osigurati efikasne postupke i pravne lijekove za zaštitu izbornih prava u svim fazama izbora, uključujući registraciju birača, političkih stranaka i kandidata; raspodjelu državnih sredstava i pristup medijima; tokom aktivnosti kampanje; glasanja, brojanja, tabeliranja i objave rezultata.⁶⁰ Aktivno i pasivno biračko pravo predstavljaju ljudska prava i zahtijevaju efikasan pravni lijek u slučaju kršenja. Adekvatne procedure za zaštitu jednakog prava glasanja i drugih izbornih prava moraju postojati prije, tokom i nakon izbora. Stoga,

⁶⁰ Za dodatne informacije, vidjeti *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System* (Varšava: OSCE Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2000), <<http://www.osce.org/odihr/elections/17567>>.

pravni okvir za izbore mora utvrditi detaljne i odgovarajuće odredbe kojima se štite izborna prava.⁶¹

Način kako izborni zakonodavstvo štiti izborna prava je u velikoj mjeri utvrđen sveukupnim okvirom koji regulira rad upravnih organa, sudova i donošenje presuda u okviru sudskog sistema. Kao rezultat toga, kao i u slučaju odabira izbornog sistema, odabrani pravni okvir za zaštitu izbornih prava neće biti isti u svim državama.

16.2. Transparentnost upravnih i sudskih postupaka

Postupanje po pritužbama i žalbama, uključujući one podnesene izbornoj administraciji i sudovima, treba biti transparentno i dostupno javnosti. Razmatranje i rješavanje pritužbi i žalbi, kao i svi drugi dijelovi izbornog procesa, treba biti transparentno kako bi birači i kandidati bili sigurni da će poštovati volja birača. Transparentnost također zahtijeva ne samo da se odluke donose tako da javnost ima pristup postupcima i dokumentima nego i da odluke uključuju osnovne razloge i objašnjenja koja ih podržavaju. Treba jasno pokazati da odluka ima činjenično i pravno uporište te da nije proizvoljna.

16.3. Dosljednost i jednoobraznost procesa i odluka

Pravni okvir treba osigurati jasan i razumljiv proces podnošenja pritužbi i žalbi koji definira ulogu svakog nivoa tijela izborne administracije i svakog nivoa suda. Kako bi se osigurala konzistentnost i jednoobraznost procesa i odluka, pravnim okvirom treba izbjeći uspostavu višestrukih mjesta na kojima se razmatraju ista pitanja. Ovo je od ključnog značaja za donošenje razumnih odluka i izgradnju stabilne upravne i sudske prakse za zaštitu izbornih prava i rješavanje izbornih sporova. Pravni okvir mora definirati jasan i efikasan proces i identificirati koja tijela rade na utvrđivanju činjenica u prvom stepenu, a koja imaju ulogu drugostepenih tijela.

16.4. Pravo na podnošenje pritužbe i traženje zaštite

Pravni okvir treba jasno utvrditi ko može podnijeti pritužbu za izborna kršenja tijelima izborne administracije i sudovima. Pravni okvir treba utvrditi da svaki birač, kandidat ili politička stranka ima pravo podnijeti žalbu nadležnom tijelu kada dođe do kršenja izbornih prava. Mora se voditi računa prilikom izrade takvih odredbi da se osigura da se pravo na traženje zaštite izbornih prava ne ograničava nepravedno na određeni broj grupa, kao što su političke stranke ili kandidati.

16.5. Rok za podnošenje pritužbi

Rokovi su neophodni i sigurno da postoji očigledna dodatna vrijednost u izbjegavanju dugotrajnih sporova i sudskih postupaka prije utvrđivanja rezultata izbora. Rokovi, međutim,

61 ODIHR je objavio sveobuhvatan pregled dobre prakse i standarda za rješavanje izbornih sporova, koje je navedeno u Dodatku u napomeni 60. Ova publikacija predstavlja detaljnu analizu relevantnih pitanja i trebaju je koristiti analitičari izbornog zakonodavstva kada razmatraju pitanje zaštite izbornih prava. Ovo poglavlje razmatra najvažnija pitanja koja se trebaju obuhvatiti pravnim okvirom za zaštitu izbornih prava.

ne trebaju biti restriktivni kako ne bi ugrozili mogućnost dobivanja pravičnog rješenja na opravdanu pritužbu. Kratak rok može dovesti do nepravde ili zaobilaženja volje birača, naprimjer, ukoliko podnosilac pritužbe nije u mogućnosti pravovremeno podnijeti pritužbu, ne svojom greškom. U interesu javnosti i pravde, treba razmotriti osiguravanje zakonskih izuzetaka kojima se produžuje rok kada podnosilac pritužbe nije mogao znati za kršenje u datom vremenskom roku kako bi izvršio podnošenje.

16.6. Hitno odlučivanje o pritužbama

Zakon mora zahtijevati da odgovarajuće tijelo izborne administracije ili sud razmotri, analizira i donese brzu odluku o pritužbi. Načelo koje dijele mnogi pravni sistemi je da je zakašnjela pravda - uskraćena pravda. Pravni lijek koji se donese prekasno nije od velike koristi. Jedan primjer za to može biti odluka o ukidanju rješenja da se odbije registracija kandidata, koju tijelo izborne administracije donese nakon završetka izbora.

O nekim pritužbama može se odlučiti u vrlo kratkom periodu. S druge strane, neke pritužbe zahtijevaju više vremena za odlučivanje. Rokovi za razmatranje pritužbi, stoga, trebaju omogućiti određeni stupanj fleksibilnosti s obzirom na nivo tijela izborne administracije ili suda i prirodu same pritužbe. Kada se odluka o pritužbi donese, ona se odmah treba prenijeti podnositelju pritužbe i svim drugim zainteresiranim stranama, koje također trebaju dobiti primjerak pisane odluke.

16.7. Pitanja koja se tiču dokaza

Pitanje koji dokazi su prihvatljivi za razmatranje može biti od ključne važnosti jer obično pobjednik u pitanju dokaza je i pobjednik samog izbornog spora. Važno je da pravni okvir predvidi prihvatljive dokaze i da smjernice prije nego što se pojavi izborni spor. Sve stranke moraju unaprijed znati koja vrsta dokaza se smatra prihvatljivim za data pitanja prilikom odlučivanja o sporu.

Jedno od pitanja koje se stalno pojavljuje je da li određena evidencija sa biračkog mjesta se može smatrati "ubjedljivim" dokazom za određeno pitanje ili kao vrsta dokaza koju sud razmatra zajedno sa drugom vrstom dokaza. Ovo pitanje se često ponavlja tokom izbora kada izborni zakon predviđa "knjigu evidencije" ili sličan dokument koji se vod na biračkom mjestu. Jedan stav je da čvrsti dokazni zahtjevi se trebaju primjenjivati i da propust da se evidentira kršenje na biračkom mjestu u knjigu evidencije sprječava podnositelja pritužbe da dobije efikasan pravni lijek. U skladu sa ovim stavom, vjerodostojan dokaz može se predstaviti u smislu kršenja ili grešaka koje su se desile tokom brojanja ili tabeliranja rezultata na biračkom mjestu ili u izornoj komisiji, ali dokazi se neće uzeti u obzir zbog nepostojanja pisanog traga takvog kršenja ili greške u "knjizi evidencije".⁶²

62 Sličan restriktivan stav zauzeli su još neki u pogledu prirode formulara zapisnika koji se vodi na biračkom mjestu koji navodi kandidate i broj glasova koji su dobili. Neki su mišljenja da zapisnici izbornih tijela nisu odluke ili aktovi izbornih tijela nego jednostavno matematički izračuni, a da matematički izračun ne može biti predmet prigovora sudu. Prema ovom stavu, također, propust evidentiranja primjedbe u zapisniku rezultata dovodi do ukidanja prava na žalbu na zapisnik.

Iako je efikasan za rješavanje predmeta, gore navedeni pristup je formalan i može dovesti do sprječavanja zaštite jednakog biračkog prava. Bolji pristup je kada pravni okvir osigura da se razmatraju svi dokazi koji su na osnovu okolnosti dovoljno pouzdani i ukazuju da njihovim razmatranjem će se raditi u interesu birača i pravde. Evropski sud za ljudska prava dao je savjet protiv ovakvog "formalizma" pri odlučivanju u izbornim sporovima:

"Naknadne žalbe podnositelja [...] nisu dovoljno razmotrene. Posebno, oba suda oslanjala su se na izuzetno formalne razloge kako ne bi ušli u razmatranje suštine pritužbe podnositelja, utvrđujući da nije dostavio ovjerene kopije relevantnih izjava posmatrača i da nije dostavio za svoju drugostepenu žalbu dokumentirani dokaz da je zaista podnio zahtjev Centralnoj izbornoj komisiji-u. [...] U okolnostima tog predmeta, međutim, Sud je utvrdio da takav rigidan i previše formalan pristup nije opravdan u skladu sa Konvencijom.

U tom smislu, Sud se poziva na Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije, koji upozorava na prekomjeran formalizam u razmatranju žalbi vezanih za izbore, posebno kada je u pitanju prihvatljivost žalbe".⁶³

Bez obzira koji dokazni standardi su utvrđeni zakonskim okvirom za rješavanje izbornih sporova, zakon mora osigurati dovoljna upozorenja učesnicima na izborima u pogledu posljedica ukoliko se ne sačuvaju određeni oblici dokaza ili ne podnesu prigovori, ili naprave upisi u zvanične formulare, zapisnike i evidenciju na biračkim mjestima. Ukoliko zakon jasno utvrdi posljedice za propust u pogledu čuvanja određenih oblika dokaza, onda stranke nemaju izgovor kada se njihove pritužbe odbiju zbog nepostojanja potrebnih dokaza.

16.8. Pravni lijekovi

Pravni okvir treba osigurati efikasne pravne lijekove za zaštitu ljudskih prava. Kada se osporavaju izborni rezultati, efikasan pravni lijek mora zahtijevati da vlasti proglase rezultate nevažećim u slučaju ozbiljnih kršenja. Kada nepravilnosti mogu utjecati na raspodjelu mandata ili određivanje pobjednika izbora, jedini efikasan pravni lijek može biti proglašavanje rezultata nevažećim.

U nekim slučajevima poništavanje rezultata nije odgovarajući pravni lijek. Kada se tačni rezultati mogu utvrditi putem ponovnog prebrojavanja glasačkih listića ili pažljivog pregleda i ispravke zapisnika, bolje je ispoštovati volju glasača nego poništiti rezultate izbora. Pravni okvir treba osigurati da je pravni lijek koji se primjenjuje onaj koji predstavlja najbolje rješenje za datu nepravilnost. Treba imati na umu da jedinstven oblik pravnog lijeka nije rješenje za sve izborne nepravilnosti. Stoga, pravni okvir treba osigurati konkretna rješenja kako bi se riješile konkretne nepravilnosti.

63 *Aliyev protiv Azerbajdan*, br. 18705/06, §§85-93, 8. april 2010. godine.

16.9. Pravo podnošenja žalbe sudu

Zakon mora osigurati pravo na podnošenje žalbe na konačnu odluku izbornog tijela odgovarajućem sudu. Odgovarajući sud treba imati ovlasti da pregleda i donese konačnu presudu po datom pitanju. Postupci suda i odluke suda trebaju podlijegati općim načelima koji su gore navedeni u pogledu početnog razmatranja pritužbi, posebno u pogledu transparentnosti i odgovarajućeg pravnog lijeka za datu nepravilnost.

16.10. Krivične odredbe za odvracanje od kršenja izbornih prava

Zaštita izbornih prava je od ključnog značaja za utvrđivanje pravnog okvira koji potiče provođenje demokratskih izbora. Stoga, ne samo da trebaju postojati mehanizmi za efikasne pravne lijekove u smislu zaštite izbornih prava, nego također i odgovarajuće krivične i upravne kazne koje odvracaju od kršenja zakona i sprječavaju povredu prava glasanja. Međutim, mora se voditi računa da se ne uspostavi sistem u kojem je moguće krivično goniti suprotne strane na osnovu politički motiviranih i nedokazanih navoda. Pored toga, sve sankcije i kazne trebaju predstavljati proporcionalnu kaznu za ponašanje koje je dovelo do povrede.

DODATAK

1. Izvori standarda

A. Ujedinjene nacije

UNIVERZALNA DEKLARACIJA O LJUDSKIM PRAVIMA

Član 21.

1. Svako ima pravo učestvovati u upravljanju svojom zemljom, direktno ili putem slobodno izabраних predstavnika.

2. Svako ima pravo na jednak pristup javnim službama u svojim zemljama.

3. Volja naroda je temelj državne vlasti. Ta volja se mora izražavati na povremenim i poštenim izborima koji se provode uz opće i jednako pravo glasa i tajnim glasanjem ili nekim drugim jednako slobodnim glasačkim postupkom.

MEĐUNARODNI PAKT O GRAĐANSKIM I POLITIČKIM PRAVIMA

Član 19.

1. Svako ima pravo zadržati svoja mišljenja bez miješanja sa strane.

2. Svako ima pravo na slobodu izražavanja; ovo pravo obuhvata slobodu traženja, primanja i širenja informacija i ideja svake vrste, bez obzira na granice, usmenim, pismenim putem ili u štampanom obliku ili umjetničkom obliku, ili putem bilo kojeg drugog medija po ličnom izboru.

Član 21.

Pravo na mirno okupljanje mora biti priznato. Nikakva ograničenja ne mogu se postaviti za ostvarenje ovog prava, osim onih koja su nametnuta u skladu sa zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu u interesu državne sigurnosti ili javne sigurnosti, javnog reda, zaštite javnog zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih.

Član 22.

1. Svako ima pravo slobodnog udruživanja sa drugim osobama, uključujući pravo na osnivanje ili pristupanje sindikatima u cilju zaštite svojih interesa.

Član 25.

Svaki građanin mora imati pravo i mogućnosti, bez ikakvih razlika navedenih u članu 2. i bez neutemeljenih ograničenja da:

- (a) učestvuje u vođenju javnih poslova, direktno ili preko slobodno izabranih predstavnika;
- (b) da bira i da bude biran na poštenim periodičnim izborima s općim i jednakim pravom glasa koje se provodi tajnim glasanjem, uz garantiranje slobodnog izražavanja volje birača;
- (c) da ima pristup javnim službama u svojoj zemlji u skladu sa načelom opće jednakosti.

MEĐUNARODNA KONVENCIJA O ELIMINACIJI SVIH OBLIKA RASNE DISKRIMINACIJE

Član 5.

Prema osnovnim obavezama navedenim u članu 2. ove Konvencije, države članice obavezuju se da zabrane i ukinu rasnu diskriminaciju u svim njenim oblicima i da garantiraju 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 osoba i zaštitu države od nasilja i zlostavljanja bilo od strane vladinih službenika, neke osobe, grupe ili ustanove;
- (c) političkih prava, naročito prava učešća na izborima, prava glasa i kandidature – na osnovu općeg i jednakog prava glasa, prava učestvovanja u vladi kao i u upravljanju javnim poslovima, na svim nivoima, i prava pristupa, pod jednakim uslovima, javnim funkcijama;
- (d) Ostala građanska prava, a naročito:
 - (i) Pravo slobode kretanja i boravišta u granicama države;
 - (ii) Pravo napuštanja bilo koje zemlje, uključujući vlastitu, i pravo povratka u svoju zemlju;
 - (iii) Pravo na državljanstvo;
 - (iv) Pravo na sklapanje braka i izbor bračnog druga;
 - (v) Pravo na vlasništvo kao pojedinca ili u zajednici s drugima;
 - (vi) Pravo na nasljeđivanje;
 - (vii) Pravo na slobodu misli, savjesti i vjere;
 - (viii) Pravo na slobodu mišljenja i izražavanja;
 - (ix) Pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja;

KONVENCIJA O ELIMINACIJI SVIH OBLIKA DISKRIMINACIJE ŽENA

Član 7.

Države strane poduzimaju sve odgovarajuće mjere radi uklanjanja diskriminacije žena u političkom i javnom životu zemlje, a naročito osiguravaju ženama, pod jednakim uslovima kao i muškarcima, pravo da:

- (a) glasaju na svim izborima i javnim referendumima i da mogu biti izabrane u sva tijela koja se biraju javnim izborima;
- (b) učestvuju u kreiranju i provedbi vladine politike i zauzimaju javne položaje te obavljaju sve javne dužnosti 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.

Žene imaju pravo bez ikakve diskriminacije glasati na svima izborima pod jednakim uslovima kao i muškarci.

Član 2.

Žene imaju pravo biti birane u sva javno izabrana tijela, ustanovljena na osnovu državnih zakona, pod jednakim uslovima kao i muškarci, i bez ikakve diskriminacije.

Član 3.

Žene imaju pravo biti na javnim dužnostima i obavljati sve javne funkcije ustanovljene na osnovu državnih zakona, pod jednakim uslovima kao i muškarci, bez ikakve diskriminacije.

MEĐUNARODNA KONVENCIJA O ZAŠTITI PRAVA SVIH RADNIKA MIGRANATA I ČLANOVA NJIHOVIH PORODICA

Član 41.

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

2. Države na koje se ovo odnosi omogućit će uživanje ovih prava na način kako je to odgovarajuće i u skladu sa svojim zakonodavstvom.

KONVENCIJA O PRAVIMA OSOBA S INVALIDITETOM

Član 29 – Učešće u političkom i javnom životu

Države potpisnice garantiraju osobama s invaliditetom njihova politička prava i mogućnost uživanja prava na ravnopravnoj osnovi s drugim osobama, te se obavezuju:

- A. osigurati da osobe s invaliditetom mogu efikasno i u potpunosti učestvovati u političkom i javnom životu, na jednakoj osnovi s drugim osobama, direktno ili putem slobodno izabranih predstavnika, uključujući i pravo i mogućnost osoba s invaliditetom 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 uz mogućnost da se kandidiraju na izborima i da vrše dužnost i obavljaju sve javne funkcije na svim nivoima vlasti, olakšavajući korištenje potpornih i novih tehnologija gdje je to odgovarajuće;
 - III. garantiranje izražavanja slobodne volje osoba s invaliditetom kao birača, i radi toga, kad je potrebno, na njihov zahtjev, omogućavanje da im osoba koju oni odaberu pomaže u glasanju;
- B. aktivno promovirati okruženje u kojem osobe s invaliditetom mogu efikasno i potpuno učestvovati u vođenju javnih poslova, bez diskriminacije i na ravnopravnoj osnovi s drugim, te podsticanje njihovog učešća u javnim poslovima, uključujući:
 - I. učešće u nevladinim organizacijama i udruženjima koja se bave javnim i političkim životom zemlje, te 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.

VODEĆA NAČELA O INTERNOM RASELJAVANJU

Načelo 22.

1. Interno raseljene osobe, bilo da žive u centru za raseljene osobe ili ne, ne smiju biti diskriminirane u uživanju sljedećih prava zbog činjenice da su raseljene:

- (a) prava na slobodu mišljenja, savjesti, religije ili vjere, uvjerenja i izražavanja;

- (b) prava da slobodno traže zaposlenje i učestvuju u privrednim aktivnostima;
- (c) prava da se slobodno udružuju i ravnopravno učestvuju u aktivnostima u zajednici;
- (d) prava da glasaju i da učestvuju u državnim i javnim poslovima, uključujući pravo na pristup sredstvima neophodnim za uživanje tog prava; i
- (e) prava na komunikaciju na jeziku koji razumiju.

B. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi

ZAVRŠNI DOKUMENT SASTANKA U BEČU (TREĆI SASTANAK U VEZI TEMA SA KONFERENCIJE U HELSINKIJU) BEČ, 1989.

(11) Potvrđuju da će poštovati ljudska prava i osnovne slobode, uključujući slobodu mišljenja, savjesti, vjere ili uvjerenja za sve osobe bez razlike na osnovu rase, spola, jezika ili vjerske pripadnosti. Također potvrđuju, opći značaj ljudskih prava i osnovnih sloboda čije poštivanje je ključni faktor mira, pravde i sigurnosti, koji je neophodan kako bi se osigurao razvoj prijateljskih odnosa i saradnje među njima kao i između svih država.

(12) izražavaju opredjeljenost da garantiraju efikasno uživanje ljudskih prava i osnovnih sloboda svih koji potiču iz suštinskog dostojanstva ljudskih bića i koji su neophodni za slobodan i puni razvoj. Prepoznaju da građanska, politička, ekonomska, socijalna, kulturna i druga prava i slobode su od izuzetne važnosti i moraju se u potpunosti realizirati kroz sva dostupna sredstva.

(13) U tom kontekstu, one će

(13.7) – osigurati ljudska prava i temeljne slobode svima na svojoj teritoriji i koji podliježu njihovoj nadležnosti bez ikakve razlike na osnovu rase, boje, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, vlasništva, rođenja ili drugog statusa;

(13.9) – osigurati efikasne pravne lijekove kao i dostupnost potpunih informacija onima koji tvrde da su prekršena njihova ljudska prava i osnovne slobode te će, između ostalog, efikasno primjenjivati sljedeće pravne lijekove:

- pravo pojedinca na ulaganje žalbe izvršnim, zakonodavnim, sudskim i upravnim organima;
- pravo na pravično i javno suđenje u razumnom vremenskom roku pred neovisnim i nepristrasnim sudom, uključujući pravo na iznošenje pravnih argumenata i na zastupanje od strane pravnog zastupnika po ličnom izboru;
- pravo na brzo i zvanično informiranje o odluci donesenoj po žalbi, uključujući pravnu osnovu za donošenje takve odluke. Ova informacija se u pravilu daje u pisanom obliku

i, u svakom slučaju, na način koji će omogućiti da pojedinac efikasno iskoristi daljnje dostupne pravne lijekove.

(15) Države učesnice potvrđuju svoju odlučnost da osiguraju jednaka prava muškarcima i ženama, stoga će poduzeti sve neophodne mjere, uključujući zakonodavne mjere, kako bi promovirale jednako efikasno učešće muškaraca i žena u političkom, ekonomskom, društvenom i kulturnom životu. Razmotrit će mogućnost pristupanja Konvenciji o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena ukoliko to do sada nisu uradile.

KOPENHAŠKI DOKUMENT KONFERENCIJE CSCE-a O HUMANOJ DIMENZIJI (29. JUNI 1990. GODINE)

Države učesnice izrazile su svoje uvjerenje da puno poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda i razvoj društava na osnovu pluralističke demokratije i vladavine prava predstavljaju preduslov za napredak u uspostavi dugotrajnog poretka mira, sigurnosti, pravde i saradnje koji žele uspostaviti u Evropi. Također su ponovno potvrdile svoju predanost potpunoj provedbi odredbi Konačnog dokumenata i OSCE-ovih dokumenata koji se odnose na humanu dimenziju koji su usmjereni na nadogradnju napretka koji su već postigli.

Da bi se poboljšalo poštivanje i uživanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, unaprijedili kontakti ljudi i riješila pitanja koja su humanitarnog karaktera, države učesnice su se dogovorile sljedeće:

(1) Države učesnice izražavaju uvjerenje da je zaštita i promocija ljudskih prava i osnovnih sloboda jedna od osnovnih svrha vlada te ponovno potvrđuju da prepoznaju da ova prava i slobode čine osnovu slobode, pravde i mira.

(2) Odlučne su podržati i unaprijediti ona načela pravde koja čine osnovu vladavine prava. Smatraju da vladavina prava ne podrazumijeva samo formalnu zakonitost koja osigurava regularnost i dosljednost u postizanju i ostvarivanju demokratskog poretka nego i pravdu zasnovanu na prepoznavanju i punom prihvatanju vrhovnih vrijednosti ljudske ličnosti koju garantiraju institucije, osiguravajući okvir za potpuno njeno izražavanje.

(3) Potvrđuju da je demokratija osnovni element vladavine prava. Prepoznaju važnost pluralizma u pogledu političkih organizacija.

(5) [Države učesnice] svečano se obavezuju da među onim elementima pravde koji su neophodni za potpuno izražavanje suštinskog dostojanstva, i jednakih i neotuđivih prava svih ljudskih bića su sljedeći:

- (5.1) – slobodni izbori koji će se održavati u razumnim periodima tajnim glasanjem ili jednako slobodnom procedurom glasanja, pod uslovima koji osiguravaju u praksi slobodno izražavanje mišljenja birača u pogledu izbora njihovih predstavnika;
- (5.2) – formiranje vlade koje je reprezentativno po prirodi i gdje je izvršna vlast odgovorna izabranj zakonodavnoj vlasti ili biračkom tijelu;

- (5.3) – obaveza vlade i javnih tijela da poštuju ustav i da djeluju u skladu sa zakonom;
- (5.4) – jasna podjela između države i političkih stranaka; naročito nespajanje stranaka sa državom;
- (5.5) – aktivnost vlade i uprave, kao i pravosuđa, provodit će se u skladu sa sistemom utvrđenim zakonom. Mora se osigurati poštivanje takvog sistema;
- (5.7) – ljudska prava i temeljne slobode garantiraju se zakonom i u skladu sa njihovim obavezama i međunarodnim pravom;
- (5.8) – zakoni, usvojeni kroz javnu proceduru, i propisi, se objavljuju što je uslov za njihovu primjenu. Ovi tekstovi će biti dostupni svima;
- (5.9) – sve osobe imaju jednako pravo pred zakonom i imaju pravo bez ikakve diskriminacije na jednaku zaštitu u skladu sa zakonom. U tom smislu, zakon zabranjuje bilo kakvu diskriminaciju i garantira svim osobama jednaku i efikasnu zaštitu od diskriminacije po bilo kakvom osnovu;
- (5.10) – svako ima efikasno pravo na pravni lijek protiv upravnih odluka, kao i garanciju poštivanja osnovnih prava i osiguranje pravnog integriteta;
- (5.11) – upravne odluke protiv osobe moraju biti u potpunosti opravdane i u pravilu navesti dostupne uobičajene pravne lijekove;
- (5.12) – osigurat će se neovisnost sudija i nepristrasan rad javnog pravosuđa;
- (5.16) – pri odlučivanju o krivičnim navodima protiv osobe ili njegovim/njenim pravima i obavezama u sudskim postupcima, svako ima pravo na pravično i javno suđenje od strane kompetentnog, neovisnog i nepristrasnog suda uspostavljenog na osnovu zakona;
- (5.20) – razmatrajući važan doprinos međunarodnih instrumenata u oblasti ljudskih prava za vladavinu zakona na državnom nivou, države učesnice potvrđuju da će razmotriti pristupanje Paktu o građanskim i političkim pravima, Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i drugim odgovarajućim međunarodnim instrumentima, ukoliko to do sada nisu uradili;
- (5.21) – kako bi se dopunili domaći pravni lijekovi i u boljoj mjeri osiguralo da države učesnice poštuju međunarodne obaveze koje su preuzele, države učesnice će razmotriti pristupanje regionalnim ili globalnim međunarodnim konvencijama koje se odnose na zaštitu ljudskih prava, kao što je Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava ili Opcionalni protokol Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji utvrđuju procedure za traženje pravne zaštite od međunarodnih tijela.

(6) Države učesnice izjavljuju da volja naroda izražena slobodno i pravično na povremenim i općim izborima je osnova autoriteta i legitimiteta svake vlasti. Stoga će zemlje učesnice, shodno tome, poštovati prava svojih građana da učestvuju u vlasti svoje zemlje, bilo direktno ili putem svojih predstavnika slobodno izabranih tokom pravičnog izbornog procesa. One prepoznaju svoju odgovornost da brane i štite, u skladu sa svojim zakonima, međunarodne obaveze u pogledu ljudskih prava i druge međunarodne obaveze, demokratski poredak,

slobodno uspostavljen voljom naroda, a protiv aktivnosti pojedinaca, grupa ili organizacija koji se bave ili odbijaju da se suprotstave terorizmu ili nasilju, usmjerenom na svrgavanje takvog poretka ili poretka druge države učesnice.

(7) Da bi se obezbijedilo da volja naroda služi kao osnova autoriteta vlasti, države učesnice će

- (7.1) – održavati izbore u prihvatljivim vremenskim razmacima, kako je propisano zakonom;
- (7.2) – omogućiti da sva mjesta u barem jednom domu državnog zakonodavnog tijela budu slobodno izabrana voljom naroda;
- (7.3) – garantirati opća jednaka prava glasa svim punoljetnim građanima;
- (7.4) – osigurati da se glasanje obavlja tajno ili drugom odgovarajućom slobodnom procedurom glasanja i da se prebrojavanje i izvještavanje vrši pošteno, a zvanični rezultati saopćavaju javno;
- (7.5) – poštivati prava građana da zahtijevaju političke ili javne funkcije, pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija, bez diskriminacije;
- (7.6) – poštivati prava pojedinaca i grupa da osnivaju, potpuno slobodno, vlastite političke stranke ili druge političke organizacije te takvim političkim strankama i organizacijama osigurati neophodne pravne garancije koje će im omogućiti da se međusobno natječu po osnovu jednakog tretmana pred zakonom i od strane vlasti;
- (7.7) – osigurati da zakon i državna politika omogućavaju vođenje političkih kampanja u pravičnoj i slobodnoj atmosferi u kojoj političke partije i kandidati neće biti spriječeni bilo administrativnim mjerama, nasiljem ili zastrašivanjem da slobodno predstavljaju svoje stavove i mišljenja ili u kojoj se birači onemogućavaju da budu informirani i raspravljaju o njima ili da daju svoj glas bez straha od odmazde;
- (7.8) – omogućiti da nikakve zakonske ili administrativne prepreke ne stoje na putu neometanog pristupa medijima, bez diskriminacije, za sve političke grupacije i pojedince koji žele učestvovati u izbornom procesu;
- (7.9) – osigurati da kandidati koji dobiju neophodan broj glasova propisan zakonom zauzmu svoje funkcije te da im se omogući da ostanu na svojim funkcijama do kraja mandata ili njegovog okončanja na način koji je predviđen zakonom u skladu sa demokratskom parlamentarnom i ustavnom praksom.

(8) Države učesnice smatraju da prisustvo posmatrača, stranih i domaćih, može unaprijediti izborni proces u zemljama u kojima se održavaju izbori. Stoga pozivaju posmatrače iz drugih država učesnica CSCE-a i odgovarajućih privatnih institucija i organizacija koje žele, da posmatraju tok njihovih državnih izbornih procesa u onoj mjeri u kojoj je to predviđeno zakonom. Također će nastojati olakšati sličan pristup izbornim procesima koji se održavaju na nižim nivoima od državnog. Takvi posmatrači se neće miješati u sam izborni postupak.

(9) Države učesnice potvrđuju da

- (9.1) – svako ima pravo na slobodu izražavanja, uključujući pravo na komunikaciju. Ovo pravo uključuje slobodu mišljenja i širenja informacija i ideja bez miješanja javnih vlasti i bez obzira na granice. Uživavanje ovog prava može biti predmet onih ograničenja koja su utvrđena zakonom i u skladu sa međunarodnim standardima. Naročito, neće se nametati ograničenja na pristup i korištenje sredstava za reproduciranje dokumenata bilo koje vrste, uz poštivanje, međutim, prava koja se odnose na intelektualno vlasništvo, uključujući autorska prava;
- (9.2) – svako ima pravo na mirno okupljanje i demonstracije. Bilo kakva ograničenja koja se mogu staviti na uživanje ovih prava bit će utvrđena zakonom i u skladu sa međunarodnim standardima;
- (9.3) – pravo na udruživanje se garantira. Garantira se i pravo na formiranje i opće pravo na odlučivanje o članstvu i slobodno pristupanje sindikatu. Ova prava isključuju bilo kakvu prethodnu kontrolu. Sloboda udruživanja za radnike, uključujući pravo na štrajk se garantira pod uslovima utvrđenim zakonom i u skladu sa međunarodnim standardima;

(10) Pri potvrđivanju svoje obaveze da osiguraju efikasno pravo pojedinaca da budu upoznati i djeluju u skladu sa ljudskim pravima i temeljnim slobodama te aktivno doprinesu, pojedinačno ili putem udruživanja sa drugim, promociji i zaštiti istih, države učesnice izražavaju svoju obavezu da

- (10.3) – osiguraju da pojedinci imaju mogućnost uživanja prava na udruživanje, uključujući pravo na formiranje, pridruživanje i efikasno učešće u nevladinim organizacijama koje se bave promocijom i zaštitom ljudskih prava i temeljnih sloboda, uključujući sindikate i grupe za praćenje ljudskih prava;

(24) Države učesnice osigurat će da gore navedeno uživanje ljudskih prava i temeljnih sloboda ne podliježe bilo kakvim ograničenjima, osim onim utvrđenim zakonom, te da su u skladu sa obavezama utvrđenim međunarodnim pravom, posebno Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima i sa drugim međunarodnim obavezama, a posebno sa Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima. Ova ograničenja su po prirodi izuzeci. Države učesnice osigurat će da se ova ograničenja ne zloupotrebljavaju i ne primjenjuju na proizvoljan način, već tako da se osigura efikasno uživanje ovih prava. Bilo kakva ograničenja prava i sloboda moraju u demokratskom društvu odnositi se na jedan od ciljeva važećih zakona i biti striktno proporcionalna cilju tog zakona.

(31) Osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama imaju pravo da uživaju potpuno i efikasno svoja ljudska prava i temeljne slobode bez bilo kakve diskriminacije, i uz jednakost pred zakonom. Države učesnice će usvojiti, ako je to neophodno, posebne mjere usmjerene na osiguravanje da osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama imaju punu ravnopravnost sa drugim građanima u korištenju i uživanju ljudskih prava i temeljnih sloboda.

PARIŠKA POVELJA ZA NOVU EVROPU – SAMIT CSCE-a (21. NOVEMBAR 1990. GODINE)

Ljudska prava, demokratija i vladavina prava

Demokratska vlast se zasniva na volji naroda izraženoj na regularan način putem slobodnih i poštenih izbora.

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

DOKUMENT MOSKOVSKOG SASTANKA KONFERENCIJE CSCE-a O HUMANOJ DIMENZIJI, MOSKVA 1991.

(18) Države učesnice ponavljaju svoju obavezu u pogledu vladavine prava navedenu u Kopenhaškom dokumentu i potvrđuju svoju predanost podržavanju i unaprjeđenju ovih načela pravde koja čine osnovu vladavine prava. Naročito, ponovno potvrđuju da je demokratija ključni element vladavine prava, a da je pluralizam važan u pogledu političkih organizacija.

- (18.1) Zakoni će se izrađivati i usvajati kao rezultat otvorenog postupka koji odražava volju naroda, bilo direktno ili putem njihovih odabranih predstavnika.
- (18.2) Svako ima pravo na efikasnu pravnu zaštitu od upravnih odluka na način koji garantira poštovanje osnovnih prava i osiguranje pravnog integriteta.

(19) Države učesnice

- (19.1) – će poštivati međunarodno priznate standarde koji se odnose na neovisnost sudija i nosilaca pravosudnih funkcija i nepristran rad javnog pravosuđa, uključujući, između ostalog, Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima;
- (19.2) – pri primjeni odgovarajućih standarda i provedbi obaveza, osigurat će da je neovisnost pravosuđa zagarantirana i uključena u ustav ili zakon države, te da se poštuje u praksi, uz posebno poštivanje Osnovnih načela neovisnosti pravosuđa, koja između ostalog, utvrđuju
 - zabranu neprimjerenog utjecaja na sudije (...)

(26) Države učesnice potvrđuju pravo na slobodu izražavanja, uključujući pravo na komunikaciju i pravo medija na prikupljanje, izvještavanje i davanje informacija, vijesti i mišljenja. Bilo kakva ograničenja u pogledu korištenja ovog prava biti će utvrđena zakonom i u skladu sa međunarodnim standardima. Također, prepoznaju da su neovisni mediji od ključnog značaja za slobodno i otvoreno društvo i odgovorne sisteme vlade i posebno važni za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

- (26.1) Smatraju da štampani mediji i emiteri na njihovoj teritoriji trebaju uživati neograničen pristup stranim vijestima i informativnim službama. Javnost treba

imati sličnu slobodu primanja i davanja informacija i ideja bez miješanja javnih tijela, bez obzira na granice, uključujući i putem stranih publikacija i emitera. Bilo kakva ograničenja u pogledu korištenja ovog prava biti će utvrđena zakonom i u skladu sa međunarodnim standardima.

(40.2) – poštivati Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), ukoliko su potpisnice, a ukoliko to nisu još uradile, razmotrit će ratificiranje i pristupanje Konvenciji; Države koje su ratificirale ili pristupile ovoj Konvenciji uz određene rezervacije, razmotrit će njihovo povlačenje;

(41) Države učesnice odlučile su

- (41.1) – osigurati zaštitu ljudskih prava osoba s invaliditetom;
- (41.2) – poduzeti korake kako bi osigurale jednake mogućnosti za te osobe i njihovo potpuno učešće u životu u društvu;

HELSINŠKI DOKUMENT: IZAZOVI PROMJENE (SAMIT ŠEFOVA DRŽAVA ILI VLADA), HELSINKI 1992.

Radnici migranti

Države učesnice

(36) Naglašavaju da su ljudska prava i osnovne slobode univerzalne prirode i da ih također uživaju radnici migranti bez obzira gdje žive, te naglašavaju važnost provedbe svih CSCE-ovih opredjeljenja u pogledu radnika migranata i njihovih porodica koji zakonito borave u državama učesnicama;

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

Sloboda izražavanja/slobodni mediji

36. Države učesnice ponovno potvrđuju da je sloboda izražavanja osnovno ljudsko pravo i osnovna komponenta demokratskog društva. U tom smislu, neovisni i pluralistički mediji su neophodni za slobodno i otvoreno društvo i odgovorne sisteme vlade. Kao vodeće načelo prihvataju obavezu da štite ovo pravo.

ISTANBULSKI DOKUMENT (SAMIT ŠEFOVA DRŽAVA ILI VLADA), ISTANBUL 1999.

25. Potvrđujemo našu obavezu provođenja slobodnih i pravičnih izbora u skladu s OSCE-ovim opredjeljenjima, posebno onim navedenim u Kopenhaškom dokumentu iz 1990. godine. Prepoznajemo pomoć koju ODIHR može pružiti državama članicama u izradi i provedbi izbornih zakona i propisa. U skladu sa ovim obavezama pozvat ćemo na naše izbore posmatrača iz drugih država učesnica, ODIHR-a, Parlamentarne skupštine OSCE-a i odgovarajućih institucija i organizacija koji žele pratiti naše izborne procese. Slažemo se da ćemo pravovremeno pratiti ODIHR-ove ocjene izbora i preporuke.

26. Potvrđujemo važnost neovisnosti medija i slobodnog protoka informacija, kao i pristup javnosti informacijama. Preuzimamo obavezu da poduzmemo sve neophodne korake kako bi osigurali osnovne uslove za slobodne i neovisne medije i nesmetan prekogranični i međudržavni protok informacija, jer smatramo da je to osnovna komponenta bilo kojeg demokratskog, slobodnog i otvorenog društva.

27. Nevladine organizacije (NVO) mogu imati ključnu ulogu u promociji ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. One predstavljaju sastavni dio jakog civilnog društva. Obavezujemo se da ćemo poboljšati mogućnosti NVO-a da daju svoj puni doprinos daljnjem razvoju civilnog društva i poštivanju ljudskih prava i osnovnih sloboda.

C. Vijeće Evrope

PROTOKOL UZ EVROPSKU KONVENCIJU O ZAŠTITI LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA

Član 3.

Uvažene ugovorne strane preuzimaju obavezu održavanja slobodnih izbora putem tajnog glasanja i u prihvatljivim vremenskim razmacima, pod uslovima koji će osigurati slobodu izražavanja mišljenja naroda prilikom odabira zakonodavne vlasti.

KONVENCIJA O UČEŠĆU STRANACA U JAVNOM ŽIVOTU NA LOKALNOM NIVOU

Član 6.

Sve strane preuzimaju obavezu, u skladu sa odredbama člana 9. stav 1. dati svakom strancu pravo glasa i pravo učešća na izborima za lokalne vlasti, ukoliko on/ona ispunjava iste zakonske uslove koji se primjenjuju na državljane i ukoliko zakonito boravi u datoj državi 5 godina prije samih izbora.

Međutim, ugovorna strana može izjaviti, prilikom podnošenja instrumenta ratifikacije, prihvatanja, odobrenja ili pristupanja, da namjerava ograničiti primjenu stava 1. samo na pravo glasanja.

2. Dodatni izvori

OSCE/ ODIHR

Effective Participation and Representation in Democratic Societies (Varšava: OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2007), <<http://www.osce.org/odihr/24995>>.

Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States (Varšava: OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2003), <<http://www.osce.org/odihr/elections/13957>>.

Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (Varšava: OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2007), <<http://www.osce.org/odihr/24523>>.

Guidelines on Population Registration (Varšava: OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2009), <<http://www.osce.org/odihr/39496>>.

Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process (Varšava: OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2001), <<http://www.osce.org/odihr/elections/13963>>.

Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections (Varšava: OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2004), <<http://www.osce.org/odihr/elections/13938>>.

Handbook for National Human Rights Institutions on Women's Rights and Gender Equality (Varšava: OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2012), <<http://www.osce.org/odihr/97756>>.

Handbook for the Observation of Voter Registration (Varšava: OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2012), <<http://www.osce.org/odihr/elections/92058>>.

Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel (Varšava: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2008), <<http://www.osce.org/odihr/31393>>.

Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions (Varšava: OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2012), <<http://www.osce.org/odihr/elections/92057>>.

Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly (Varšava: OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2011), <<http://www.osce.org/odihr/82979>>.

National Minority Standards: A Compilation of OSCE and Council of Europe Texts (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2007), <<http://www.osce.org/hcnm/78056>>.

Election Observation Handbook: Sixth Edition (Varšava: OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2010), <<http://www.osce.org/odihr/elections/68439>>.

Guidelines on Political Party Regulation (Varšava: OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2010), <<http://www.osce.org/odihr/77812>>.

Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System (Varšava: OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2000), <<http://www.osce.org/odihr/elections/17567>>.

Venecijanska komisija o demokratiji kroz pravo

“Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report”, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Strasbourg, 23. maj 2003. godine (CLD-AD.2002)23 rev), <[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)>.

“Declaration of Global Principles for Non-Partisan Election Observation and Monitoring by Citizen Organizations and Code of Conduct for Non-Partisan Citizen Election Observers and Monitors”, 3. april 2012. godine, Ujedinjene nacije, New York, <<http://www.gndem.org/declaration-of-global-principles>>.

“Report on Measures to Improve the Democratic Nature of Elections in Council of Europe Member States”, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Strasbourg, 20. mart 2012. godine (CDL-AD (2012)007) <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)005-e)>.

“Electoral Law and National Minorities”, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Strasbourg, 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)>.

“Guidelines for Constitutional Referendums at National Level”, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Strasbourg, 11. juli 2001. godine (CDL-INF (2001) 10), <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2001\)010.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2001)010.aspx)>.

“Opinion on the Need for a Code of Good Practice in the Field of Funding Electoral Campaigns”, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Strasbourg, 20. juni 2011. godine (CDL-AD (2011)020), <[http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/CDL-AD\(2011\)020.aspx](http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/CDL-AD(2011)020.aspx)>.

“Report on Democracy, Limitation of Mandates and Incompatibility of Political Functions”, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Strasbourg, 17. decembar 2012. godine (CDL-AD (2012)027), <[http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/CDL-AD\(2012\)027-e.aspx](http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/CDL-AD(2012)027-e.aspx)>.

“Report on Dual Voting for Persons Belonging to National Minorities”, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Strasbourg, 16. juni 2008. (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)>.

“Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities’ Participation in Decision-Making Process in European Countries”, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Strasbourg, 15. mart 2005. (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)>.

“Revised Interpretive Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities”, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Strasbourg, 19. decembar 2011. (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)>.

“Report on Out-of-Country Voting”, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Strasbourg, 24. juni 2011. (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

Compendium of International Standards for Elections (London: Network of Europeans for Electoral Democracy Support, 2007),
<http://eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/docs/compendium_en.pdf>.

Handbook for European Union Election Observation: Second Edition (Brussels: European Commission, 2008),
<http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/election_observation_missions/documents/eu_election_observation_handbook_en.pdf>.

International IDEA

Code of Conduct for Political Parties: Campaigning in Democratic Elections (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2009),
<http://www.idea.int/publications/coc_campaigning/>.

Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2012),
<<http://www.global-commission.org/sites/global-commission.org/files/DeepeningDemocracyFinalReport.pdf>>.

Designing for Equality: Best-fit, medium-fit and non-favourable combinations of electoral systems and gender quotas (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2011), <http://www.idea.int/publications/designing_for_equality/>.

Direct Democracy: The International IDEA Handbook, (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008), <http://www.idea.int/publications/direct_democracy/>.

Election Coverage from a Gender Perspective. A Media Monitoring Manual (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2011), <http://www.idea.int/publications/election_coverage_gender_perspective/>.

Electoral Justice: The International IDEA Handbook, (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010), <http://www.idea.int/publications/electoral_justice/>.

Electoral Management during Transition: Challenges and Opportunities (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2012), <<http://www.idea.int/publications/electoral-management-during-transition/>>.

Electoral System Design: The New International IDEA Handbook (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2007), <<http://www.idea.int/publications/esd/>>.

Engaging the Electorate: Initiatives to Promote Voter Turnout From Around the World (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006), <http://www.idea.int/publications/vt_ee/>.

Introducing Electronic Voting: Essential Considerations (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2011), <<http://www.idea.int/publications/introducing-electronic-voting/>>.

The Integrity of Elections: The Role of Regional Organizations (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2012), <<http://www.idea.int/publications/integrity-of-elections/index.cfm>>.

Voting from Abroad: The International IDEA Handbook (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2007), <http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/>.

Ujedinjene nacije

Women and Elections: Guide to Promoting the Participation of Women in Elections (United Nations, 2005), <<http://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/publication/WomenAndElections.pdf>>.

3. Relevantni predmeti Evropskog suda za ljudska prava

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

Abdulkadir Aydin i ostali protiv Turske, br. 53909/00, 20. septembar 2005. godine

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

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

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

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

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

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

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

Gruzijaska radnička stranka protiv Gruzije, br. 9103/04, 8. juli 2008. godine

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

Grosaru protiv Rumunije, br. 78039/01, 2. juni 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. juni 1998. godine

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mathieu - Mohin & Clerfayt protiv Belgije, br. 9267/81, 2. mart 1987. godine

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

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

Oberschlick protiv Austrije (Br. 2), br. 20834/92, 1. juli 1997. godine

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

Pierre-Bloch protiv France, br. 24194/94, 21. oktobar 1997. godine

Podkolzina protiv Latvije, 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. juni 2002. godine

Scoppola 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

Sidiropoulos i ostali protiv Grčke, br. 26695/95), 10. juli 1998. godine

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

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

Stankov & United Macedonian Organization Ilinden protiv Bugarske, br. 29221/95 & 29225/95, 2. oktobar 2001. godine

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

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

TV Vest As & Rogaland Pensjonist parti 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

Vereingegen Tierfabriken Schweiz (VgT) protiv Švicarske (Br.2)[GC], br. 32772/02, 30. juni 2009. godine

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

Yazar, Karatas, Aksoy i Radnička narodna stranka protiv Turske, br. 22723/93, 22724/93, i 22725/93, 9. april 2002. godine

Yumak i Sadak protiv Turske [GC], br. 102226/03, 8. juli 2008. godine

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

Cilj ovih smjernica je utvrditi komponente pravnog okvira za izbore i detaljno navesti standarde bitne za svaku od neophodnih komponenti demokratskih izbora. Također, njihov cilj je doprinijeti jedinstvenosti, pouzdanosti, dosljednosti i tačnosti prilikom pregleda i izrade izbornog zakonodavstva. Stoga, ove smjernice mogu dati upute i onima koji vrše pregled izbornih zakona i propisa, kao i domaćim vlastima kada izrađuju ili vrše izmjene i dopune dokumenata vezanih za izbore.

OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava objavio je prvo izdanje Smjernica 2001. godine. Otada, došlo je do mnogih unaprjeđenja međunarodnih standarda i dobrih praksi za demokratske izbore. Ovo drugo izdanje uzima u obzir sva ova unaprjeđenja i događanja.

Čitatelj također može vidjeti da je uključen novi dio o novim tehnologijama za glasanje, te da je proširena rasprava na temu izbornih okruga i jednakog biračkog prava, izbornih pragova, zaštite podataka, provedbe izbora, nacionalnih manjina, pitanja rodne jednakosti, glasanja interno raseljenih osoba, zaštite izbornih prava i glasanja putem pošte, prijevremenog glasanja i glasanja putem opunomoćenika.