



Strazbur, 30. oktobar 2002.

CDL-AD (2002) 23
Or. Fr.

Mišljenje br. 190/2002

EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRATIJU PUTEM ZAKONA

(VENECIJANSKA KOMISIJA)

**KODEKS DOBROG VLADANJA
U IZBORNIM PITANJIMA**

**SMERNICE
I OBRAZLOŽENJE**

**usvojeni na 52. sednici
Venecijanske komisije**

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

Sadržaj

	Str.
UVOD	4
SMERNICE ZA IZBORE usvojene od Venecijanske komisije na 51. plenarnoj sednici (Venecija, 5.-6. jul 2002.)	5
OBRAZLOŽENJE koje je usvojila Venecijanska komisija na svojoj 52. plenarnoj sednici (Venecija, 18.-19. oktobar 2002.)	13
Opšte primedbe	13
I. <u>Osnovni principi evropskog izbornog nasleđa</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>	16
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	19
3. <u>Slobodno pravo glasa</u>	19
3.1. Sloboda birača da formiraju mišljenje	20
3.2. <u>Slobodno izražavanje volje birača i borba protiv izbornih krađa</u>	20
3.2.1. Opšte	20
3.2.2. Postupak glasanja	20
3.2.2.1. <u>Glasanje putem pisma i glasanje preko zastupnika pod određenim uslovima</u>	21
3.2.2.2. Glasanje birača na odsluženju vojnog roka	22
3.2.2.3. Mehanički i elektronski metodi glasanja	22
3.2.2.4. Brojanje	23
3.2.2.5. Prenos rezultata	23
4. <u>Tajnost prava glasa</u>	24
5. <u>Neposredno pravo glasa</u>	24
6. <u>Učestalost izbora</u>	24
II. <u>Uslovi za implementaciju principa</u>	25
1. <u>Poštovanje osnovnih prava</u>	25
2. <u>Nivo propisa i stabilnost izbornog zakona</u>	26
3. <u>Proceduralna obezbeđenja</u>	26

3.1. Nezavisno telo za organizaciju izbora.....	26
3.2. Posmatranje izbora.....	29
3.3. Efikasan sistem žalbi.....	29
3.4. Organizacija i rad biračkog mesta.....	31
3.5. Finansiranje.....	31
3.6. Bezbednost.....	32
Zaključak	32

Uvod

Stalni odbor Parlamentarne skupštine, u ime Skupštine, 8. novembra 2001. usvojio je Rezoluciju 1264 pozivajući Venecijansku komisiju da:¹

- i. osnuje radnu grupu, sastavljenu od predstavnika Parlamentarne skupštine, CLRAE i po mogućstvu 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 izveštaj na kom se zasniva ova rezolucija (Dok. 9267), pod uslovom da ovaj kodeks obuhvati pravila o predizbornom periodu, samim izborima i periodu neposredno posle izbora;*
- iii. u mogućem obimu, sačini kompilaciju osnovnih principa evropskih izbornih sistema tako što bi koordinirala, standardizovala i razvijala tekuća i buduća istraživanja i aktivnosti. Kao srednjoročni cilj, posebno odeljenje bi analiziralo i distribuiralo podatke koji se sakupe o evropskim izborima.*

Smernice koje dajemo predstavljaju konkretan odgovor na tri aspekta rezolucije. Njih je usvojio Savet za demokratske izbore - zajednička radna grupa uspostavljena rezolucijom Parlamentarne skupštine koja je doneta na njenom drugom zasedanju (3. jula 2002.), a potom i Venecijanska komisija na svojoj 51st sednici (5.-6. jul 2002.). Ove preporuke se zasnivaju na osnovnim principima evropskog izbornog nasleđa i, pre svega, one predstavljaju suštinu pozitivne prakse u izbornim pitanjima.

Obrazloženje objašnjava principe iznete u smernicama, definišući i objašnjavajući ih, i tamo gde je potrebno, dajući preporuke za konkretna pitanja. Obrazloženje je usvojio Savet za demokratske izbore na trećem sastanku (16. oktobar 2002.), a potom i Venecijanska komisija na svojoj 52. sednici (18 -19 oktobar 2002.).

Parlamentarna skupština Saveta Evrope odobrila je Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima na svojoj prvoj sednici 2003.godine, a potom i Kongres lokalnih i regionalnih vlasti na svojoj proletoj sednici 2003. godine.

Kao što se zahteva u rezoluciji Parlamentarne skupštine, ovaj dokument se zasniva na smernicama koje su date u prilogu obrazloženja uz izveštaj na kom se zasniva rezolucija Skupštine (Doc. 9267). Ona se takođe zasniva na radu Venecijanske komisije u oblasti izbora, kako je ukratko predstavljeno u Dokumentu CDL (2002) 7.

¹Stavka 6; videti Dok. 9267, Izveštaj Odbora za politička pitanja; Izvestilac: g-din Clerfayt.

SMERNICE ZA IZBORE

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

I. Principi evropskog nasleđa u oblasti izbora

Pet osnovnih principa evropskog izbornog nasleđa 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 podleže izvesnim ograničenjima:

a. Starost:

- i. pravo da se bira i bude biran mora da bude uslovljeno minimalnom starošću;
- ii. pravo da se bira mora da se stiče najkasnije sa sticanjem punoletnosti;
- iii. pravo da se bude izabran trebalo bi po mogućstvu da se stiče isto kad i pravo da se bira, a u svakom slučaju najkasnije sa 25 godina starosti, osim kad je reč 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 izvesno vreme žive na nekoj teritoriji.

c. Prebivalište:

- i. može se propisati uslov prebivališta;
- ii. prebivalište u ovom slučaju podrazumeva 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 meseci; duži period može da bude neophodan samo da bi se zaštitile nacionalne manjine;
- v. pravo da se bira i bude biran može da se dodeli državljanima koji žive u inostranstvu.

d. Oduzimanje prava da se bira i bude biran:

- i. može se predvideti oduzimanje prava da se bira i bude biran, ali samo pod sledećim kumulativnim uslovima:
- ii. mora da bude zakonom predviđeno;
- iii. mora se ispoštovati princip proporcionalnosti; uslovi za oduzimanje prava da se bude biran moraju da budu blaži nego oni za oduzimanje prava glasa;
- iv. oduzimanje prava mora da se zasniva na mentalnoj nesposobnosti ili odgovornosti za teško krivično delo.
- 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 kriterijumi:

- i. birački spiskovi moraju da budu 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 podleže sudskoj kontroli - ili sudski postupak, koji omogućuje registrovanje birača koji nije bio registrovan, registrovanje ne sme da se vrši na biračkom mestu 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 finalnog objavljivanja spiskova.

1.3. Podnošenje kandidatura

- i. Prijavljivanje pojedinačnih kandidata ili listi kandidata može da se uslovi prethodnim sakupljanjem neophodnog minimalnog broja potpisa;
- ii. Zakon ne treba da zahteva više od 1% potpisa od broja birača u datoj izbornoj jedinici;
- iii. Moraju postojati jasna pravila za proveru potpisa, naročito u odnosu na propisane rokove;
- iv. Postupak provere mora u principu da se odnosi na sve potpise, međutim, pošto se nesumnjivo ustanovi da je prikupljen neophodan broj potpisa, preostali potpisi ne moraju da se proveravaju;
- v. Provera potpisa mora da se okonča pre 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 treba da budu previsoki.

2. Jednako pravo glasa

Ono podrazumeva:

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

2.2. Jednaka glasačka moć: poslanička mesta moraju biti jednako raspodeljena 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 podrazumeva jasnu i ravnomernu raspodelu poslaničkih mesta po izbornim jedinicama na osnovu jednog od sledećih kriterijuma raspodele: broj stanovnika, broj državljana sa prebivalištem (uključujući maloletna lica), broj registrovanih birača, i po mogućstvu broj stanovnika koji glasaju. Može se predvideti i odgovarajuća kombinacija ovih kriterijuma.
- iii. Geografski kriterijum i administrativne, ili možda istorijske 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 (kad je reč o zaštiti koncentrisane manjine, retko naseljene administrativne jedinice).
- v. Da bi se garantovala jednaka glasačka moć, raspodela poslaničkih mesta mora se vršiti barem svakih deset godina, po mogućnosti izvan izbornog perioda.
- vi. Za izborne jedinice sa više poslaničkih mesta, ukoliko je moguće, poslanička mesta treba raspodeliti 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 mestom – 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 mogućstvu 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 stroga ili proporcionalna. Ukoliko je stroga, političke stranke se tretiraju na jednakoj osnovi bez obzira na njihovu trenutnu snagu ili podršku biračkog tela. Ukoliko je proporcionalna, političke stranke moraju da se tretiraju 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 da postoji minimum pristupa audiovizuelnim medijima u privatnom vlasništvu, kad je u pitanju izborna kampanja i oglašavanje, za sve učesnike izbora.
- d. Finansiranje političkih stranaka, kandidata i izborne kampanje mora da bude transparentno.
- e. Princip ravnopravnosti može nekada da dovede do ograničenja sredstava za političke stranke, naročito sredstava za oglašavanje.

2.4. Ravnopravnost i nacionalne manjine

- a. Moraju se dozvoliti stranke koje predstavljaju nacionalne manjine.
- b. Posebna pravila kojima se nacionalnim manjinama garantuju rezervisana mesta ili koja predviđaju odstupanja od uobičajenih kriterijuma raspodele poslaničkih mesta za stranke koje predstavljaju nacionalne manjine (npr. odstupanje od obaveznog kvoruma) u principu nisu u suprotnosti sa jednakim pravom glasa.
- c. Ni kandidati ni birači ne smeju biti obavezni da otkrivaju 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. Slobodno pravo 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 telu;
- ii. omogućuju biračima da se upoznaju sa listama kandidata, na primer, odgovarajućim isticanjem na javnom mestu.
- iii. Navedene informacije takođe moraju biti dostupne na jezicima manjina.

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

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

- i. Postupak glasanja mora da bude jednostavan;
- ii. Birači uvek moraju imati mogućnost da glasaju na biračkom mestu. Ostali načini glasanja prihvatljivi su pod sledećim okolnostima:
- iii. Glasanje pismom 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 sme se dozvoliti prevara ili zastrašivanje;
- iv. Glasanje elektronskim putem treba koristiti samo ako je bezbedno 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 da važe veoma stroga pravila, broj opunomoćenika koje može da ima jedan glasač mora da bude ograničen;
- vi. Mobilne glasačke kutije mogu se dozvoliti samo pod strogim uslovima, sprečavajući opasnost od prevare;
- vii. Moraju postojati najmanje dva kriterijuma da se proceni tačnost rezultata glasanja: broj građana koji su glasali i broj glasačkih listića u kutiji;
- viii. Glasački listići ne smeju se prepravljati ili na bilo koji način označavati od strane članova biračkog odbora;
- ix. Neupotrebljeni glasački listići ne smeju se iznositi sa biračkog mesta;
- x. Na biračkim mestima moraju biti prisutni predstavnici raznih stranaka, a prisustvo posmatrača koje imenuju kandidati mora biti omogućeno za vreme glasanja i brojanja glasova;
- xi. Kad god je moguće, vojna lica treba da glasaju u mestu stanovanja. U suprotnom, preporučuje se da oni budu registrovani i glasaju na biračkom mestu koje je najbliže njihovom mestu službe;
- xii. Brojanje glasova treba po mogućnosti da se odvija na biračkom mestu;
- xiii. Brojanje mora biti transparentno. Posmatrači, predstavnici kandidata i mediji moraju imati dozvolu da budu prisutni. Oni takođe 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 treba da budu objavljeni.
- d. Povreda tajnosti glasanja mora se sankcionisati.

5. Neposredno pravo glasa

Sledeća tela moraju biti izabrana neposrednim pravom glasa:

- i. najmanje jedno veće narodne skupštine;
- ii. zakonodavna tela ispod nacionalnog nivoa;
- iii. lokalni odbori.

6. Učestalost izbora

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

II. Uslovi za primenu 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 deo 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, smeju se menjati najkasnije godinu dana uoči izbora, ili moraju biti utvrđeni ustavom ili zakonom višeg nivoa od običnog zakona.

3. Proceduralne garancije

3.1. Nezavisno telo za organizovanje izbora

a. Za primenu zakona mora biti zaduženo nezavisno telo.

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

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 tela. Jednakost se može uzeti strogo ili na proporcionalnoj osnovi (videti tačku I.2.c.bb).

f. Organi koji imenuju članove izbornih komisija ne smeju imati slobodu da ih po volji otpuštaju.

g. Članovi izbornih komisija moraju proći standardnu obuku.

h. Poželjno je da izborne komisije donose odluke kvalifikovanom 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 sme 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 omogući da se utvrdi da li je bilo nepravilnosti pre, za vreme ili nakon izbora. Posmatranje uvek mora biti omogućeno za vreme prebrojavanja glasova.

c. Mesta kojima posmatrači ne mogu imati pristup moraju biti jasno određena zakonom.

d. Posmatranje treba da obuhvati 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 predvideti 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 ovlašćenja i dužnosti različitih organa treba da budu jasno uređeni zakonom, da bi se izbegli sukobi nadležnosti (pozitivni ili negativni). Ne bi trebalo da ni podnosioci žalbe ni vlasti određuju apelacioni organ.

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

f. Svi kandidati i svi birači registrovani u izornoj 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 da budu kratki (od tri do pet dana u prvostepenom postupku).

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

i. Ako je organ za žalbe viša izborna komisija, ona mora imati mogućnost da po službenoj dužnosti ispravi ili ukine odluku koje je donela niža izborna komisija.

4. Izborni sistem

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

OBRAZLOŽENJE

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

Opšte primedbe

1. Pored ljudskih prava i pravne države, demokratija je jedan od tri stuba ustavnog nasleđa Evrope i ujedno Saveta 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 nasleđa koje se s pravom može nazvati "evropsko izborno nasleđe". Ono obuhvata dva aspekta - prvi, stalni, kog čine ustavni principi izbornog prava kao što je opšte, jednako, slobodno, tajno i neposredno pravo glasa, i drugi - istinski demokratski izbori mogu da se održavaju samo ako su ispunjeni izvesni osnovni uslovi demokratske države koji se zasnivaju na vladavini prava, kao što su osnovna prava, stabilnost izbornog zakona i efikasne proceduralne garancije. Tekst koji sledi, kao i prethodne smernice, iz tog razloga je podeljen u dva dela - prvi koji obuhvata definiciju i praktične implikacije principa evropskog izbornog nasleđa i, drugi, uslove koji su neophodni za njihovu primenu.

I. Osnovni principi evropskog izbornog nasleđa

Uvod: principi i njihova zakonska osnova

3. Ukoliko izbori treba da zadovoljavaju opšte principe evropskog ustavnog nasleđa, koji čine osnovu bilo kog 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 nasleđe.

4. Mada su navedeni principi uobičajeni, njihova primena povlači niz pitanja koja zahtevaju pažljivo razmatranje. Dobro bi bilo da ustanovimo "nepromenljivo jezgro" ovih principa, koje sve evropske države moraju strogo da poštuju.

5. Nepromenljivo jezgro evropskog izbornog prava sastoji 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 podrazumeva.¹ Opšte evropsko pravilo jeste i član 3 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

¹Videti član 21 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.

²Član 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".

³Kad je reč 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.

implicitno.⁴ Međutim, ustavni principi koji su zajednički za ceo kontinent ne pojavljuju se samo u međunarodnim tekstovima: naprotiv, oni se često detaljnije navode u nacionalnim ustavima.⁵ Tamo gde 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 punoletnosti, 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 kriterijumi za izvesne 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 Saveta Evrope o učestvovanju stranaca u javnom životu na lokalnom nivou.⁶ Stoga se preporučuje da se pravo glasa za lokalne izbore stiče nakon izvesnog perioda življenja na teritoriji. Takođe, 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 primer, na lingvističkoj osnovi. Osim toga, prema Evropskoj konvenciji o državljanstvu,⁸ lica sa dvojnim državljanstvom moraju da imaju ista izborna prava kao i drugi državljani.⁹

c. Treće, pravo da se bira i bude biran može da podleže uslovu *prebivališta*,¹⁰ gde prebivalište podrazumeva stalno prebivalište. Kad su u pitanju lokalni i regionalni izbori, uslov prebivališta nije *a priori* nekompatibilan sa principom opšteg prava glasa, ako propisani period prebivališta ne prelazi nekoliko meseci; 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 gde se državljanstvo stiče na etničkoj osnovi. Registrovanje birača može da se vrši tamo gde birač ima sekundarno prebivalište, ako tamo redovno prebiva i ako se ono, na primer, pojavljuje na lokalnim poreskim obrascima; U tom slučaju, naravno, birač ne sme da bude prijavljen tamo gde ima glavno prebivalište.

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

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

⁶ETS 144.

⁷Član 19 Sporazuma o uspostavljanju Evropske zajednice.

⁸ETS 166, član 17.

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

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

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

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 mestu 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 rečima, one moraju:¹³

- da budu predviđene zakonom;
- da poštuju princip proporcionalnosti;
- da budu prouzrokovane mentalnom nesposobnošću ili ozbiljnom krivičnom odgovornošću.

Takođe, 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 zahtevati *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 povredile 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 zahtev. U praksi se često ispostavlja da su birački spiskovi netačni, što dovodi do sporova. Nedovoljno iskustvo vlasti, promene stanovništva i činjenica da mali broj građana proverava biračke spiskove kada su dostupni za proveru otežava sastavljanje spiskova. Da bi spiskovi bili pouzdani, potrebno je zadovoljiti nekoliko uslova:

- 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 vreme. Ukoliko se registracija birača ne vrši automatski, mora se dozvoliti dovoljno dug period za registraciju.
- iii. Birački spiskovi se moraju objavljivati. Konačne izmene moraju se poslati višem organu koji je pod nadzorom nezavisnog tela koje je odgovorno za primenu izbornog zakona.
- iv. Trebalo bi da postoji upravni postupak – koji podleže 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 primer, da bude 15 dana pre 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 mestima na dan izbora.
- v. Osim toga, netačnosti biračkih spiskova potiču i od pogrešno unetih podataka i neunošenja nekih birača. Postupak koji navodimo u prethodnom pasusu treba da omogući biračima da isprave pogrešno unete podatke. Mogućnost da se vrše takve izmene može se ograničiti na birače koji su prijavljeni u istoj izbornoj jedinici ili biračkom mestu.

¹² videti Poglavlje II.1.

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

vi. Dopunski spiskovi mogu da omoguće licima koja su promenila 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 spreče kandidate da se kandiduju. Da bi se sprečila takva manipulacija, preporučuje se da zakonski uslov bude najviše 1% potpisa.¹⁴ Za proceduru provere potpisa moraju da važe jasna pravila, naročito u odnosu na rokove i da se primene na sve potpise, a ne samo na uzorak;¹⁵ kada se, međutim, proverom nesumnjivo pokaže da je prikupljen neophodan broj potpisa, preostali potpisi ne moraju da se proveravaju. U svakom slučaju, kandidatura mora da se verifikuje pre početka izborne kampanje, jer kašnjenje u pogledu verifikacije stavlja neke stranke i kandidate u nepovoljniji položaj u izbornoj kampanji.

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 treba da budu preterani.

2. Jednako izborno pravo

10. Jednakost u izbornim pitanjima obuhvata nekoliko aspekata. Neki se tiču jednakosti prava glasa, vrednosti svojstvene celom 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 primer, kroz proporcionalnu zastupljenosti 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 se još uvek česta nepravilnost u mladim demokratskim društvima, zabranjeno je – bilo da znači da jedan birač glasa više nego jednom na istom mestu ili da ima mogućnost da glasa istovremeno na više različitih mesta, na primer, na mestu trenutnog prebivališta i na mestu prethodnog prebivališta.

12. U nekim izbornim sistemima, birači ipak imaju više od jednog glasa. Na primer, u sistemu koji omogućuje glasanje za kandidate sa više od jedne liste, birač može da ima po jedan glas za svako poslaničko mesto; 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 mestom i proporcionalnu zastupljenost na državnom ili regionalnom nivou.¹⁶ U ovom slučaju, jednaka biračka prava znače da svi birači imaju isti broj glasova.

¹⁴CDL (99) 66, str. 9.

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

¹⁶Videti, na primer, član 64 Ustava Albanije i Deo 1 Nemačkog saveznog zakona o izborima.

2.2 Jednaka glasačka moć

13. *Jednakost glasačke moći*, kada se izbori ne održavaju u jednoj izbornoj jedinici, zahteva da se granice izbornih jedinica odrede tako da poslanička mesta u *donjim domovima* koja predstavljaju narod budu jednako raspodeljena između izbornih jedinica, u skladu sa određenim kriterijumom raspodele, kao što je, na primer, broj stanovnika u toj izbornoj jedinici, broj državljana koji žive u toj jedinici (uključujući i maloletnike) ili broj upisanih birača, ili možda broj lica koja ustvari glasaju. Moguće je opredeliti se i za određenu kombinaciju ovih kriterijuma. 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. raspodele mesta koja izaziva nejednakost u zastupljenosti čim se primeni, ili pasivna izborna geometrija, koja je rezultat dugoročnog zadržavanja nepromenjene teritorijalne raspodele mesta i izbornih jedinica. Takođe, može doći i do drugog tipa manipulacije, takozvanog izbornog seckanja (*gerrymandering*) ako se primenjuje 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 veštački utvrđenim granicama izbornih jedinica.

14. Granice izbornih jedinica takođe se mogu utvrditi na osnovu geografskih kriterijuma i administrativnih ili istorijskih granica koje često zavise od geografskih.

15. Maksimalno dozvoljeno odstupanje od kriterijuma raspodele koji se usvoji zavisi od pojedinačnog slučaja, mada ono retko 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 izbegla pasivna izborna geometrija, raspodela poslaničkih mesta mora se vršiti najmanje svakih deset godina, po mogućstvu 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 izbeći tako što se regularno dodeljuju mesta izbornim jedinicama prema usvojenom kriterijumu raspodele. Izborne jedinice tada treba da odgovaraju administrativnim jedinicama, a ponovna raspodela je nepoželjna. Tamo gde se koristi uninominalni metod glasanja, granice izbornih jedinica treba da se iznova utvrđuju za svaku preraspodelu mesta. Političke posledice 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 kriterijume i lako primenljive postupke. Najbolje rešenje bi bilo da se ovaj problem poveri 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 predloga komisije, sa mogućnošću jedne žalbe.

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.

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 ravnopravnosti: "stroga" ravnopravnost ili "proporcionalna". "Stroga" podrazumeva da se sve stranke tretiraju bez obzira na trenutnu snagu u parlamentu ili podršku biračkog tela. Ona mora da važi i za korišćenje javnih objekata za izborne svrhe (na primer, plakati, poštanske usluge i slično, javne demonstracije, javne sale za konferencije). "Proporcionalna" ravnopravnost podrazumeva da se stranke tretiraju srazmerno broju glasova. Ravnopravnost (stroga i/ili proporcionalna) naročito se odnosi na vreme predstavljanja na radiju i televiziji, budžetska sredstva i druge vrste podrške. Neki vidovi podrške mogu s jedne strane da podležu strogoj ravnopravnosti, a s druge proporcionalnoj.

19. Osnovna ideja je da glavne političke snage mogu da izraze svoje mišljenje u glavnim telima sredstava javnog informisanja i da sve političke snage imaju mogućnost da održavaju skupove, uključujući i one na javnim mestima, dele 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 podleže odgovarajućim sankcijama. Mora postojati mogućnost brzog postupka žalbe da bi se pre izbora ispravila situacija. Međutim, činjenica je da propust medija da obezbede nepristrasne informacije o izornoj kampanji i kandidatima predstavlja jedan od najčešćih nedostataka koji se uočavaju za vreme izbora. Najvažnije da se sačini spisak organizacija sredstava javnog informisanja u svakoj zemlji i da se obezbedi da kandidati ili stranke budu ravnomerno zastupljeni u medijima ili prostoru za oglašavanje, uključujući i državne radiotelevizijske stanice.

20. U skladu sa slobodom izražavanja, treba zakonski predvideti 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 obezbedila 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 podrazumeva 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 smeju predstavljati prepreku za prisustvo pripadnika nacionalnih manjina u izabranom telu.

¹⁹Videti dole, Poglavlje II.3.5.

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

²¹o zabranama političkih stranaka i sličnim merama, videti CDL-INF (2000) 1.

23. Neke mere koje se preduzimaju da bi se obezbedila minimalna zastupljenost manjina bilo rezervisanjem mesta za njih²² ili dopuštanjem odstupanja od uobičajenih pravila o raspodeli mesta, npr. odustajanjem od kvoruma za stranke nacionalnih manjina,²³ ne narušavaju načelo jednakosti. Takođe se može predvideti da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo glasa i za opštu listu kandidata i listu nacionalne manjine. Međutim, ne sme se zahtevati ni od kandidata ni birača da otkrivaju pripadnost nacionalnoj manjini.^{24,25}

2.5 Jednakost i paritet polova

24. Ukoliko postoji određeni ustavni osnov,²⁷ mogu se doneti propisi kojima se garantuje izvesna ravnoteža između polova u predstavničkim telima, 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 of 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 tela, 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.

3.2 Sloboda birača da formiraju mišljenje

- a. *Sloboda birača da formiraju mišljenje* delom se preklapa sa ravnopravnošću. Njom se zahteva da se *država* – i uopšte državni organi – pridržavaju svoje obaveze o nepristrasnosti, posebno kada su pitanju upotreba javnih medija, postavljanje plakata, pravo na demonstriranje na javnim saobraćajnicama i finansiranje stranaka i kandidata.
- b. Državni organi imaju takođe i pozitivne obaveze. Oni moraju da stavljaju zakonito dostavljene kandidature na glasanje građanima. Stavljanje određenih kandidatura može se zabraniti samo u izuzetnim okolnostima kada to zahtevaju viši društveni interesi. Državni organi moraju takođe da obezbede biračkom telu pristup listama i kandidatima na izborima bilo kojim sredstvima, npr. odgovarajućim plakatiranjem. Ove informacije moraju biti na raspolaganju i na jezicima nacionalnih manjina, bar tamo gde one čine određeni procenat stanovništva.

²²Kao što je slučaj u Sloveniji i Hrvatskoj.

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

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

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

²⁷Videti član 3.2 Ustava Francuske; upor. presuda od 18. novembra 1982., *Recueil des decisions du Conseil constitutionnel*, 1982, str. 66 nadalje

Slobodu birača da formiraju mišljenje mogu kršiti i *pojedinici*, na primer onda kada pokušavaju da kupe glasove, što predstavlja praksu koju je država obavezna da spreči ili delotvorno kazni.

- c. U cilju obezbeđenja da se propisi koji se odnose na slobodu birača da formiraju mišljenje budu efikasni, svako kršenje tih propisa mora biti kažnjeno.

3.2 Slobodno izražavanje volje birača i borba protiv izbornih krađa

3.2.1. Opšte

27. *Slobodno izražavanje volje birača* prvenstveno zahteva striktno poštovanje *postupka glasanja*. U praksi, birači trebaju da imaju mogućnost da svoje glasove daju proglašenim listama i kandidatima, što znači da im se moraju obezbediti glasači listići sa njihovim imenima i mogućnost da te glasačke listiće ubace u glasačke kutije. Država mora da obezbedi odgovarajuće prostorije za izborne radnje. Birači moraju biti zaštićeni od pretnji ili sputavanja koje ih mogu sprečiti da glasaju ili da glasaju po svojoj volji, bez obzira da li takve pretnje dolaze od vlasti ili pojedinaca; država je dužna da spreči 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 sveukupnom izbornom postupku jer najveća verovatnoća da dođe do izborne krađe je tokom glasanja.

30. U nekim državama sprovođenje demokratskog procesa zahteva radikalnu promenu stavova, što vlasti moraju aktivno da podržavaju. S tim u vezi moraju su preduzeti određene mere radi kontrole navika i refleksa koji imaju negativan uticaj na izbore. Do najvećeg broja ovih nepravilnosti, kao što je “porodično glasanje”²⁸, dolazi tokom postupka glasanja.

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

32. Do krađe će teško doći ukoliko članovi biračkog odbora predstavljaju pravilnu ravnotežu političkih stavova, a ocena da li su izbori bili poštenu se treba vršiti isključivo na osnovu dva glavna kriterijuma: broj birača koji su glasali u odnosu na broj glasačkih listića u glasačkim kutijama. Prvi kriterijum se utvrđuje na osnovu broja potpisa u biračkom spisku. Pošto je ljudska priroda takva kava je (i bez ikakve namere da se izvrši krađa), veoma je teško postići potpunu podudarnost između dve mere, i svaka dodatna mera kontrole kao što je označavanje kontrolnih kupona glasačkih listića brojevima ili poređenja

²⁸ Videti odeljak 1.4

ukupnog broja glasačkih listića u glasačkim kutijama i poništenih i neiskorištenih sa brojem glasačkih listića dostavljenih biračkom mestu može pružiti određene indicije, ali niko ne treba da ima iluzije da će se rezultati ovih različitih mera podudarati perfektno. Rizik u povećanju broja mera koje se koriste leži u tome da se razlike u zbiorovima, a konačno i nepravilnosti, neće uzimati ozbiljno u obzir. Bolje je imati strogu kontrola nad dve mere nego slabu – i time neefikasnu – kontrolu nad većim brojem promenljivih.

33. Svaki neiskorišćeni glasački listić treba da ostane na biračkom mestu i ne treba se deponovati ili čuvati drugde. Odmah po otvaranju biračkog mesta, glasački listići koji će se koristiti moraju biti javno izloženi, na primer, na stolu predsednika biračkog odbora. U ormanima ili drugim mestima 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 sme dotaći.
36. Važno je da se među članovima biračkog odbora nalaze predstavnici različitih stranaka i da posmatrači koji su imenovali kandidati budu prisutni.
37. Glasaci uvek treba da imaju mogućnost da glasaju na biračkom mestu; drugi načini glasanju su, međutim, prihvatljivi pod određenim uslovima, kako je niže navedeno.

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

38. Glasanje putem pisma i glasanje preko zastupnika su dopušteni u svim državama zapada ali se sama primena međusobno veoma razlikuje. Glasanje putem pisma može, na primer, biti široko rasprostranjeno u jednoj zemlji, a zabranjeno u drugoj usled opasnosti od krađe. Treba da bude dopušteno samo ukoliko je poštanska služba bezbedna – drugim rečima, sigurna od namernog ometanja – i pouzdana, u smislu da pravilno funkcioniše. Glasanje preko zastupnika je dopustivo samo pod veoma strogim pravilima, opet iz razloga da se spreči krađa; broj ovlašćenja koja može posedovati bilo 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 mere predostrožnosti, glasanje putem pošte se može iskoristi 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 problema i rizik od krađe. Glasanje putem pošte bi se sprovodilo prema posebnom postupku nekoliko dana pred izbore.

40. Upotreba *mobilnih glasačkih kutija* je nepoželjna usled 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 mesta koji predstavljaju različite političke opcije.

3.2.2.2. Glasanje birača na odsluženju vojnog roka

41. Tamo gde lica na odsluženju vojnog roka nisu u mogućnosti da budu kod kuće na dan izbora poželjno je da oni budu upisani na biračkim mestima 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 mesta. Trebaju se usposatviti specijalne komisije unutar vojnih jedinica radi nadzora predizbornog perioda, sa ciljem da se spreči rizik da starešine nametnu ili naredi 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 sprovode više izbora, mada je potrebno preduzeti određene mere predostrožnosti u cilju minimiziranja rizika od krađe, na primer omogućavanjem biraču da proveri svoj glas odmah nakon što je glasao. Jasno je da je sa ovakvom vrstom glasanja veoma važno da glasački listić moraju da izgledaju tako da se izbegne 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 i zapečaćenu kutiju gde ne bi bili dostupni. Bilo koji metod da se koristi, on treba da obezbedi tajnost glasanja.
43. Sistemi za elektronsko glasanje treba da budu sigurni i pouzdani. Sigurni su ukoliko sistem može da izdrži namerni 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 provera pravilnog funkcionisanja istog.

3.2.2.4. Brojanje

45. Poželjno je da se brojanje glasova vrši na samom biračkom mestu umesto u posebnim centrima. Osoblje na biračkom mestu 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 zamene.

46. Brojanje glasove treba da se sporvede na transparentan način. Dopustivo je da birači upisani na biračkom mestu 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 primeraka zapisnika sa biračkog mesta tako da ga sva navedena lica dobiju; jedan primerak treba odmah staviti na oglasnu tablu, drugi se zadržava na biračkom mestu, a treći se dostavlja komisiji ili nadležnom organu.
47. Odgovarajućim propisima treba predvideti praktične predostrožnosti u odnosu na tehničku opremu. Na primer, zapisnik o postupku treba da bude sačinjen hemijskom olovkom umesto grafitnom jer se tekst ispisan običnom olovkom može izbrisati.
48. Čini se, u praksi, da vreme potrebno za brojanje glasova zavisi od predsednika biračkog odbora na glasačkom mestu. Ova vremena mogu se veoma razlikovati i zato se isproban i priveren postupak treba propisati zakonom ili stalnim propisima koji su deo uputstva za biračke odbore
49. Najbolje je izbegavati da se prevelik broj glasačkih listića smatra nevažećim. U slučaju sumnje treba pokušati da se utvrdi namera birača.

3.2.2.5. Prenos rezultata

50. Postoje dve vrste rezultata: nezvanični i konačni rezultati (pre nego što se iscrpe sve mogućnosti za prigovor). Mediji, a i cela nacija, su uvek nestrpljivi da čuju prve nezvanične rezultate. Brzina kojom se ovi rezultati prenose zavisiće od telekomunikacionog sistema države. Rezultati sa biračkog mesta mogu biti dostavljeni izbornom području (na primer) od strane predsednika biračkog odbora u pratnji dva člana odbora koji predstavljaju suprotstavljene političke stranke, a u nekim slučajevima i u pratnji obezbeđenja, 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. Prenos od izbornog područja do lokalnih organa i Republičke izborne komisije – ili drugog nadležnog višeg tela – 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 delimično izveštavanje. Činjenica je da prvi rezultati obično dolaze iz gradova i većih mesta, koji obično ne glasaju na isti način kao i seoska područja. Stoga je važno da javnost budu svesna 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 celokupan postupak – a posebno prilikom glasanja i brojanja glasova. Glasači na ovo imaju pravo ali to moraju i sami poštovati, a ne pridržavanje mora biti kažnjeno diskvalifikacijom svakog glasačkog listića čiji je sadržaj otkriven.²⁶

53. Glasanje mora biti pojedinačno. Porodično glasanje, gde 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 takođe biti zabranjeno. Glasanje preko zastupnika, koje je određeno strogim uslovima, je posebno pitanje.²⁷
54. Šta više, pošto uzdržavanje može biti stvar političkog izbora, spiskovi lica koja su glasali ne smeju se objavljivati.
55. Kršenje tajnosti glasanja mora biti kažnjeno, isto kao i svaki drugi aspekt slobode glasača.

5. Neposredno pravo glasa

56. Neposredni izbori za jedan od domova nacionalnog parlamenta od strane naroda jedan su od aspekata zajedničkog ustavnog nasleđa Evrope. U skladu sa uslovima koji važe za drugi dom, tamo gde on postoji, druga zakonodavna tela, kao što su Skupštine federalnih država,²⁸ treba da se biraju direktno, u skladu sa članom 3. Dopunskog Protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Niti se lokalna samouprava, kao bitna komponenta demokratije, može zamisliti bez lokalnih predstavničkih tela.²⁹ Ovde, u lokalne skupštine spadaju sva tela ispod nacionalnog nivoa koja imaju moć odlučivanja.³⁰ Ali opet, mada se predsednik republike često bira direktno, ovo je pitanje ustava svake pojedinačne države.

6. Učestalost izbora

57. I Međunarodna konvencija o građanskim i političkim pravima³¹ i Dopunski protokol uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima³² propisuju da se izbori moraju održavati periodično. Opšti izbori se obično održavaju u intervalima od

²⁶CDL (2000) 2, str. 9.

²⁷Videti gore navedeno, Glava I.3.2.2.1.

²⁸Videti 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 Nemačke, DR 82, str. 15; br. 7008/75, 12.7.76, X protiv Austrije, DR 6, str. 120.

²⁹Član 3 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (ETS 122).

³⁰Član Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

³¹Član 25 b.

³²Član 3.

4 do 5 godina, dok je duži period moguć za predsedničke 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 demokratije ne može postojati;
- Drugo, izborni zakon mora posedovati određen stepen stabilnosti u cilju zaštite od političkih manipulacija;
- I poslednje i najvažnije, mora se obezbediti 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. Zaključićemo ovaj drugi odeljak 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 da budu prihvatljiva – može dovesti do zloupotreba u državama koje nemaju liberalnu, demokratsku tradiciju. Njihova namera je, u teoriji, da spreče “zlouptrebe” slobode govora time što će obezbediti da, kandidati ili vlasti, na primer, 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 sama suština demokratske rasprave. Na primer, evropski standardi se krše izbornim zakonom koji zabranjuje vređanje 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 zborne komisije obavezne da pokrenu postupak zbog nezakonitih ili netačnih publikacija. Još i više ukoliko

su propisi kojima se zabranjuje nepropisno korišćenje 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 verodostojnost izbornog postupka, koji je sam po sebi bitan u konsolidaciji demokratije.³³ Pravila koja se često menjaju – a posebno pravila koja su komplikovana – mogu zbuniti glasače. Glasači mogu, pre 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 meri potrebna zaštita osnovnih principa (malo je verovatno 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, kao odlučujući faktori u izbornim rezultatima i mora se posvetiti pažnja tome da se izbegne ne samo manipulacija u korist stranke na vlasti, već i sam privid manipulacije.

65. Nije promena izbornog sistema samo po sebi to što je loše – uvek se može promeniti na bolje – koliko je učestalost promene ili promena uoči izbora (u roku od godinu dana pre izbora). Čak i kada nema namere da se izvrši manipulacija, izmene će imati dojam Even when no manipulation is intended, imaće se dojam da su izmene diktirane neposrednim partijskim interesima.

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

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

³³ O značaju verodostojnosti izbornog procesa, videti na primer CDL (99) 67, str. 11; o potrebi stabilnosti zakona, videti CDL (99) 41, str. 1.

3. **Proceduralna obezbeđenja**

3.1. Nezavisno telo za organizaciju izbora

68. Samo transparentnost, nepristrasnost i nezavisnost od politički motivisane manipulacije obezbediće pravilno sprovođenje izbornog postupka, od preizbornog perioda do kraja obrade rezultata.
69. U državama gde organi uprave imaju dugogodišnju tradiciju nezavisnosti od političke vlasti državna uprava primenjuje izborni zakona 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 obezbedilo pravilno sprovođenje izbora, ili makar da se otklone ozbiljne sumnje u neregularnosti.
72. Prema izveštajima Biroa za parlamentarne skupštine Saveta Evrope o izbornim opažanjima uočeni su sledeći 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 telima.
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 sledećih smernica trebalo bi da omogući maksimalnu nepristrasnost i kompetentnost komisije.
75. Kao opšte pravilo članovi komisije treba da budu:
- sudija ili pravnik, tamo gde je pravosudno telo zaduženo za rukovođenje izborima, i nezavisnost tog tela se mora obezbediti kroz transparentan postupak. Lica imenovana iz pravosuđa ne treba da budu pod nadležnoću onih koji se kandiduju;
 - predstavnici parlamentarnih stranaka ili onih koji su dobile iznad određenog procenta glasova. Političke stranke treba da budu podjednako zastupljene u centralnoj izornoj komisiji; “podjednako” se može tumačiti ili striktno ili proporcionalno, odnosno,

uzimajući u obzir ili ne relativnu izbornu snagu političkih stranaka.³⁴ Šta više, stranački delegati treba da budu 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 istorijskih razloga vezanih za posmatranu državu možda neće uvek 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 sa 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.³⁵

77. Uopšteno govoreći, tela 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 disciplinski razloga je dozvoljen – ukoliko su razlozi za isto jasno i precizno navedeni u zakonu (neodređeno pzivanje na “ponašanja koja diskredituuju komisiju”, na primer, nisu dovoljna).

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

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

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 reč mora ograničiti). Treba da bude moguć pregled svih prostorija sa kompjuterima, telefonskim vezama, faksovima, skenerima, itd.

³⁴ Videti gore, Poglavlje I.2.3.

³⁵ Upor. CDL-AD (2002) 7, stav 5, 7 do 54.

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 takođe igraju važnu ulogu u prenošenju rezultata centralnoj izbornoj komisiji.
83. Za organizaciju izbora posebno je odgovarajuće stručno osoblje³⁶. Članovi centralne izborne komisije treba da 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 imenovala političke stranke.
85. Izborni zakon treba da sadrži odredbu kojom se zahteva od organa vlasti (na svim nivoima) da ispune zahteve 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 obezbeđenje.

3.2. Posmatranje izbora

86. Posmatranje izbora igra važnu ulogu jer se time obezbeđuje dokaz o regularnosti zbornog postupka.
87. Postoje različite vrste posmatrača: domaći stranački posmatrači, nestranački posmatrači i međunarodni (nestranački) posmatrači. U praksi razlika između prve dve kategorije nije uvek uočljiva. Iz tog razloga je bolje da postupak posmatranja bude što obuhvatniji, na nacionalnom i međunarodnom nivou.
88. Posmatranje nije vezano samo za sam dan izbora već tu spada i utvrđivanje da li je došlo do nepravilnosti pre izbora (npr. nepropisnim vođenjem biračkih spiskova, smetnje u registrovanju 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 usmeri 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..

³⁶Videti CDL (98) 10, str. 5.

90. Generalno gledano, međunarodni kao i domaći posmatrači moraju biti u mogućnosti da razgovaraju sa svim prisutnim licima, prave bečeške i izveštavaju svoje organizacije, ali treba da se uzdrže od komentara.
91. Zakon mora jasno da navede mesta gde posmatrači nemaju pristup, u cilju da se njihove aktivnosti ne bi preterano sputavale. Na primer, akt kojim se posmatrači ovlašćuju da posete samo mesta gde se izbori (ili glasanje) sprovodi može biti previše usko tumačeno na nekim biračkim mestima.³⁷

3.3. Efikasan sistem žalbi

92. Ukoliko odredbe izbornog zakona treba da budu više od praznog slova na papiru onda mora postojati mogućnost žalbe apelacionom telu na kršenje izbornog zakona. Ovo osebno važi za izborne rezultate: svaki građanin može da ih ospori na temelju neregularnosti glasačkog postupka. Takođe važi za odluke donete pre 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 rešenja:

- žalbe bi rešavali redovni sudovi, poseban sud ili ustavni sud;
- žalbe bi rešavala 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 mera predostrožnosti neka vrsta sudskog nadzora, tako da izborna komisija bude prvostepena instanca a nadležan sud drugostepena.

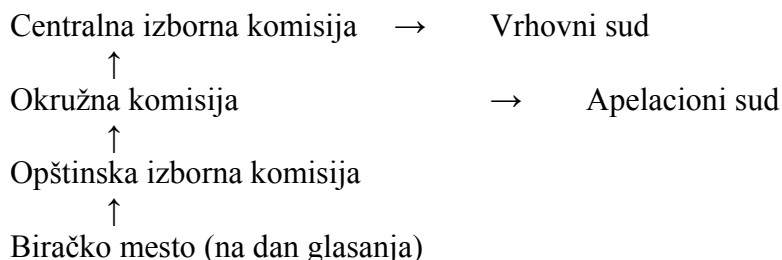
94. Žalbe parlamentu, kao arbitru sopstvenog izbora, su neki put predviđene ali bi mogle dovesti do političkih odluka. Prihvatljivo je kao prvostepeno rešenje tamo gde ima dugu tradiciju ali i tada mora postojati mogućnost žalbe sudu.

95. Žalbeni postupak treba da je što je moguće kraći u svakom pojedinačnom slučaju koji se odnosi na odluke koje se moraju doneti pre izbora. S tim u vezi moraju su izbeći dve zamke: prva, da žalbeni postupak odlaže izborni proces i druga, da usled nedostatka efekta suspenzije, odluke koje su mogle biti donete pre se donose nakon izbora. Uz to, donošenje odluke o rezultatima izbora ne bi trebalo da traje previše dugo, posebno tamo gde je politička situacija napeta. Ovo znači da bi rokovi za žalbe morali da budu veoma kratki i da apelaciono telo donosi svoju odluku što je brže moguće. Međutim, rokovi moraju biti dovoljni da podnošenje žalbe bude moguće da bi se garantovalo korišćenje 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 doneti pre izbora. Međutim, dopustivo je da se Vrhovnom sudu i Ustavnom sudu omogući malo više vremena za donošenje svojih odluka.

³⁷U vezi posmatranja izbora videti Priručnik za posmatrače izbora, Savet Evrope, 1996.

96. Sam postupak takođe mora da bude jednostavan i stavljanje na raspolaganje biračima posebnih formulara za žalbe to i omogućava.³⁸ Neophodno je da se eliminiše formalizam i da se izbegavaju odluke o neprihvatljivosti, posebno u politički osetljivim slučajevima.
97. Takođe je od suštinske važnosti da žalbeni postupak, a posebno ovlašćenja i dužnosti različitih tela koja u njemu učestvuju, bude jasno definisan zakonom da bi se izbegli pozitivni i negativni sukobi nadležnosti. Ni žalioци ni vlasti ne bi trebali da imaju mogućnost da odaberu apelaciono telo. Rizik da će svako naredno telo odbiti da donese odluku se ozbiljno povećava tamo gde je teoretski moguće podnošenje žalbe sudovima ili izbornoj komisiji, ili gde nadležnosti pojedinih sudovi – npr. redovnog suda i ustavnog suda – nisu jasno diferencirane.

Primer:



98. Sporove koji se odnose na biračke spiskove za koje je, na primer, odgovaran lokalni organ uprave koji radi pod nadzorom ili u saradnji sa izbornom komisijom, mogu rešavati 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.
100. Žalbeni postupak treba da bude sudskog karaktera, u smislu da pravo žalioца u postupku u kome prisustvuju obe strane treba da bude zaštićeno.
101. *Ovlašćenja* apelacionih tela su takođe veoma važna. Ona treba da imaju ovlašćenja da ponište izbore ukoliko su neregularnosti mogle da utiču na ishod, tj. uticale na broj poslaničkih mesta. Ovo je opšti princip ali treba da bude prilagodljiv u smisluda poništavanje ne mora da se odnosi na celu državu ili izbornu jedinicu – treba da bude moguće poništavanje rezultata samo jednog biračkog mesta. Ovim se omogućava izbegavanje dve ekstremne situacije – poništavanje celokupnih izbora uprkos tome što se neregularnosti odnose na samo jedno malo područje, i odbijanje da se izvrši poništavanje jer je područje na kome je došlo do neregularnosti premalo. U zonama gde je došlo do poništavanja rezultata izbori se moraju ponoviti.

³⁸CDL (98) 45, str. 11.

102. Tamo gde su apelaciona telaviše 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 mesta

104. Kvalitet sistema glasanja i za brojanje glasova i pravilno pridržavanje izbornog postupka zavise od načina organizacije i rada biračkih mesta. 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 korišćenje 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 prikazani u posebnim i pažljivo vođenim knjigovodstvenim knjigama. U slučaju značajnih odstupanja uobičajnih iznosa ili ukoliko se prekorače zakonom propisani maksimumi, izbori se moraju poništiti. Drugi nivo se odnosi na praćenje finansijskog statusa izabranih predstavnika pre stupanja na funkciju i po isteku mandata. Komisija zadužena za finansijsku transparentnost uzima zvanične izjave izabranih predstavnika o njihovom finansijskom statusu. Ove izjave su poverljive 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 takođe imati na umu da na polju *javnog finansiranja* stranaka ili kampanja važi princip ravnopravnosti (“stroge” ili “proporcionalne” jednakosti).³⁹ Sve parlamentarne stranke moraju se bez obzira kvalifikovati za budžetska sredstva. Međutim, da bi se obezbedila ravnopravnost za sve različite političke snage, budžetska sredstva mogu takođe biti data političkim grupacijama koja predstavljaju veliki deo izbornog tela i koja imaju svoje kandidate na izborima. Finansiranje političkih stranaka iz javnih sredstava mora biti praćeno kontrolom knjiga stranaka od strane određenih organa (npr. Odeljenje finansijske kontrole). Države treba da podrže politiku finansijske otvorenosti od strane političkih stranaka koje dobijaju sredstva iz budžeta.⁴⁰

3.6. Bezbednost

112. Svaki izborni zakon mora da predvidi intervenciju snaga bezbednosti u slučaju nereda. U takvim slučajevima predsednik biračkog odbora (ili njegov zastupnik) moraju imati jedini ovlašćenje da pozovu policiju. Važno je da se izbegne da se ovo pravo pruži svim članovima biračkog odbora jer ono što je potrebno u takvim okolnostima je donošenje brze odluke na licu mesta o kojoj nema razgovora.

113. U pojedinim državama prisustvo policije na biračkim mestima 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 mestu predviđeno u zbornim zakonima određenih zapadnih država, uprkos tome što je ova praksa promenjena tokom vremena.

Zaključak

114. Poštovanje pet osnovnih principa evropskog izbornog nasleđa (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 obezbedilo 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 mestu 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 doneti propisi efikasno sprovede.

³⁹Videti odeljak I.2.3 gore.

⁴⁰Za više detalja o finansiranju političkih stranaka videti CDL-INF (2001) 8.