



Strazbur, 30. oktobar 2002.g.

CDL-AD(2002)023rev2-cor

Mišljenje br. 190/2002

Or. Fr.

EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRATIJU PUTEM ZAKONA
(VENECIJANSKA KOMISIJA)

**KODEKS DOBROG VLADANJA
U IZBORNIM PITANJIMA**

**SMJERNICE
I OBRAZLOŽENJE**

**usvojeni na 52. sjednici
Venecijanske komisije**

(Venecija, 18.-19. oktobar 2002. g.)

Sadržaj

	Str.
UVOD	4
SMJERNICE ZA IZBORE usvojene od Venecijanske komisije na 51. plenarnoj sjednici (Venecija, 5.-6. juli 2002.)	5
OBRAZLOŽENJE koje je usvojila Venecijanska komisija na svojoj 52. plenarnoj sjednici (Venecija, 18.-19. oktobar 2002.)	13
Opšte napomene	13
I. <u>Osnovni principi evropskog izbornog naslijeđa</u>	13
Uvod: principi i njihov pravni osnov	13
1. <u>Opšte pravo glasa</u>	14
1.1. Pravilo i izuzeci.....	14
1.2. Birački spiskovi.....	15
1.3. Podnošenje kandidatura.....	16
2. <u>Jednako pravo glasa</u>	17
2.1. Jednaka biračka prava.....	17
2.2. Jednaka glasačka moć	17
2.3. Ravnopravnost.....	18
2.4. Jednakost i nacionalne manjine.....	19
2.5. Jednakost i paritet polova.....	20
3. <u>Slobodno pravo glasa</u>	20
3.1. Sloboda birača da formiraju svoje mišljenje.....	20
3.2. Slobodno izražavanje volje birača i borba protiv izbornih krađa.....	21
3.2.1. Opšte	21
3.2.2. Postupak glasanja.....	21
3.2.2.1. <u> Glasanje putem pošte i glasanje preko zastupnika pod određenim uslovima</u>	22
3.2.2.2. Glasanje birača na odsluženju vojnog roka.....	23
3.2.2.3. Mehanički i elektronski metodi glasanja.....	23
3.2.2.4. Brojanje.....	23
3.2.2.5. Prijenos rezultata.....	24
4. <u>Tajnost prava glasa</u>	25

5. <u>Neposredno glasanje</u>	25
6. <u>Učestalost izbora</u>	26
II. <u>Uslovi za implementaciju principa</u>	26
1. <u>Poštovanje osnovnih prava</u>	26
2. <u>Nivo propisa i stabilnost izbornog zakona</u>	27
3. <u>Proceduralna obezbjeđenja</u>	28
3.1. Nezavisno tijelo za organizaciju izbora.....	28
3.2. Posmatranje izbora.....	30
3.3. Efikasan sistem žalbi.....	31
3.4. Organizacija i rad biračkog mjesta.....	33
3.5. Finansiranje.....	33
3.6. Bezbjednost.....	34
Zaključak	35

UVOD

Stalni odbor Parlamentarne skupštine, u ime Skupštine, 8. novembra 2001.g. usvojio je Rezoluciju 1264(2001) pozivajući Venecijansku komisiju :

- i. da osnuje radnu grupu, sastavljenu od predstavnika Parlamentarne skupštine, CLRAE i po mogućnosti drugih organizacija sa iskustvom u ovoj oblasti, koja bi se bavila problematikom izbora kao redovnom aktivnošću;*
- ii. da izradi kodeks prakse za izborna pitanja, koji bi, između ostalog, uzeo u obzir i preporuke date u prilogu obrazloženja uz izvještaj na kojem se zasniva ova rezolucija (Dok. 9267), pod uslovom da ovaj kodeks obuhvati pravila o predizbornom periodu, samim izborima i periodu neposredno poslije izbora;*
- iii. da zavisno od mogućnosti, sačini kompilaciju osnovnih principa evropskih izbornih sistema kroz koordinaciju, standardizaciju i razvoj tekućih i budućih istraživanja i aktivnosti, gdje be kao srednjoročni cilj, posebno odjeljenje analiziralo i distribuiralo sakupljene podatke o evropskim izborima.*

Smjernice koje slijede predstavljaju konkretan odgovor na tri aspekta rezolucije. One su usvojene od strane Savjeta/Vijeća za demokratske izbore - zajednička radna grupa uspostavljena rezolucijom Parlamentarne skupštine koja je donešena na njenom drugom zasjedanju (3. jula 2002.g.), a potom i Venecijanska komisija na svojoj 51. sjednici (5.-6. juli 2002.g.). Ove smjernice se zasnivaju na osnovnim principima evropskog izbornog naslijeđa i one, prije svega, predstavljaju suštinu pozitivne prakse u izbornim pitanjima.

Obrazloženje objašnjava principe predočene u smjernicama, definišući i objašnjavajući ih, i tamo gdje je potrebno, dajući preporuke za konkretna pitanja. Obrazloženje je usvojio Savjet za demokratske izbore na trećem sastanku (16. oktobar 2002.g.), a potom i Venecijanska komisija na svojoj 52. sjednici (18 -19 oktobar 2002.g.).

Parlamentarna skupština Vijeća Evrope usvojila je Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima na svojoj prvoj sjednici 2003. godine, a potom i Kongres lokalnih i regionalnih vlasti na svojoj proljetnoj sjednici 2003. godine.

Svečanom izjavom usvojenom 13. maja 2004. godine, Komitet ministara Saveta Evrope pozvao je vlade, parlamente i druge nadležne organe država članica da uzmu u obzir Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima, da se okvirima svojih demokratskih nacionalnih tradicija njime inspirišu prilikom sastavljanja i sprovođenja izbornog zakonodavstva i da preduzmu trajne napore da ga dostave relevantnim krugovima.

Kao što se zahtijeva u rezoluciji Parlamentarne skupštine, ovaj dokument se zasniva na smjernicama koje su date u prilogu obrazloženja uz izvještaj na kojem se zasniva rezolucija Skupštine (Doc. 9267). Ona se također zasniva na radu Venecijanske komisije u oblasti izbora, kako je ukratko predstavljeno u Dokumentu CDL (2002) 7.

SMJERNICE ZA IZBORE

**koje je usvojila Venecijanska komisija
na 51. plenarnoj sjednici
(Venecija, 5.-6. juli 2002.)**

I. Principi evropskog naslijeđa u oblasti izbora

Pet osnovnih principa evropskog izbornog naslijeđa jesu *opšte, jednako, tajno i neposredno pravo glasa*. Pored toga, izbori se moraju održavati redovno.

1. Opšte pravo glasa

1.1. Pravilo i izuzeci

Opšte pravo glasa u načelu znači da svaki pojedinac ima pravo da bira i bude biran. Ovo pravo, međutim, može i treba da podliježe izvjesnim ograničenjima:

a. Starosna dob:

- i. pravo da se bira i bude biran mora biti uslovljeno minimalnom starošću;
- ii. pravo da se bira mora da se stiče najkasnije sa sticanjem punoljetnosti;
- iii. pravo da se bude izabran trebalo bi po mogućnosti da se stiče isto kada i pravo da se bira, a u svakom slučaju najkasnije sa 25 godina starosti, osim kad je riječ o funkcijama za koje je propisana drugačija starosna granica (npr. za člana gornjeg doma parlamenta, šefa države).

b. Državljanstvo:

- i. može se propisati državljanstvo kao uslov;
- ii. preporučljivo je, međutim, da se strancima omogući da glasaju na lokalnim izborima, nakon što izvjesno vrijeme žive na nekoj teritoriji.

c. Prebivalište:

- i. može se propisati uslov prebivališta;
- ii. prebivalište u ovom slučaju podrazumijeva stalno prebivalište;
- iii. minimalni period prebivališta može da se uvede kao uslov samo za lokalne ili regionalne izbore;
- iv. propisani period ne treba da bude duži od šest mjeseci; duži period može da bude neophodan samo da bi se zaštitile nacionalne manjine;
- v. pravo da se bira i bude biran može da se dodijeli državljanima koji žive u inostranstvu.

- d. Oduzimanje prava da se bira i bude biran:
- i. može se predvidjeti oduzimanje prava da se bira i bude biran, ali samo pod sljedećim kumulativnim uslovima;
 - ii. mora da bude zakonom predviđeno;
 - iii. mora se ispoštovati princip proporcionalnosti; uslovi za oduzimanje prava da se bude biran moraju biti blaži nego oni za oduzimanje prava glasa;
 - iv. oduzimanje prava mora da se zasniva na mentalnoj nesposobnosti ili odgovornosti za teško krivično djelo.
 - v. Takođe, politička prava mogu da se oduzmu ili mentalna nesposobnost utvrdi samo izričitom odlukom suda.

1.2. Birački spiskovi

Da bi birački spiskovi bili pouzdani, presudni su sledeći kriteriji:

- i. birački spiskovi moraju biti stalni;
- ii. spiskovi moraju redovno da se ažuriraju, a najmanje jednom godišnje. Ukoliko se registracija birača ne vrši automatski, mogućnost prijavljivanja mora postojati u toku relativno dužeg perioda;
- iii. birački spiskovi moraju da se objavljuju;
- iv. mora da postoji upravni postupak - koji podliježe sudskoj kontroli - ili sudski postupak, koji omogućava registrovanje birača koji nije bio registrovan, registrovanje ne smije da se vrši na biračkom mjestu na dan izbora;
- v. kroz sličan postupak, birači moraju imati mogućnost da isprave netačne podatke u spiskovima;
- vi. možda dodatni spisak može da bude način da se omogući glasanje licima koja su se preselila ili stekla zakonsko pravo glasa u međuvremenu nakon konačnog objavljivanja spiskova.

1.3. Podnošenje kandidatura

- i. Prijavljivanje pojedinačnih kandidata ili listi kandidata može da se uslovi prethodnim prikupljanjem neophodnog minimalnog broja potpisa;
- ii. Zakon ne treba zahtijevati više od 1% potpisa od broja birača u datoj izbornoj jedinici;
- iii. Moraju postojati jasna pravila za provjeru potpisa, naročito u odnosu na propisane rokove;
- iv. Postupak provjere mora u principu da se odnosi na sve potpise, međutim, pošto se nesumnjivo ustanovi da je prikupljen neophodan broj potpisa, preostali potpisi ne moraju se provjeravati;
- v. Provjera potpisa mora da se okonča prije početka izborne kampanje;
- vi. Ukoliko je neophodno položiti depozit, on se mora vratiti ukoliko kandidat ili stranka dobiju više od određenog procenta glasova; propisani iznos depozita i procenat glasova ne trebaju biti previsoki.

2. Jednako pravo glasa

Ono podrazumijeva:

2.1. Jednako pravo glasa: svaki birač u principu ima jedan glas; tamo gdje izborni sistem predviđa više od jednog glasa za birače, svaki birač ima isti broj glasova.

2.2. Jednaka glasačka moć: poslanička mjesta moraju biti jednako raspodjeljena po izbornim jedinicama.

i. Ovo mora da važi barem za izbore za donje domove parlamenta, kao i regionalne i lokalne izbore:

ii. Jednaka glasačka moć podrazumijeva jasnu i ravnomjernu raspodjelu poslaničkih mjesta po izbornim jedinicama na osnovu jednog od sljedećih kriterija raspodjele:

broj stanovnika, broj državljana sa prebivalištem (uključujući maloljetna lica), broj registrovanih birača, i po mogućnosti broj stanovnika koji glasaju. Može se predvidjeti i odgovarajuća kombinacija ovih kriterija.

iii. Geografski kriterij i administrativne, ili možda historijske granice, mogu se uzeti u razmatranje.

iv. Dopustivo odstupanje od ove norme ne bi trebalo da bude veće od 10%, a nikako od 15%, osim u posebnim okolnostima (kada je riječ o zaštiti koncentrisane manjine, rijetko naseljene administrativne jedinice).

v. Da bi se garantovala jednaka glasačka moć, raspodjela poslaničkih mjesta mora se vršiti barem svakih deset godina, po mogućnosti izvan izbornog perioda.

vi. Za izborne jedinice sa više poslaničkih mjesta, ukoliko je moguće, poslanička mjesta treba raspodjeliti bez ponovnog utvrđivanja granica izbornih jedinica, koje po mogućstvu treba da se podudaraju sa administrativnim granicama.

vii. Kada se iznova utvrđuju granice izborne jedinice, što se mora činiti u sistemu izbornih jedinica sa jednim mjestom – to se mora uraditi:

- nepristrasno;
- bez štete po nacionalne manjine;
- uzimajući u obzir mišljenje nekog odbora, sa većinom nezavisnih članova od ukupnog broja članova; takav odbor treba po mogućnosti da uključuje geografa, sociologa i podjednak broj predstavnika stranaka, i ako je potrebno, predstavnike nacionalnih manjina.

2.3. Ravnopravnost

a. Ravnopravnost stranaka i kandidata mora biti zagarantovana. U tom cilju, neophodno je da državne vlasti imaju neutralan stav, naročito u odnosu na:

- i. izbornu kampanju;
- ii. medijsku pokrivenost, naročito od strane državnih medija;
- iii. finansiranje stranaka i kampanje iz budžeta.

b. U zavisnosti od predmeta, ravnopravnost može da bude striktna ili proporcionalna. Ukoliko je striktna, političke stranke se tretiraju na jednak način bez obzira na njihovu

trenutnu snagu ili podršku biračkog tijela. Ukoliko je ravnopravnost proporcionalna, političke stranke moraju se tretirati prema rezultatima postignutim na izborima. Ravnopravnost se naročito odnosi na predstavljanje na radiju i televiziji, budžetska sredstva i druge vrste podrške.

c. U skladu sa slobodom izražavanja, trebalo bi zakonski osigurati za sve kandidate koji učestvuju na izborima minimum pristupa audiovizuelnim medijima u privatnom vlasništvu, kada je u pitanju izborna kampanja i oglašavanje.

d. Finansiranje političke stranke, kandidata i izborne kampanje mora biti transparentno.

e. Princip ravnopravnosti može nekada dovesti do ograničenja sredstava za političke stranke, naročito sredstava za oglašavanje.

2.4. Ravnopravnost i nacionalne manjine

a. Treba dozvoliti rad stranaka koje zastupaju nacionalne manjine.

b. Posebna pravila kojima se nacionalnim manjinama garantuju rezervisana mjesta ili koja predviđaju odstupanja od uobičajenih kriterija raspodjele poslaničkih mjesta za stranke koje zastupaju nacionalne manjine (npr. odstupanje od obaveznog kvoruma) u principu nisu u suprotnosti sa jednakim pravom glasa.

c. Ni kandidati ni birači ne smiju biti u obavezi da deklariraju svoju pripadnost nacionalnoj manjini.

2.5. Jednakost i paritet polova

Propise o minimalnom procentu osoba oba pola među kandidatima ne treba smatrati suprotnim principu jednakog prava glasa, ukoliko su utemeljeni ustavom.

3. Sloboda prava glasa

3.1. Sloboda birača da formiraju mišljenje

a. Državni organi moraju da poštuju obavezu neutralnosti. Ona se konkretno odnosi na:

- i. medije;
- ii. isticanje plakata;
- iii. pravo na demonstriranje;
- iv. finansiranje stranaka i kandidata.

b. Organi uprave imaju više pozitivnih obaveza. Između ostalog, oni moraju da:

- i. predlažu primljene kandidature biračkom tijelu;
- ii. omogućavaju biračima da se upoznaju sa listama kandidata, na primjer, odgovarajućim isticanjem na javnom mjestu.
- iii. Navedene informacije također moraju biti dostupne na jezicima manjina.

c. Za povrede obaveze neutralnosti i slobode da se formira mišljenje neophodno je predvidjeti sankcije.

3.2. Sloboda birača da izraze želje i borba protiv izborne krađe

- i. Postupak glasanja mora biti jednostavan;
- ii. Birači uvijek moraju imati mogućnost da glasaju na biračkom mjestu. Ostali načini glasanja prihvatljivi su pod sljedećim okolnostima:
- iii. Glasanje poštom treba dozvoliti samo ukoliko je poštanska služba sigurna i pouzdana; pravo na glasanje putem pisma može da se ograniči na ljude koji su u bolnici ili zatvoru, slabije pokretljivim licima ili biračima koji žive u inostranstvu; ne smije se dozvoliti prevara ili zastrašivanje;
- iv. Glasanje elektronskim putem treba koristiti samo ako je bezbjedno i pouzdano; konkretno, glasači moraju imati mogućnost da dobiju potvrdu svog glasanja i da imaju mogućnost ispravke ukoliko je potrebno, poštujući tajnost prava glasa; takav sistem mora biti transparentan;
- v. Za glasanje putem opunomoćenog lica moraju važiti veoma stroga pravila, broj opunomoćenika koje može da ima jedan glasač mora biti ograničen;
- vi. Mobilne glasačke kutije mogu se dozvoliti samo pod strogim uslovima, sprečavajući opasnost od prevare;
- vii. Moraju postojati najmanje dva kriterija da se procijeni tačnost rezultata glasanja: broj građana koji su glasali i broj glasačkih listića u kutiji;
- viii. Glasački listići ne smiju se prepravljati ili na bilo koji način označavati od strane članova biračkog odbora;
- ix. Neupotrijebljeni glasački listići ne smiju se iznositi sa biračkog mjesta;
- x. Na biračkim mjestima moraju biti prisutni predstavnici raznih stranaka, a prisustvo posmatrača koje imenuju kandidati mora biti omogućeno za vrijeme glasanja i brojanja glasova;
- xi. Kad god je moguće, vojna lica treba da glasaju u mjestu stanovanja. U suprotnom, preporučuje se da oni budu registrovani i glasaju na biračkom mjestu koje je najbliže njihovom mjestu službe;
- xii. Brojanje glasova treba po mogućnosti da se odvija na biračkom mjestu;
- xiii. Brojanje mora biti transparentno. Posmatrači, predstavnici kandidata i mediji moraju imati dozvolu da budu prisutni. Oni također moraju da imaju pristup zapisnicima;
- xiv. Rezultati se dostavljaju višoj instanci na otvoren način;
- xv. Država mora da kazni svaku vrstu izborne krađe.

4. Tajno pravo glasa

- a. Za birača, tajnost glasanja nije samo pravo već i obaveza čije nepoštovanje se kažnjava diskvalifikovanjem svakog listića čiji se sadržaj otkrije.
- b. Glasanje mora biti pojedinačno. Porodično glasanje ili bilo kakva kontrola jednog birača nad drugim mora biti zabranjena.

c. Spiskovi lica koja glasaju ne trebaju biti objavljeni.

d. Povreda tajnosti glasanja mora se sankcionisati.

5. Neposredno pravo glasa

Sljedeća tijela moraju biti izabrana neposrednim pravom glasa:

- i. najmanje jedno Vijeće narodne skupštine;
- ii. zakonodavna tijela ispod nacionalnog nivoa;
- iii. lokalna vijeća.

6. Učestalost izbora

Izbori se moraju održavati redovno; mandat zakonodavne skupštine ne smije biti duži od pet godina.

II. Uslovi za primjenu ovih načela

1. Poštovanje osnovnih prava

a. Demokratski izbori nisu mogući bez poštovanja ljudskih prava, naročito slobode izražavanja i slobode štampe, slobode kretanja unutar zemlje, slobode okupljanja i udruživanja u političke svrhe, uključujući i osnivanje političkih stranaka.

b. Ograničenja ovih sloboda moraju imati zakonsku osnovu, biti u javnom interesu i voditi računa o principu proporcionalnosti.

2. Nivo propisa i stabilnost izbornog zakona

a. Osim pravila o tehničkim stvarima i pojedinostima – koja mogu biti dio propisa koje donosi izvršna vlast – propisi o izborima moraju imati nivo zakona.

b. Osnovni elementi izbornog zakona, naročito sam izborni sistem, sastav izbornih komisija i utvrđivanje granica izbornih jedinica, smiju se mijenjati najkasnije godinu dana uoči izbora, ili moraju biti utvrđeni ustavom ili zakonom višeg nivoa od običnog zakona.

3. Proceduralne garancije

3.1. Nezavisno tijelo za organizovanje izbora

a. Za primjenu zakona mora biti zaduženo nezavisno tijelo.

b. Tamo gdje ne postoji duga tradicija nezavisnosti organa uprave od onih koji posjeduju političku moć, na svim nivoima moraju se uspostavljati nezavisne i nepristrasne izborne komisije, od državnog nivoa do nivoa biračkih mjesta.

- c. Centralna izborna komisija mora imati stalni karakter.
- d. Ona mora u svom sastavu imati:
 - i. barem jednog člana iz pravosuđa;
 - ii. predstavnike parlamentarnih stranaka ili onih koje su prešle cenzus na izborima; članovi komisije moraju biti lica koja su stručna za izborna pitanja. Komisija može da ima u svom sastavu:
 - iii. predstavnika ministarstva unutrašnjih poslova;
 - iv. predstavnike nacionalnih manjina.
- e. Političke stranke moraju biti jednako zastupljene u izbornim komisijama ili moraju imati mogućnost da nadgledaju rad nezavisnog tijela. Jednakost se može uzeti strogo ili na proporcionalnoj osnovi (vidjeti tačku I.2.c.bb).
- f. Organi koji imenuju članove izbornih komisija ne smiju imati slobodu da ih po volji otpuštaju.
- g. Članovi izbornih komisija moraju proći standardnu obuku.
- h. Poželjno je da izborne komisije donose odluke dvotrećinskom većinom ili konsenzusom.

3.2. Posmatranje izbora

- a. I domaći i strani posmatrači treba da imaju najširu prihvatljivu mogućnost da učestvuju u posmatranju izbora.
- b. Posmatranje ne smije biti ograničeno na sam dan izbora, već mora da obuhvati i period prijavljivanja kandidata i, po potrebi, birača, kao i izborne kampanje. Ono mora da omogućiti da se utvrdi da li je bilo nepravilnosti prije, za vrijeme ili nakon izbora. Posmatranje uvijek mora biti omogućeno za vrijeme prebrojavanja glasova.
- c. Mjesta kojima posmatrači ne mogu imati pristup moraju biti jasno određena zakonom.
- d. Posmatranje podrazumijeva poštovanje neutralnosti od strane vlasti.

3.3. Efikasan sistem žalbi

- a. Organ za žalbe po izbornim pitanjima treba da bude ili neka izborna komisija ili sud. U slučaju parlamentarnih izbora, može se podnijeti žalba parlamentu u prvostepenom postupku. U svakom slučaju, mora postojati i mogućnost konačne žalbe sudu.
- b. Ovaj postupak mora da bude jednostavan i bez formalnosti, naročito u pogledu osnovanosti žalbi.

c. Postupak žalbe i, naročito ovlaštenja i dužnosti različitih organa trebaju biti jasno uređeni zakonom, da bi se izbjegli sukobi nadležnosti (pozitivni ili negativni). Ne bi trebalo da podnosioci žalbe a ni vlasti određuju apelacioni organ.

d. Žalbeni organ mora imati nadležnost nad stvarima kao što su pravo glasa – uključujući biračke spiskove – i sticanje prava glasa, ispravnost kandidatura, poštovanje pravila izborne kampanje i rezultati izbora.

e. Žalbeni organ mora imati ovlaštenje da poništi izbore tamo gdje su nepravilnosti mogle uticati na rezultat. Mora postojati mogućnost da se ukupni izbori ponište ili samo rezultati za jednu izbornu jedinicu ili jedno biračko mjesto. U slučaju poništavanja, u toj jedinici moraju se održati novi izbori.

f. Svi kandidati i svi birači registrovani u izbornoj jedinici moraju imati pravo na žalbu. Za žalbe birača na rezultate izbora može se uvesti uslov razumnog kvoruma.

g. Rokovi za podnošenje žalbi i odlučivanje po žalbama moraju biti kratki (od tri do pet dana u prvostepenom postupku).

h. Mora se zaštititi pravo podnosioca žalbe da budu saslušane obje strane.

i. Ako je žalbeni organ viša izborna komisija, ona mora imati mogućnost da po službenoj dužnosti ispravi ili ukine odluku koju je donijela niža izborna komisija.

4. Izborni sistem

Pod uslovom da se poštuju navedeni principi, bilo koji izborni sistem se može primjeniti.

OBRAZLOŽENJE

koje je usvojila Venecijanska komisija na 52. plenarnoj sjednici (Venecija, 18.-19. oktobar 2002.g.)

Opšte napomene

1. Pored ljudskih prava i pravne države, demokratija je jedan od tri stuba ustavnog naslijeđa Evrope i ujedno Vijeća Evrope. Demokratija je nezamisliva bez izbora koji se održavaju u skladu sa određenim principima koji ih čine demokratskim izborima.
2. Ovi principi predstavljaju poseban aspekt evropskog ustavnog naslijeđa koje se s pravom može nazvati "evropsko izborno naslijeđe". Ono obuhvata dva aspekta - prvi, stalni, kojeg čine ustavni principi izbornog prava kao što je opšte, jednako, slobodno, tajno i neposredno pravo glasa, i drugi - istinski demokratski izbori mogu se održavati samo ako su ispunjeni izvjesni osnovni uslovi demokratske države koji se zasnivaju na vladavini prava, kao što su osnovna prava, stabilnost izbornog zakona i efikasne proceduralne garancije. Tekst koji slijedi, kao i prethodne smjernice, iz tog razloga je podijeljen u dva dijela - prvi koji obuhvata definiciju i praktične implikacije principa evropskog izbornog naslijeđa i, drugi, uslove koji su neophodni za njihovu primjenu.

I. Osnovni principi evropskog izbornog naslijeđa

Uvod: principi i njihova zakonska osnova

3. Ukoliko izbori treba da zadovoljavaju opšte principe evropskog ustavnog naslijeđa, koji čine osnovu bilo kojeg istinski demokratskog društva, oni moraju da poštuju pet osnovnih pravila: pravo glasa mora biti *opšte, jednako, tajno i neposredno*. Osim toga, izbori se moraju održavati *redovno*. Svi ovi principi zajedno čine evropsko kulturno naslijeđe.
4. Mada su navedeni principi uobičajeni, njihova primjena povlači niz pitanja koja zahtijevaju pažljivo razmatranje. Dobro bi bilo da se ustanove osnovni principi koji se ne bi trebali mijenjati i koje bi sve evropske države trebale striktno da poštuju.
5. Osnovni nepromjenjivi principi evropskog izbornog prava sastoje se uglavnom od međunarodnih pravila. Relevantno opšte pravilo je član 25 (b) Međunarodne povelje o građanskim i političkim pravima, koji eksplicitno utvrđuje svaki od ovih principa osim neposrednog prava glasa, mada se ono podrazumijeva.¹ Opšte evropsko pravilo jeste i član 3

¹ Vidjeti član 21 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.

Dodatnog protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, koje eksplicitno propisuje pravo na periodične izbore slobodnim i tajnim pravom glasa;² i drugi principi se uzimaju u obzir u sudskoj praksi vezanoj za ljudska prava.³ Pravo na neposredne izbore priznaje i Sud u Strazburu, barem implicitno.⁴ Međutim, ustavni principi koji su zajednički za cijeli kontinent ne pojavljuju se samo u međunarodnim tekstovima: naprotiv, oni se često detaljnije navode u nacionalnim ustavima.⁵ Tamo gdje se zakoni i praksa različitih zemalja podudaraju, sadržaj ovih principa može se preciznije odrediti.

1. Opšte pravo glasa

1.1. Pravilo i izuzeci

6. Opšte pravo glasa obuhvata aktivno (pravo da se bira) i pasivno (da se bude biran) izborno pravo. Pravo da se bira i bude biran može da zavisi od više uslova koje navodimo. Najčešći su *godine starosti* i *državljanstvo*.

a. Mora postojati minimalna starosna granica za pravo da se bira i bude biran, međutim, sticanje punoljetnosti, koja povlači ne samo građanska prava već i obaveze, mora barem da daje pravo da se bira. Veća starost može da se propiše za pravo da se bude biran, osim kada postoje posebno utvrđeni starosni kriteriji za izvjesne funkcije (senator, šef države), kada starosna granica ne bi trebalo da bude iznad 25 godina.

b. Zakonodavstva većine zemalja predviđaju i uslov *državljanstva*. Međutim, javlja se tendencija da se dugogodišnjim stranim državljanima daju lokalna politička prava, u skladu sa Konvencijom Vijeća Evrope o učestvovanju stranaca u javnom životu na lokalnom nivou.⁶ Stoga se preporučuje da se pravo glasa za lokalne izbore stiče nakon izvjesnog perioda življenja na teritoriji. Također, u okviru evropskih procesa integracije, evropski građani imaju pravo da biraju i budu birani na izborima za opštine i Parlament Evrope u zemlji Evropske unije u kojoj imaju prebivalište.⁷ Uslov državljanstva može, međutim, ponekad da izazove probleme ako država oduzme državljanstvo licima koja naseljavaju neku teritoriju unazad nekoliko generacija, na primjer, na lingvističkoj osnovi. Osim toga, prema Evropskoj konvenciji o državljanstvu,⁸ lica sa dvojnim državljanstvom moraju imati ista izborna prava kao i drugi državljani.⁹

² Član 3, Pravo na slobodne izbore: "Visoke zemlje potpisnice obavezuju se da će održavati slobodne izbore u razumnim intervalima tajnim glasanjem, pod uslovima koji će omogućiti slobodno izražavanje mišljenja građana u izboru zakona".

³ Kad je riječ o univerzalnosti upor. Odluka ESLJ br. 9267/81, slučaj Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije, 2. mart 1987., serija A tom 113, str. 23; Gitonas i ostali protiv Grčke, 1. jul 1997., br. 18747/91, 19376/92; 19379/92, 28208/95 i 27755/95, Zbirka presuda i odluka, 1997-IV, str. 1233; u smislu jednakosti, upor. navedenu presudu za Mathieu-Mohin i Clerfayt, str. 23.

⁴ Presuda EKLJP br. 24833/94, u slučaju Matthews protiv Ujedinjenog kraljevstva, 18. februar 1999., Zbirka presuda i odluka 1999-I, stav. 64.

⁵ Npr. član 38.1 Ustava Njemačke, članovi 68.1 i 69.2 Ustava Španije i član 59.1 Ustava Rumunije.

⁶ ETS 144.

⁷ Član 19 Sporazuma o uspostavljanju Evropske zajednice.

⁸ ETS 166, član 17.

⁹ EKLJP ne ide toliko daleko: Evr. komisija za ljudska prava br. 28858/95, presuda 25.11.96 Ganchev protiv Bugarske, DR 87, str. 130.

c. Treće, pravo da se bira i bude biran može da podliježe uslovu *prebivališta*,¹⁰ gdje prebivalište podrazumijeva stalno prebivalište. Kad su u pitanju lokalni i regionalni izbori, uslov prebivališta nije *a priori* nekompatibilan sa principom opšteg prava glasa, ako propisan period prebivališta ne prelazi nekoliko mjeseci; bilo koji duži period prihvatljiv je samo da bi se zaštitile nacionalne manjine.¹¹ Obratno, veliki broj zemalja daje svojim državljanima u inostranstvu pravo da biraju i čak i da budu birani. Ovakva praksa može da vodi do zloupotrebe u nekim posebnim slučajevima, npr. tamo gdje se državljanstvo stiče na etničkoj osnovi. Registrovanje birača može da se vrši tamo gdje birač ima sekundarno prebivalište, ako tamo redovno prebiva i ako se ono, na primjer, pojavljuje na lokalnim poreskim obrascima; U tom slučaju, naravno, birač ne smije da bude prijavljen tamo gdje ima glavno prebivalište.

Sloboda kretanja građana unutar zemlje, kao i njihovo pravo da se vrate u bilo kom trenutku predstavlja jedno od osnovnih prava neophodnih za istinski demokratske izbore.¹² Ukoliko je neko, u izuzetnim slučajevima, raseljen protiv svoje volje, on mora, privremeno da ima mogućnost da se smatra stanovnikom u bivšem mjestu stanovanja.

d. Konačno, mogu se utvrditi odredbe kojima se *uskraćuju politička prava*. Takve odredbe, međutim, moraju da budu u skladu sa uobičajenim uslovima pod kojima se osnovna prava mogu ograničavati; drugim riječima, one moraju:¹³

- biti predviđene zakonom;
- poštovati princip proporcionalnosti;
- biti prouzrokovane mentalnom nesposobnošću ili ozbiljnom krivičnom odgovornošću.

Također, politička prava se mogu uskratiti samo na osnovu izričite sudske odluke. Međutim, u slučaju uskraćivanja prava na osnovu mentalne nesposobnosti, izričita sudska odluka može se ticati te nesposobnosti i zahtijevati *ipso jure* oduzimanje građanskih prava.

Uslovi za oduzimanja prava da se bude biran mogu da budu manje strogi od onih za oduzimanje prava da se bira, pošto se radi o javnoj funkciji i može biti opravdano da se isključe lica čije bi aktivnosti na takvoj funkciji povrijedile značajan javni interes.

1.2. Birački spiskovi

7. Propisno održavanje *biračkih spiskova* od suštinskog je značaja za uživanje opšteg izbornog prava glasa. Međutim, prihvatljivo je da se birači ne upisuju u biračke spiskove automatski, već na sopstveni zahtjev. U praksi se često ispostavlja da su birački spiskovi netačni, što dovodi do sporova. Nedovoljno iskustvo vlasti, promjene stanovništva i činjenica da mali broj građana provjerava biračke spiskove kada su dostupni za provjeru otežava sastavljanje spiskova. Da bi spiskovi bili pouzdani, potrebno je zadovoljiti nekoliko uslova:

¹⁰ Vidjeti najnoviju presudu EKLJP br. 31891/96, od 7.9.99, *Hilbe protiv Liechtenstein*.

¹¹ vidjeti presudu Evr. komisije za ljudska prava br. 23450/94, 15.9.97, *Polacco i Garofalo protiv Italije (oblast Trentino-Alto Adige)*.

¹² Vidjeti Poglavlje II.1.

¹³ Vidjeti npr. EKLJP br. 26772/95, *presuda u slučaju Labita protiv Italije*, 6. april 2002.g., stavovi od 201 nadalje.

- i. Moraju postojati stalni birački spiskovi.
- ii. Oni se moraju redovno ažurirati, najmanje jednom godišnje, tako da se opštinske (lokalne) vlasti naviknu da obavljaju razne zadatke vezane za ažuriranje svake godine u isto vrijeme. Ukoliko se registracija birača ne vrši automatski, mora se dozvoliti dovoljno dug period za registraciju.
- iii. Birački spiskovi se moraju objavljivati. Konačne izmjene moraju se poslati višem organu koji je pod nadzorom nezavisnog tijela koje je odgovorno za primjenu izbornog zakona.
- iv. Trebalo bi da postoji upravni postupak – koji podliježe sudskoj kontroli – ili sudski postupak koji omogućuje biračima koji nisu upisani u spiskove da budu upisani. U nekim zemljama, krajnji rok za upis u dodatne spiskove može, na primjer, da bude 15 dana prije izbora ili samog dana izbora. U ovom drugom slučaju, mada je takav pristup zadivljujuće liberalan, sudovi bi morali da rade na dan izbora, što ne odgovara organizacionim potrebama na kojima se zasnivaju demokratska društva. U svakom slučaju, ne bi trebalo dozvoliti da se upisivanje birača vrši na biračkim mjestima na dan izbora.
- v. Osim toga, netačnosti biračkih spiskova potiču i od pogrešno unešenih podataka i neunošenja nekih birača. Postupak koji navodimo u prethodnom pasusu treba da omogućiti biračima da isprave pogrešno unešene podatke. Mogućnost da se vrše takve izmjene može se ograničiti na birače koji su prijavljeni u istoj izornoj jedinici ili biračkom mjestu.
- vi. Dopunski spiskovi mogu da omoguće licima koja su promijenila adresu ili stekla zakonsko pravo glasa nakon objavljivanja konačnih spiskova da glasaju.

1.3. Podnošenje kandidatura

8. Obaveza da se sakupi određeni broj *potpisa* da bi neko mogao da se kandiduje teoretski je kompatibilna sa načelom opšteg prava glasa. U praksi, samo najmarginalnije stranke imaju teškoće da prikupe potreban broj potpisa, ukoliko pravila o sakupljanju potpisa ne služe da spriječe kandidate da se kandiduju. Da bi se spriječila takva manipulacija, preporučuje se da zakonski uslov bude najviše 1% potpisa.¹⁴ Za proceduru provjere potpisa moraju da važe jasna pravila, naročito u odnosu na rokove i da se primjene na sve potpise, a ne samo na uzorak;¹⁵ kada se, međutim, provjerom nesumnjivo pokaže da je prikupljen neophodan broj potpisa, preostali potpisi ne moraju se provjeravati. U svakom slučaju, kandidatura mora da se verifikuje prije početka izborne kampanje, jer kašnjenje u pogledu verifikacije stavlja neke stranke i kandidate u nepovoljniji položaj u izornoj kampanji.

¹⁴ CDL (99) 66, str. 9.

¹⁵ CDL-INF (2000) 17, str. 4-5; CDL (99) 67, str. 7-8.

9. Postoji i druga procedura kada kandidati ili stranke moraju da polože depozit, koji se vraća samo ako kandidat ili stranka dobiju određeni procenat glasova. Ova praksa se čini efikasnijom od prikupljanja potpisa. Međutim, iznos depozita i broj glasova koji je neophodan da bi se depozit vratio ne trebaju biti pretjerani.

2. Jednako izborno pravo

10. Jednakost u izbornim pitanjima obuhvata nekoliko aspekata. Neki se tiču jednakosti prava glasa, vrijednosti svojstvene cijelom kontinentu, dok drugi prevazilaze ovaj koncept i ne može se smatrati da su u skladu sa bilo kojim uobičajenim standardom. Principi koje treba poštovati u svim slučajevima jesu numerička jednakost glasova, jednakost u smislu izborne snage i jednakost šansi. S druge strane, ne može se nametati jednakost postignutog rezultata, na primjer, kroz proporcionalnu zastupljenost stranaka ili polova.

2.1. Jednaka biračka prava

11. *Jednakost biračkih prava* predviđa da svaki glasač ima pravo na jedan i samo jedan glas. Višestruko glasanje, koje je još uvijek česta nepravilnost u mladim demokratskim društvima, zabranjeno je – bilo da jedan birač glasa više nego jednom na istom mjestu ili da ima mogućnost da glasa istovremeno na više različitih mjesta, na primjer, na mjestu trenutnog prebivališta i na mjestu prethodnog prebivališta.

12. U nekim izbornim sistemima, birači ipak imaju više od jednog glasa. Na primjer, u sistemu koji omogućuje glasanje za kandidate sa više od jedne liste, birač može da ima po jedan glas za svako poslaničko mjesto; druga mogućnost je da se jedan glas daje u maloj izbornoj jedinici, a drugi u većoj, kao što je često slučaj u sistemima koji kombinuju izborne jedinice sa jednim poslaničkim mjestom i proporcionalnu zastupljenost na državnom ili regionalnom nivou.¹⁶ U ovom slučaju, jednaka biračka prava znače da svi birači imaju isti broj glasova.

2.2. Jednaka glasačka moć

13. *Jednakost glasačke moći*, kada se izbori ne održavaju u jednoj izbornoj jedinici, zahtijeva da se granice izbornih jedinica odrede tako da poslanička mjesta u *donjim domovima* koja predstavljaju narod budu jednako raspodijeljena između izbornih jedinica, u skladu sa određenim kriterijem raspodjele, kao što je, na primjer, broj stanovnika u toj izbornoj jedinici, broj državljana koji žive u toj jedinici (uključujući i maloljetnike) ili broj upisanih birača, ili možda broj lica koja ustvari glasaju. Moguće je opredijeliti se i za određenu kombinaciju ovih kriterija. Ista pravila važe i za regionalne i lokalne izbore. Ako se ovaj princip ne ispoštuje, suočavamo se sa onim što se naziva *izborna geometrija*, bilo u vidu "aktivne izborne geometrije", tj. raspodjele mjesta koja izaziva nejednakost u zastupljenosti čim se primjeni, ili

¹⁶Vidjeti, na primjer, član 64. Ustava Albanije i Dio 1 Njemačkog saveznog zakona o izborima.

pasivna izborna geometrija, koja je rezultat dugoročnog zadržavanja nepromijenjene teritorijalne raspodjele mesta i izbornih jedinica. Također, može doći i do drugog tipa manipulacije, takozvanog izbornog sjeckanja (*gerrymandering*) ako se primjenjuje sistem koji vodi ka neproporcionalnom rezultatu, naročito većinski (pluralistički) sistem glasanja; radi se o skrajanju teritorija izbornih jedinica tako da se osigura većina na izborima, što predstavlja favorizovanje jedne stranke zahvaljujući vještački utvrđenim granicama izbornih jedinica.

14. Granice izbornih jedinica također se mogu utvrditi na osnovu geografskih kriterija i administrativnih ili historijskih granica koje često zavise od geografskih.

15. Maksimalno dozvoljeno odstupanje od kriterija raspodjele koji se usvoji zavisi od pojedinačnog slučaja, mada ono rijetko treba da prelazi 10%, a nikada 15%, osim u zaista izuzetnim okolnostima (demografski slaba administrativna jedinica iste važnosti kao i druge sa najmanje jednim predstavnikom donjeg doma ili koncentracija određene nacionalne manjine).¹⁷

16. Da bi se izbjegla pasivna izborna geometrija, raspodjela poslaničkih mjesta mora se vršiti najmanje svakih deset godina, po mogućnosti van izbornih perioda, jer će se tako ograničiti opasnost od političkih manipulacija.¹⁸

17. U izbornim jedinicama sa više poslanika, izborna geometrija se lako može izbjeći tako što se regularno dodjeljuju mjesta izbornim jedinicama prema usvojenom kriteriju raspodjele. Izborne jedinice tada treba da odgovaraju administrativnim jedinicama, a ponovna raspodjela je nepoželjna. Tamo gdje se koristi uninominalni metod glasanja, granice izbornih jedinica treba da se iznova utvrđuju za svaku preraspodjelu mjesta. Političke posljedice ponovnog utvrđivanja izbornih granica su velike i zato je važno da taj postupak bude nestranački i da ne stavlja u nepovoljniji položaj nacionalne manjine. Stara demokratska društva imaju različite pristupe ovom problemu i različito funkcionišu. Mlada demokratska društva treba da usvoje jednostavne kriterije i lako primjenjive postupke. Najbolje rješenje bi bilo da se ovaj problem povjeri u prvom stepenu komisiji koja bi bila sastavljena uglavnom od nezavisnih članova i, po mogućnosti, jednog geografa, sociologa, jednakog broja predstavnika stranaka i, po mogućstvu, predstavnika nacionalnih manjina. Parlament bi zatim doneo odluku na osnovu prijedloga komisije, sa mogućnošću jedne žalbe.

2.3. Ravnopravnost

18. Potrebno je osigurati *ravnopravnost* stranaka i kandidata i naterati državu da bude nepristrasna prema njima i jednoobrazno primenjuje zakon na sve. Uslov *neutralnosti* se posebno odnosi na izbornu kampanju i *medijsku pokrivenost*, naročito državnih medija, kao i na *budžetsko finansiranje* stranaka i kampanja. To znači da postoje dva moguća tumačenja

¹⁷ Videti CDL (98) 45, str. 3; CDL (99) 51 str. 8; CDL (2000) 2, str. 5; CDL-AD (2002) 9, stav. 22.

¹⁸ CDL-AD (2002) 9, stav. 23.

ravnopravnosti: “stroga” ravnopravnost ili “proporcionalna”. “Stroga” podrazumijeva da se sve stranke tretiraju bez obzira na trenutnu snagu u parlamentu ili podršku biračkog tijela. Ona mora da važi i za korištenje javnih objekata za izborne svrhe (na primjer, plakati, poštanske usluge i slično, javne demonstracije, javne sale za konferencije). “Proporcionalna” ravnopravnost podrazumijeva da se stranke tretiraju srazmjerno broju glasova. Ravnopravnost (stroga i/ili proporcionalna) naročito se odnosi na vrijeme predstavljanja na radiju i televiziji, budžetska sredstva i druge vrste podrške. Neki vidovi podrške mogu s jedne strane da podliježu strogoj ravnopravnosti, a s druge proporcionalnoj.

19. Osnovna ideja je da glavne političke snage mogu izraziti svoje mišljenje u glavnim tijelima sredstava javnog informisanja i da sve političke snage imaju mogućnost da održavaju skupove, uključujući i one na javnim mjestima, dijele literaturu i imaju pravo na isticanje postera. Sva ova prava se moraju jasno regulisati, uz propisno poštovanje slobode izražavanja, a bilo koje njihovo nepoštovanje, bilo od strane vlasti ili učesnika kampanje treba da podliježe odgovarajućim sankcijama. Mora postojati mogućnost brzog postupka žalbe da bi se prije izbora ispravila situacija. Međutim, činjenica je da propust medija da obezbjede nepristrasne informacije o izbornoj kampanji i kandidatima predstavlja jedan od najčešćih nedostataka koji se uočavaju za vrijeme izbora. Najvažnije da se sačini spisak organizacija sredstava javnog informisanja u svakoj zemlji i da se obezbjedi da kandidati ili stranke budu ravnomjerno zastupljeni u medijima ili prostoru za oglašavanje, uključujući i državne radiotelevizijske stanice.

20. U skladu sa slobodom izražavanja, treba zakonski predvidjeti minimalni pristup audiovizuelnim medijima u privatnom vlasništvu za potrebe izborne kampanje i oglašavanja, za sve učesnike izbora.

21. Pitanje finansiranja i, naročito potrebe da ono bude transparentno, razmotrićemo kasnije.¹⁹ Isto tako, da bi se obezbjedila ravnopravnost, mogu se ograničiti troškovi političkih stranaka, naročito za reklamiranje.

2.4. Jednakost i nacionalne manjine

22. U skladu sa principima međunarodnog prava, izborni zakon mora da garantuje jednakost pripadnika nacionalnih manjina, što podrazumijeva prvenstveno zabranu bilo kakve diskriminacije protiv njih.²⁰ Konkretno, nacionalne manjine moraju imati dozvolu da osnivaju političke stranke.²¹ Razgraničenja izbornih jedinica i pravila o kvorumu ne smiju predstavljati prepreku za prisustvo pripadnika nacionalnih manjina u izabranom tijelu.

¹⁹Vidjeti dolje, Poglavlje II.3.5.

²⁰ Član 4.1 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (ETS 157).

²¹ O zabranama političkih stranaka i sličnim mjerama, vidjeti CDL-INF (2000) 1.

23. Neke mjere koje se preduzimaju da bi se obezbjedila minimalna zastupljenost manjina bilo rezervisanjem mjesta za njih²² ili dopuštanjem odstupanja od uobičajenih pravila o raspodjeli mjesta, npr. odustajanjem od kvoruma za stranke nacionalnih manjina,²³ ne narušavaju načelo jednakosti. Također se može predvidjeti da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo glasa i za opštu listu kandidata i listu nacionalne manjine. Međutim, ne smije se zahtijevati ni od kandidata ni birača da otkrivaju pripadnost nacionalnoj manjini.^{24, 25}

2.5. Jednakost i paritet polova

24. Ukoliko postoji određeni ustavni osnov,²⁶ mogu se donijeti propisi kojima se garantuje izvjesna ravnoteža između polova u predstavničkim tijelima, ili čak paritet. U nedostatku takvog ustavnog osnova, ovakve odredbe se mogu smatrati kršenjem principa jednakosti i slobode udruživanja.

25. Osim toga, obim ovih propisa zavisi od izbornog sistema. U sistemu sa fiksnim stranačkim listama paritet je nametnut ukoliko je broj muškaraca i žena koji mogu biti birani podjednak. Međutim, ukoliko je moguće preferencijalno ili cross-voting, birači neće obavezno birati kandidate oba pola i to može imati za rezultat neuravnotežen sastav predstavničkog tijela, izabranog na taj način od strane birača.

3. Slobodno pravo glasa

26. Sloboda prava glasa se sastoji od dva različita aspekta: slobodnog formiranja mišljenja birača i slobodnog izražavanja ovog mišljenja, tj. slobodan postupak glasanja i tačno prikazivanje rezultata.

3.1. Sloboda birača da formiraju svoje mišljenje

a. *Sloboda birača da formiraju svoje mišljenje* dijelom se preklapa sa ravnopravnošću. Njom se zahtijeva da se *država* – i uopšte državni organi – pridržavaju svoje obaveze o nepristrasnosti, posebno kada su u pitanju upotreba javnih medija, postavljanje plakata, pravo na demonstriranje na javnim mjestima i finansiranje stranaka i kandidata.

²² Kao što je slučaj u Sloveniji i Hrvatskoj.

²³ Kao što je slučaj u Njemačkoj i Poljskoj. Rumunski zakon čak predviđa zastupljenost organizacija manjina ako su obezbjedile broj glasova koji je jednak 5% (samo) od prosječnog broja validnih glasova neophodnih za izbor poslanika u neki donji dom.

²⁴ Član 3 Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina (ETS 157).

²⁵ O izbornom pravu i nacionalnim manjinama, vidjeti CDL-INF (2000) 4.

²⁶ Vidjeti član 3.2 Ustava Francuske; upor. presuda od 18. novembra 1982.g., *Recueil des decisions du Conseil constitutionnel*, 1982, str. 66 nadalje.

b. Državni organi imaju također i pozitivne obaveze. Oni moraju na zakonit način prezentirati kandidature građanima da bi isti za njih glasali. Isticanje određenih kandidatura može se zabraniti samo u izuzetnim okolnostima kada to zahtijevaju viši društveni interesi. Državni organi moraju također da obezbjede biračkom tijelu pristup listama i kandidatima na izborima bilo kojim sredstvima, npr. odgovarajućim plakatiranjem. Ove informacije moraju biti na raspolaganju i na jezicima nacionalnih manjina, barem tamo gdje one čine određeni procenat stanovništva.

Slobodu birača da formiraju mišljenje mogu kršiti i *pojedinci*, na primjer onda kada pokušavaju kupiti glasove, što predstavlja praksu koju je država obavezna da spriječi ili djelotvorno kazni.

c. Svako kršenje propisa koji se odnose na glasačku slobodu i formiranje mišljenja treba biti kažnjeno u cilju obezbjeđivanja efikasnosti istih propisa.

3.2. Slobodno izražavanje volje birača i borba protiv izbornih krađa

3.2.1. Opšte

27. *Slobodno izražavanje volje birača* prvenstveno zahtijeva striktno poštovanje *postupka glasanja*. U praksi, birači trebaju imati mogućnost da svoje glasove daju proglašenim listama i kandidatima, što znači da im se moraju obezbjediti glasački listići sa njihovim imenima i mogućnost da te glasačke listiće ubace u glasačke kutije. Država mora da obezbjedi odgovarajuće prostorije za izborne radnje. Birači moraju biti zaštićeni od prijetnji ili sputavanja koje ih mogu spriječiti da glasaju ili da glasaju po svojoj volji, bez obzira da li takve prijetnje dolaze od vlasti ili pojedinaca; država je dužna da spriječi i kažnjava takvu praksu.

28. Osim toga, glasač ima pravo na tačan rezultat glasanja; država treba da kazni svaku izbornu krađu.

3.2.2. Postupak glasanja

29. Postupak glasanja igra bitnu ulogu u cjelokupnom izbornom postupku, jer najveća vjerovatnoća da dođe do izborne krađe je tokom glasanja.

30. U nekim državama sprovođenje demokratskog procesa zahtijeva radikalnu promjenu stavova, što vlasti moraju aktivno da podržavaju. S tim u vezi moraju su preduzeti određene mjere radi kontrole navika i refleksa koji imaju negativan uticaj na izbore. Do najvećeg broja ovih nepravilnosti, kao što je "porodično glasanje"²⁷, dolazi tokom postupka glasanja.

31. Sve ove napomene/činjenice dovode nas do sljedećeg zaključka: *postupak glasanja mora biti jednostavan. Stoga se preporučuje pridržavanje sa kriterijima navedenim u sljedećim stavovima.*

²⁷ Vidjeti odjeljak 1.4.

32. Do krađe će teško doći ukoliko članovi biračkog odbora predstavljaju pravilnu ravnotežu političkih stavova, a ocjena da li su izbori bili poštenu se treba vršiti isključivo na osnovu dva glavna kriterija: broj birača koji su glasali u odnosu na broj glasačkih listića u glasačkim kutijama. Prvi kriterij se utvrđuje na osnovu broja potpisa u biračkom spisku. Pošto je ljudska priroda takva kakva je (i bez ikakve namjere da se izvrši krađa), veoma je teško postići potpunu podudarnost između dvije mjere, i svaka dodatna mjera kontrole kao što je označavanje kontrolnih kupona glasačkih listića brojevima ili poređenja ukupnog broja glasačkih listića u glasačkim kutijama i poništenih i neiskorištenih sa brojem glasačkih listića dostavljenih biračkom mjestu može pružiti određene indicije, ali niko ne treba da ima iluzije da će se rezultati ovih različitih mjera podudarati perfektno. Rizik u povećanju broja mjera koje se koriste leži u tome da se razlike u zbiorovima, a konačno i nepravilnosti, neće uzimati ozbiljno u obzir. Bolje je imati strogu kontrolu nad dvije mjere nego slabu – i time neefikasnu – kontrolu nad većim brojem promjenjivih.

33. Svaki neiskorišteni glasački listić treba da ostane na biračkom mjestu i ne treba se deponovati ili čuvati na drugom mjestu. Odmah po otvaranju biračkog mjesta, glasački listići koji će se koristiti moraju biti javno izloženi, na primjer, na stolu predsjednika biračkog odbora. U ormarima ili drugim mjestima ne treba da se nalaze nikakvi drugi listići.

34. Potpisivanje i pečatiranje glasačkih listića ne treba vršiti u trenutku kada se glasački listić predaje biraču, jer lice koje potpisuje ili udara pečat može označiti glasački listić tako da se može izvršiti identifikacija glasača prilikom brojanja glasova, a time bi se narušila tajnost glasanja.

35. Od trenutka kada glasač preuzme svoj glasački listić niko drugi ga ne smije dotaknuti.

36. Važno je da se među članovima biračkog odbora nalaze predstavnici različitih stranaka i da posmatrači koje su imenovali kandidati budu prisutni.

37. Glasaci uvijek treba da imaju mogućnost da glasaju na biračkom mjestu; drugi načini glasanja su, međutim, prihvatljivi pod određenim uslovima, kako je niže navedeno.

3.2.2.1. Glasanje putem pošte i glasanje preko zastupnika pod određenim uslovima

38. Glasanje putem pošte i glasanje preko zastupnika je dopušteno u većini država zapada, ali se način primjene veoma razlikuje. Glasanje putem pošte može, na primjer, biti široko rasprostranjeno u jednoj zemlji, a zabranjeno u drugoj usljed opasnosti od krađe. Treba da bude dopušteno samo ukoliko je poštanska služba bezbjedna – drugim riječima, sigurna od namjernog ometanja – i pouzdana, u smislu da pravilno funkcioniše. Glasanje preko zastupnika je dopustivo samo pod veoma strogim pravilima, opet iz razloga da se spriječi krađa; broj ovlaštenja koja može posjedovati bilo koji pojedinačni birač mora biti ograničen.

39. Nijednu od ovih praksi ne treba široko podržavati ukoliko bi se problemi sa poštanskom službom dodali ostalim teškoćama prisutnim pri ovakvoj vrsti glasanja, uključujući i pojačan rizik od “porodičnog glasanja”. Međutim, uz određene mjere

predostrožnosti, glasanje putem pošte se može iskoristiti da lica u bolnicama, lica u pritvoru, lica sa smanjenom pokretljivošću i birači koji žive van zemlje glasaju, ukoliko ne postoji rizik od krađe ili zastrašivanja. Time bi se ukinula potreba za mobilnom glasačkom kutijom koja često izaziva probleme i rizik od krađe. Glasanje putem pošte bi se sprovodilo prema posebnom postupku nekoliko dana pred izbore.

40. Upotreba *mobilnih glasačkih kutija* je nepoželjna usljed pratećeg ozbiljnog rizika od krađe. Ukoliko se one svejedno budu koristile moraju su uvesti strogi uslovi radi sprečavanja krađe, uključujući i prisutnost više članova biračkog odbora sa biračkog mjesta koji predstavljaju različite političke opcije.

3.2.2.2. Glasanje birača na odsluženju vojnog roka

41. Tamo gdje lica na odsluženju vojnog roka nisu u mogućnosti da budu kod kuće na dan izbora poželjno je da oni budu upisani na biračkim mjestima u blizini kasarne. Lične podatke o tim licima lokalna komanda dostavlja opštinskim vlastima koje upisuju ta imena u birački spisak. Jedini izuzetak od ovog pravila je kada se kasarna nalazi predaleko od najbližeg biračkog mjesta. Trebaju se uspostaviti specijalne komisije unutar vojnih jedinica radi nadzora predizbornog perioda, s ciljem da se spriječi rizik da starješine nametnu ili naredu određeni politički izbor.

3.2.2.3. Mehanički i elektronski metodi glasanja

42. Nekoliko zemalja već koriste ili se pripremaju da uvedu mehaničke i elektronske metode glasanja. Prednost ovih metoda postaje jasna kada se istovremeno sprovodi više izbora, mada je potrebno preduzeti određene mjere predostrožnosti u cilju minimiziranja rizika od krađe, na primjer omogućavanjem biraču da provjeri svoj glas odmah nakon što je glasao. Jasno je da je sa ovakvom vrstom glasanja veoma važno da glasački listići moraju izgledati tako da se izbjegne zabuna. U cilju olakšavanja potvrđivanja i ponovnog brojanja glasova u slučaju prigovora može se uvesti da mašina odštampa glasove na glasačkom listiću; ovi bi se odlagali u zapečaćenu kutiju gdje ne bi bili dostupni. Bilo koji metod da se koristi, on treba da obezbijedi tajnost glasanja.

43. Sistemi za elektronsko glasanje trebaju biti sigurni i pouzdani. Sigurni su ukoliko sistem može da izdrži namjerni napad; pouzdani su ukoliko mogu da funkcionišu sami po sebi, bez obzira na nedostatke u softveru ili hardveru. Uz to, birač mora da bude u mogućnosti da dobije potvrdu o svom glasanju i, ukoliko je potrebno, izvrši ispravku, a da time ne narušava tajnost glasanja na bilo koji način.

44. Šta više, transparentnost sistema mora biti garantovana u smislu da je moguća provjera pravilnog funkcionisanja istog.

3.2.2.4. Brojanje

45. Poželjno je da se brojanje glasova vrši na samom biračkom mjestu umjesto u posebnim centrima. Osoblje na biračkom mjestu je sasvim sposobno da obavi ovaj posao i na ovaj način

se isključuje potreba za transportom glasačkih kutija i pripadajuće dokumentacije, a time se umanjuje rizik od zamjene.

46. Brojanje glasova treba da se sprovede na transparentan način. Dopustivo je da birači upisani na biračkom mjestu budu prisutni; prisustvo domaćih i međunarodnih posmatrača treba da bude odobreno. Ovim licima treba da je dopušteno prisustvo pod svim okolnostima. Mora se sačiniti dovoljan broj primjeraka zapisnika sa biračkog mjesta tako da ga sva navedena lica dobiju; jedan primjerak treba odmah staviti na oglasnu tablu, drugi se zadržava na biračkom mjestu, a treći se dostavlja komisiji ili nadležnom organu.

47. Odgovarajućim propisima treba predvidjeti praktične predostrožnosti u odnosu na tehničku opremu. Na primjer, zapisnik o postupku treba da bude sačinjen hemijskom olovkom umjesto grafitnom, jer se tekst ispisan običnom olovkom može izbrisati.

48. Čini se, u praksi, da vrijeme potrebno za brojanje glasova zavisi od predsjednika biračkog odbora na glasačkom mjestu. Ova vremena mogu se veoma razlikovati i zato se isproban i provjeren postupak treba propisati zakonom ili stalnim propisima koji su dio uputstva za biračke odbore.

49. Najbolje je izbjegavati da se prevelik broj glasačkih listića smatra nevažećim. U slučaju sumnje treba pokušati da se utvrdi namjera birača.

3.2.2.5. Prijenos rezultata

50. Postoje dvije vrste rezultata: nezvanični i konačni rezultati (prije nego što se iscrpe sve mogućnosti za prigovor). Mediji, a i cijela nacija, su uvijek nestrpljivi da čuju prve nezvanične rezultate. Brzina kojom se ovi rezultati prenose zavisit će od telekomunikacijskog sistema države. Rezultati sa biračkog mjesta mogu biti dostavljeni izbornom području (na primjer) od strane predsjednika biračkog odbora u pratnji dva člana odbora koji predstavljaju suprotstavljene političke stranke, a u nekim slučajevima i u pratnji obezbjeđenja, koji će nositi zapisnike o postupku, biračku kutiju, itd.

51. Bez obzira na to koliko se pažnje posvećuje u fazama glasanja i brojanja glasova, prenošenje rezultata je bitna operacija čiji je značaj često zanemaren; stoga se mora sprovesti otvoreno. Prijenos od izbornog područja do lokalnih organa i Republičke izborne komisije – ili drugog nadležnog višeg tijela – može biti izvršeno faksom. U tom slučaju zapisnici će biti skenirani i rezultati prikazani kako i kada budu dolazili. Televizija se može koristiti za prenošenje ovih rezultata, međutim, previše transparentnosti može biti opasno ukoliko javnost nije spremna za ovakvo djelimično izvještavanje. Činjenica je da prvi rezultati obično dolaze iz gradova i većih mjesta, koji obično ne glasaju na isti način kao i seoska područja. Stoga je važno da javnost bude svjesna da se konačni rezultati mogu znatno razlikovati, ili mogu biti sasvim suprotni od nezvaničnih, a da se pri tome ne dovodi u sumnju ispravnost izbora.

4. Tajnost prava glasa

52. Tajnost glasanja je jedan od aspekata glasačke slobode, čiji je cilj da zaštiti glasače od pritisaka kojima bi mogli biti izloženi ukoliko drugi saznaju kako su oni glasali.

Tajnost mora da važi za cjelokupan postupak – a posebno prilikom glasanja i brojanja glasova. Glasaci na ovo imaju pravo, ali to moraju i sami poštovati, a nepridržavanje mora biti kažnjeno diskvalifikacijom svakog glasačkog listića čiji je sadržaj otkriven.²⁸

53. Glasanje mora biti pojedinačno. Porodično glasanje, gdje jedan član neke porodice može da nadzire glasanje drugih članova porodice, krši tajnost glasanja; ovo je čest prekršaj izbornog zakona. Svi drugi oblici kontrole od strane jednog glasača nad glasanjem drugog mora također biti zabranjeno. Glasanje preko zastupnika, koje je određeno strogim uslovima, je posebno pitanje.²⁹

54. Šta više, pošto uzdržavanje može biti stvar političkog izbora, spiskovi lica koja su glasali ne smiju se objavljivati.

55. Kršenje tajnosti glasanja mora biti kažnjeno, isto kao i svaki drugi aspekt slobode glasača.

5. Neposredno glasanje

56. Neposredni izbori za jedan od domova nacionalnog parlamenta od strane naroda jedan su od aspekata zajedničkog ustavnog naslijeđa Evrope. U skladu sa uslovima koji važe za drugi dom, tamo gdje on postoji, druga zakonodavna tijela, kao što su Skupštine federalnih država,³⁰ treba da se biraju direktno, u skladu sa članom 3. Dopunskog Protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Isto tako lokalna samouprava, kao bitna komponenta demokratije, ne može se zamisliti bez lokalno izabраниh tijela.³¹ Ovdje, lokalne skupštine uključuju sva dogovorena tijela ispod nacionalnog nivoa koja imaju moć odlučivanja.³² Međutim, mada se predsjednik republike često bira direktno, ovo je pitanje ustava svake pojedinačne države.

²⁸ CDL (2000) 2, str. 9.

²⁹ Vidjeti gore navedeno, Glava I.3.2.2.1.

³⁰ Vidjeti EKLJP br. 9267/81, presuda u slučaju Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije, 2. mart 1987, serija A br. 113, p. 23; Evr. komisija za ljudska prava. 27311/95, 11.9.97, Timke protiv Njemačke, DR 82, str. 15; br. 7008/75, 12.7.76, X protiv Austrije, DR 6, str. 120.

³¹ Član 3 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (ETS 122).

³² Član 13 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

6. Učestalost izbora

57. I Međunarodna konvencija o građanskim i političkim pravima³³ i Dopunski protokol uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima³⁴ propisuju da se izbori moraju održavati periodično. Opšti izbori se obično održavaju u intervalima od 4 do 5 godina, dok je duži period moguć za predsjedničke izbore, mada maksimum treba da bude sedam godina.

II. Uslovi za implementaciju principa

58. Osnovni principi evropskog izbornog sistema mogu se garantovati samo ukoliko su određeni *opšti uslovi* ispunjeni.

- Prvo, opšti uslov, je *poštovanje osnovnih ljudskih prava*, a posebno slobode izražavanja, okupljanja udruživanja, bez kojih istinska demokratija ne može postojati;
- Drugo, izborni zakon mora sadržavati određen stepen stabilnosti u cilju zaštite od političkih manipulacija;
- I posljednje i najvažnije, mora se obezbjediti određen broj proceduralnih garancija, posebno u vezi organizacije glasanja.

59. Uz to, izbori se ne održavaju u vakumu već u kontekstu određenog izbornog sistema i stranačkog sistema. Zaključit ćemo ovaj drugi odjeljak određenim komentarima o ovom aspektu, posebno o odnosu između izbornog i stranačkog sistema.

1. Poštovanje osnovnih prava

60. Održavanje demokratskih izbora i, samim tim, samo postojanje demokratije je nemoguće bez poštovanja *ljudskih prava*, posebno slobode izražavanja i štampe i slobode okupljanja i udruživanja iz političkih razloga, uključujući i osnivanje političkih stranaka. Poštovanje ovih sloboda je posebno bitno u toku izborne kampanje. *Ograničavanje* ovih osnovnih sloboda mora da bude u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i, generalno, uz uslov da postoji zakonska osnovanost, da bude u opštem interesu i da se poštuje princip proporcionalnosti.

61. Činjenica da mnoge države imaju zakonska ograničenja na *slobodu govora* koja, ukoliko se restriktivno tumače, mogu biti prihvatljiva – može dovesti do zloupotreba u državama koje nemaju liberalnu, demokratsku tradiciju. Njihova namjera je, u teoriji, da spriječe “zloupotrebe” slobode govora time što će obezbjediti da, kandidati ili vlasti, na primjer, ne budu klevetani, a čak i radi zaštite ustavnog sistema. Međutim, u praksi, ovo može dovesti do censurisanja izjava kojima se kritikuje vlada ili se poziva na ustavne promene, mada je ovo

³³ Član 25 b.

³⁴ Član 3.

sama suština demokratske rasprave. Na primjer, evropski standardi se krše izbornim zakonom koji zabranjuje vrijeđanje ili klevetanje funkcionera ili kandidata u materijalima koji se koriste u izbornoj kampanji, kojim je predviđeno da je prekršaj objavljivanje klevetničkih informacija o kandidatima i kojim se sami kandidati čine odgovornim za određene prekršaje koje učine njihove pristalice. Insistiranje na tome da se materijali koji se koriste u izbornoj kampanji dostavljaju izbornim komisijama, sa naznakom organizacije koja ih je poručila i proizvela, broj kopija i datum objavljivanja, predstavlja neprihvatljiv oblik cenzure, posebno ukoliko su izborne komisije obavezne da pokrenu postupak zbog nezakonitih ili netačnih publikacija.

Još i više ukoliko su propisi kojima se zabranjuje nepropisno korištenje medija tokom izborne kampanje neodređeni.

62. Još jedno veoma važno osnovno pravo u demokratskoj državi je sloboda kretanja unutar zemlje, uz pravo građana da se vrate u svoju zemlju bilo kada.

2. Nivo propisa i stabilnost izbornog zakona

63. Stabilnost zakona je presudna za vjerodostojnost izbornog postupka, koji je sam po sebi bitan u konsolidaciji demokratije.³⁵ Pravila koja se često mijenjaju – a posebno pravila koja su komplikovana – mogu zbuniti glasače. Glasači mogu, prije svega, da zaključe, tačno ili pogrešno, da je izborni zakon samo sredstvo u rukama moćnih, a da njihovi glasovi imaju malo uticaja pri odlučivanju rezultata izbora.

64. U praksi, međutim, nije u toj mjeri potrebna zaštita osnovnih principa (malo je vjerovatno da će oni biti ozbiljno osporeni) koliko stabilnost nekih određenih pravila izbornog zakona, posebno onih kojima se reguliše sam izborni sistem, sastava izbornih komisija i određivanje granica izbornih jedinica. Ova tri elementa se veoma često smatraju, sa pravom ili pogrešno, odlučujućim faktorima u izbornim rezultatima i mora se posvetiti pažnja tome da se izbjegne ne samo manipulacija u korist stranke na vlasti, već i sam privid manipulacije.

65. Nije promjena izbornog sistema samo po sebi to što je loše – uvijek se može promijeniti na bolje – koliko je loša učestalost promjene ili promjena uoči izbora (u roku od godinu dana prije izbora). Čak i kada ne postoji namjera da se izvrši manipulacija, imat će se dojam da su izmjene diktirane neposrednim partijskim interesima.

66. Jedan od načina da se izbjegne manipulisanje je da se Ustavom ili pravnim aktom koji je viši od običnog zakona definišu elementi koji su najizloženiji (sam izborni sistem, članstvo u izbornim komisijama, izborne jedinice ili pravila o određivanju granica izbornih jedinica). Drugo, fleksibilnije rješenje je da se propiše Ustavom da će, ukoliko se izborni zakon izmjeni, stari sistem biti na snazi za naredne izbore – bar ukoliko se ovi održavaju u narednoj godini – a da će se novi sistem primjenjivati nakon toga.

³⁵ O značaju vjerodostojnosti izbornog procesa, vidjeti na primjer CDL (99) 67, str. 11; o potrebi stabilnosti zakona, vidjeti CDL (99) 41, str. 1.

67. Što se ostalog tiče, izborni zakon treba da ima snagu zakona donešenog od strane parlamenta. Pravila o primjeni, posebno ona koja se bave tehničkim pitanjima i detaljima mogu biti u formi propisa.

3. Proceduralna obezbjeđenja

3.1. Nezavisno tijelo za organizaciju izbora

68. Samo transparentnost, nepristrasnost i nezavisnost od politički motivisane manipulacije obezbjedit će pravilno sprovođenje izbornog postupka, od predizbornog perioda do kraja obrade rezultata.

69. U državama gdje organi uprave imaju dugogodišnju tradiciju nezavisnosti od političke vlasti državna uprava primjenjuje izborni zakon bez izloženosti političkim pritiscima. Stoga je i normalno i prihvatljivo da izbore organizuju organi uprave, a da nadzor vrši Ministarstvo unutrašnjih poslova.

70. Međutim, u državama koje nemaju iskustva u organizovanju pluralističkih izbora postoji preveliki rizik da vlada vrši pritisak na organe uprave da urade ono što ona želi. Ovo važi i za centralne i lokalne vlasti – čak i onda kada ove druge kontroliše nacionalna opozicija.

71. Iz tih razloga moraju se na nacionalnom nivou uspostaviti *nezavisne, nepristrasne izborne komisije* da bi se obezbjedilo pravilno sprovođenje izbora, ili makar da se otklone ozbiljne sumnje u neregularnosti.

72. Prema izvještajima Biroa za parlamentarne skupštine Vijeća Evrope o izbornim opažanjima uočeni su sljedeći nedostaci vezani za izborne komisije u većem broju država članica: nedostatak transparentnosti u aktivnostima centralne izborne komisije; odstupanja u tumačenju postupka brojanja; politički polarizovana izborna administracija; kontroverze u imenovanju Centralne izborne komisije; članovi komisije imenovani od strane državnih organa; dominantan položaj vladajuće stranke u izbornim tijelima.

73. *Bilo koja centralna izborna komisija mora biti stalna*, kao organ uprave odgovoran za vezu sa lokalnim vlastima i drugim nižim komisijama, npr. u vezi izrade i ažuriranja biračkih spiskova.

74. Sastav centralne izborne komisije može biti uzrok rasprave i postati ključno političko pitanje pri izradi nacрта izbornog zakona. Pridržavanje sljedećih smjernica trebalo bi da omogući maksimalnu nepristrasnost i kompetentnost komisije.

75. Kao opšte pravilo članovi komisije trebaju biti:

- sudija ili pravnik, tamo gdje je pravosudno tijelo zaduženo za rukovođenje izborima, i nezavisnost tog tijela se mora obezbjediti kroz transparentan postupak. Lica imenovana iz pravosuđa ne trebaju biti pod nadležnošću onih koji se kandiduju;

- predstavnici parlamentarnih stranaka ili onih koji su dobile iznad određenog procenta glasova. Političke stranke trebaju biti podjednako zastupljene u centralnoj izbornoj komisiji; “podjednako” se može tumačiti ili striktno ili proporcionalno, odnosno, uzimajući u obzir ili ne relativnu izbornu snagu političkih stranaka.³⁶ Šta više, stranački delegati trebaju biti kvalifikovani u izbornim pitanjima i treba da im bude zabranjeno da učestvuju u izbornim kampanjama.

76. Uz njih, izborna komisija treba da uključi:

- predstavnike nacionalnih manjina; njihovo prisustvo je poželjno ukoliko je nacionalna manjina značajna na određenoj teritoriji;
- predstavnik Ministarstva unutrašnjih poslova. Međutim, zbog historijskih razloga vezanih za posmatranu državu možda neće uvijek biti uputno da predstavnik Ministarstva unutrašnjih poslova bude član komisije. Tokom svojih misija posmatranja izbora, Parlamentarna Skupština je izrazila svoju zabrinutost u nekoliko slučajeva u vezi prenošenja odgovornosti s jedne punopravne višestranačke izborne komisije na organ koji je potčinjen izvršnoj vlasti. Uprkos tome, saradnja između centralne izborne komisije i Ministarstva unutrašnjih poslova je moguća ako ni zbog čega drugog onda zbog praktičnih razloga, npr. transport i čuvanje glasačkih listića i druge opreme. Što se ostalog tiče, izvršna vlast ne bi trebala da ima uticaja na članstvo u izbornim komisijama.³⁷

77. Uopšteno govoreći, tijela koja imenuju članove izbornih komisija ne bi trebala da imaju pravo njihovog opoziva, jer se time baca sumnja na njihovu nezavisnost. Diskreciono pravo opoziva je neprihvatljivo, ali opoziv iz disciplinskih razloga je dozvoljen – ukoliko su razlozi za isto jasno i precizno navedeni u zakonu (neodređeno pozivanje na “ponašanja koja diskredituju komisiju”, na primjer, nisu dovoljna).

78. U demokratijama sa dugom tradicijom gdje ne postoje izborne komisije već je neko drugo nepristrasno tijelo nadležno za pitanja izbora, političke stranke moraju imati mogućnost nadzora nad radom takvog tijela.

79. Sastav centralne izborne komisije je svakako važan u istoj onoj mjeri kao i način njenog *rada*. Poslovnik o radu komisije mora biti jasan, jer predsjednici komisija imaju tendenciju da dopuste članovima da govore, koju ovi odmah koriste. Poslovnik treba da predvidi dnevni red i ograničeno vrijeme za riječ svakog člana – npr. petnaest minuta; u protivnom će beskrajne diskusije dovesti do udaljavanja od glavnog zadatka.

³⁶ Vidjeti gore, Poglavlje I.2.3.

³⁷ Upor. CDL-AD (2002) 7, stav 5, 7 do 54.

80. Postoje mnogi načini za donošenje odluka. Donošenje odluka kvalifikovanom (npr. 2/3) većinom ima smisla, jer se time podržava rasprava između većinske i bar jedne manjinske stranke. Poželjno je da se odluke donose konsenzusom.

81. Sastanci centralne izborne komisije treba da su javni za sve, uključujući i medije (ovo je još jedan razlog zašto se riječ mora ograničiti). Treba da bude moguć pregled svih prostorija sa kompjuterima, telefonskim vezama, faksovima, skenerima, itd.

82. Ostale izborne komisije na regionalnom nivou ili nivou izborne jedinice treba da imaju sličan sastav centralnoj izbornoj komisiji. Komisije u izbornim jedinicima igraju važnu ulogu u uninominalnim glasačkim sistemima, jer utvrđuju pobjednika u opštim izborima. Regionalne komisije također igraju važnu ulogu u prenošenju rezultata centralnoj izbornoj komisiji.

83. Za organizaciju izbora potrebno je odgovarajuće stručno osoblje³⁸. Članovi centralne izborne komisije treba da su pravni eksperti, politikolozi, matematičari i drugi sa dobrim poznavanjem izbornih pitanja. Bilo je slučajeva kada komisije nisu imale stručno i obučeno osoblje.

84. Članovi izbornih komisija treba da prođu standardnu obuku na svim nivoima organa koji sprovode izbore. Ista obuka se treba omogućiti i članovima komisija koje su imenovale političke stranke.

85. Izborni zakon treba da sadrži odredbu kojom se zahtijeva od organa vlasti (na svim nivoima) da ispune zahtjeve i potrebe izbornih komisija. Može se naložiti različitim ministarstvima i drugim organima javne uprave, gradonačelnicima i zaposlenima u gradskim skupštinama da pruže podršku organima koji sprovode izbore tako što će izvršavati administrativne i logističke zadatke vezane za pripremu i sprovođenje izbora. Oni mogu imati zaduženje da pripreme i dostave biračke spiskove, biračke listiće, biračke kutije, zvanične pečate i ostali potrebni materijal, kao i da izvrše pripreme za čuvanje, dostavljanje i obezbjeđenje.

3.2. Posmatranje izbora

86. Posmatranje izbora igra važnu ulogu, jer se time obezbjeđuje dokaz o regularnosti izbornog postupka.

87. Postoje različite vrste posmatrača: domaći stranački posmatrača, nestranački posmatrača i međunarodni (nestranački) posmatrača. U praksi razlika između prve dvije kategorije nije uvijek uočljiva. Iz tog razloga je bolje da postupak posmatranja bude što obuhvatniji, na nacionalnom i međunarodnom nivou.

³⁸ Vidjeti CDL (98) 10, str. 5.

88. Posmatranje nije vezano samo za sam dan izbora već tu spada i utvrđivanje da li je došlo do nepravilnosti prije izbora (npr. nepropisnim vođenjem biračkih spiskova, smetnje u registrowanju kandidata, ograničenja slobode govora i kršenja pravila pristupa medijima ili finansiranja kampanje iz budžeta), tokom izbora (npr. kroz pritisak na birače, višestruko glasanje od strane jednog birača, kršenje tajnosti glasanja, itd) ili nakon glasanja (naročito tokom brojanja glasova i objavljivanja rezultata). Posmatranje treba da se posebno usmjeri na to da li vlasti ispunjavaju svoju obavezu o neutralnosti.

89. Međunarodni posmatrači imaju osnovnu ulogu u državama koje nemaju uspostavljenu tradiciju nepristrasne verifikacije zakonitosti izbora.

90. Generalno gledano, međunarodni kao i domaći posmatrači moraju biti u mogućnosti da razgovaraju sa svim prisutnim licima, prave bilješke i izvještavaju svoje organizacije, ali treba da se uzdrže od komentara.

91. Zakon mora jasno da navede mjesta gdje posmatrači nemaju pristup, u cilju da se njihove aktivnosti ne bi pretjerano sputavale. Na primjer, akt kojim su posmatrači ovlašteni da posjete samo mjesta gdje se izbori (ili glasanje) održavaju može biti previše usko tumačeno na nekim biračkim mjestima.³⁹

3.3. Efikasan sistem žalbi

92. Ukoliko odredbe izbornog zakona trebaju biti više od praznog slova na papiru onda mora postojati mogućnost žalbe apelacionom tijelu na kršenje izbornog zakona. Ovo posebno važi za izborne rezultate: svaki građanin može da ih ospori na temelju neregularnosti glasačkog postupka. Također važi za odluke donešene prije izbora, posebno onih koje se odnose na pravo glasanja, biračke spiskove i kandidovanje, valjanost kandidature, poštovanje propisa kojima se uređuje izborna kampanja i pristup medijima i finansiranju političkih stranaka.

93. Postoje dva moguća rješenja:

- žalbe bi rješavali redovni sudovi, poseban sud ili ustavni sud;
- žalbe bi rješavala izborna komisija. Mnogo toga ide u prilog ovom drugom sistemu, jer su komisije visoko specijalizovane dok sudovi imaju manje iskustva o izbornim pitanjima. Međutim, poželjno je da postoji kao mjera predostrožnosti neka vrsta sudskog nadzora, tako da izborna komisija bude prvostepena instanca, a nadležni sud drugostepena.

94. Žalbe parlamentu, kao arbitru sopstvenog izbora, su neki put predviđene, ali bi mogle dovesti do političkih odluka. Prihvatljivo je kao prvostepeno rješenje tamo gdje ima dugu tradiciju, ali i tada mora postojati mogućnost žalbe sudu.

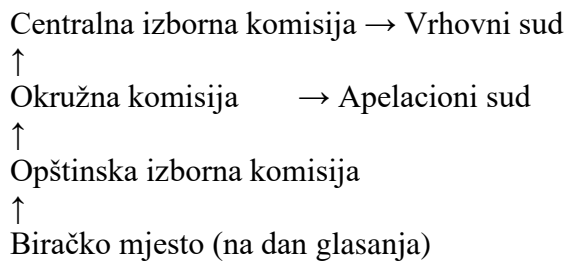
³⁹ U vezi posmatranja izbora vidjeti *Priručnik za posmatrače izbora, Vijeće Evrope, 1996.*

95. Žalbeni postupak treba da je što je moguće kraći u svakom pojedinačnom slučaju koji se odnosi na odluke koje se moraju donijeti prije izbora. S tim u vezi moraju su izbjeći dvije zamke: prva, da žalbeni postupak odlaže izborni proces i druga, da se usljed nedostatka efekta suspenzije, odluke koje su mogle biti donešene prije donose nakon izbora. Uz to, donošenje odluke o rezultatima izbora ne bi trebalo da traje previše dugo, posebno tamo gdje je politička situacija napeta. Ovo znači da bi rokovi za žalbe morali da budu veoma kratki i da apelaciono tijelo donosi svoju odluku što je brže moguće. Međutim, rokovi moraju biti dovoljni da podnošenje žalbe bude moguće da bi se garantovalo korištenje prava na odbranu i razmotrena odluka. Rok od tri do pet dana u prvom stepenu (za podnošenje žalbe i donošenje odluke) čini se razumnim za odluke koje se trebaju donijeti prije izbora. Međutim, dopustivo je da se Vrhovnom sudu i Ustavnom sudu omogući malo više vremena za donošenje svojih odluka.

96. Sam postupak također mora da bude jednostavan i stavljanje na raspolaganje biračima posebnih formulara za žalbe to i omogućava.⁴⁰ Neophodno je da se eliminiše formalizam i da se izbjegavaju odluke o neprihvatljivosti, posebno u politički osjetljivim slučajevima.

97. Također je od suštinske važnosti da žalbeni postupak, a posebno ovlaštenja i dužnosti različitih tijela koja u njemu učestvuju, bude jasno definisan zakonom da bi se izbjegli pozitivni i negativni sukobi nadležnosti. Ni apelanti/podnositelji žalbi ni vlasti ne bi trebali da imaju mogućnost da odaberu apelaciono tijelo. Rizik da će svako naredno tijelo odbiti da donese odluku se ozbiljno povećava tamo gdje je teoretski moguće podnošenje žalbe sudovima ili izbornoj komisiji, ili gdje nadležnosti pojedinih sudova – npr. redovnog suda i ustavnog suda – nisu jasno diferencirane.

Primjer:



98. Sporove koji se odnose na biračke spiskove za koje je, na primjer, odgovaran lokalni organ uprave koji radi pod nadzorom ili u saradnji sa izbornom komisijom, mogu rješavati prvostepeni sudovi.

99. Pravo da inicira pokretanje žalbenog mora biti dopušteno što širem krugu lica. Svakom biraču u izbornoj jedinici i svakom kandidatu na izborima mora biti omogućeno podnošenje žalbe. Međutim, može se odrediti razumni kvorum za žalbe od strane glasača na rezultate izbora.

⁴⁰ CDL (98) 45, str. 11.

100. Žalbeni postupak treba da bude sudskog karaktera, u smislu da pravo podnositelja žalbe u postupku u kojem prisustvuju obje strane treba da bude zaštićeno.

101. *Ovlaštenja* apelacionih tijela su također veoma važna. Ona trebaju imati ovlaštenja da ponište izbore ukoliko su neregularnosti mogle da utiču na ishod, tj. uticale na broj poslaničkih mjesta. Ovo je opšti princip, ali treba da bude prilagodljiv u smislu da poništavanje ne mora da se odnosi na cijelu državu ili izbornu jedinicu – treba da bude moguće poništavanje rezultata samo jednog biračkog mjesta. Ovim se omogućava izbjegavanje dvije ekstremne situacije – poništavanje cjelokupnih izbora uprkos tome što se neregularnosti odnose na samo jedno malo područje, i odbijanje da se izvrši poništavanje, jer je područje na kojem je došlo do neregularnosti premalo. U zonama gdje je došlo do poništavanja rezultata izbori se moraju ponoviti.

102. Tamo gdje su apelaciona tijela više komisije, one moraju imati mogućnost da po službenoj dužnosti vrše ispravke ili da ponište odluke nižih izbornih komisija.

103. Neke od tačaka treba razraditi.

3.4. Organizacija i rad biračkog mjesta

104. Kvalitet sistema glasanja i za brojanje glasova i pravilno pridržavanje izbornog postupka zavise od načina organizacije i rada biračkih mjesta. Izveštaji Biro-a Skupštine o posmatranju izbora u različitim državama ukazuju na brojne logističke neregularnosti. Na primer, uočene su značajne razlike između biračkih mesta u različitim područjima iste države.

105. Posmatračke misije Skupštine su takođe primetile nekoliko slučajeva tehničkih neregularnosti kao što su pogrešno odštampane ili pečatirane glasačke kutije, preterano složeni glasački listići, nepečatirane glasačke kutije, neodgovarajući glasački listići ili kutije, nepravilno korištenje glasačkih kutija, nedovoljna identifikacija glasača i neprisustvo domaćih posmatrača.

106. Sve ove neregularnosti i nedostaci, uz agitaciju političkih stranaka unutar biračkih mesta i policijsko maltretiranje, mogu ozbiljno da ugroze glasački postupak ili čak da podriju njegov integritet i valjanost.

3.5. Finansiranje

107. Regulisanje finansiranja političkih stranaka i predizbornih kampanja je još jedan važan faktor regularnosti izbornog postupka.

108. Pre svega, finansiranje mora da bude *transparentno*; transparentnost je neophodna bez obzira na nivo političke i ekonomske razvijenosti države.

109. Transparentnost funkcioniše na dva nivoa. Prvi se tiče sredstava za predizbornu kampanju koja moraju biti detaljno prikazana u posebnim i pažljivo vođenim knjigovodstvenim

knjigama. U slučaju značajnih odstupanja uobičajnih iznosa ili ukoliko se prekorače zakonom propisani maksimumi, izbori se mogu poništiti. Drugi nivo se odnosi na praćenje finansijskog statusa izabranih predstavnika prije stupanja na funkciju i po isteku mandata. Komisija zadužena za finansijsku transparentnost uzima zvanične izjave izabranih predstavnika o njihovom finansijskom statusu. Ove izjave su povjerljive, ali se zapisnici mogu dostaviti, ukoliko je potrebno, javnom tužilaštvu.

110. U unitarnim državama uobičajno je da sve troškove koje imaju lokalne vlasti u vezi sa održavanjem nacionalnih izbora, plaćanje članova izbornih komisija, štampanje glasačkih listića itd, snosi centralna država.

111. Treba također imati na umu da na polju *javnog finansiranja* stranaka ili kampanja važi princip ravnopravnosti (“striktne” ili “proporcionalne” jednakosti).⁴¹ Sve parlamentarne stranke moraju se bez obzira kvalifikovati za budžetska sredstva. Međutim, da bi se obezbjedila ravnopravnost za sve različite političke snage, budžetska sredstva mogu također biti data političkim grupacijama koja predstavljaju veliki dio izbornog tijela i koja imaju svoje kandidate na izborima. Finansiranje političkih stranaka iz javnih sredstava mora biti praćeno kontrolom knjiga stranaka od strane određenih organa (npr. Odjeljenje finansijske kontrole). Države treba da podrže politiku finansijske otvorenosti od strane političkih stranaka koje dobijaju sredstva iz budžeta.⁴²

3.6. Bezbjednost

112. Svaki izborni zakon mora predvidjeti intervenciju snaga bezbjednosti u slučaju nereda. U takvim slučajevima predsjednik biračkog odbora (ili njegov zastupnik) moraju imati jedini ovlaštenje da pozovu policiju. Važno je da se izbjegne da se ovo pravo pruži svim članovima biračkog odbora, jer ono što je potrebno u takvim okolnostima je donošenje brze odluke na licu mjesta koja je neupitna.

113. U pojedinim državama prisustvo policije na biračkim mjestima je nacionalna tradicija koja, prema posmatračima, ne mora obavezno da ukazuje na nemir ili da ima efekat zastrašivanja na glasače. Treba napomenuti da je prisustvo policije na biračkom mjestu predviđeno u zbornim zakonima određenih zapadnih država, uprkos tome što je ova praksa promjenjena tokom vremena.

⁴¹ Vidjeti odjeljak I.2.3 gore.

⁴² Za više detalja o finansiranju političkih stranaka vidjeti CDL-INF (2001) 8.

Zaključak

114. Poštovanje pet osnovnih principa evropskog izbornog naslijeđa (opšte, jednako, slobodno, tajno i direktno pravo glasa) je neophodno za demokratiju. Njime se omogućava da se demokratija izražava na različite načine, ali unutar određenih ograničavajućih faktora. Ova ograničenja proističu prvenstveno iz tumačenja navedenih principa; ovaj tekst daje minimum pravila kojih se treba pridržavati da bi se obezbjedilo poštovanje. Drugo, nedovoljno je da se izborni zakon (u strogom smislu) sastoji od pravila koja su u skladu sa evropskim izbornim principima: ovi drugi se moraju staviti u svoj kontekst i kredibilitet izbornog postupka mora biti garantovan. Na prvom mjestu se moraju poštovati osnovna prava; a drugo, stabilnost propisa mora biti takva da se isključi bilo kakva sumnja o manipulaciji. I na kraju, proceduralni okvir mora dopustiti da se donešeni propisi efikasno sprovode.