



Strazbur, 20. januar 2009.
Mišljenje br. 371/2006

CDL-AD(2007)008rev
Or. fr.

EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRATIJU KROZ PRAVO
(VENECIJANSKA KOMISIJA)

**KODEKS DOBRE PRAKSE
U OBLASTI REFERENDUMA**

Usvojen na
19. sjednici
Savjeta za demokratske izbore
(Venecija, 16. decembar 2006.)
i na 70. plenarnom zasijedanju
Venecijanske komisije
(Venecija, 16-17. mart 2007.)

na osnovu komentara

G. Pieter van DIJK (član Komisije iz Holandije)
G. Francois LUCHAIRE (član Komisije iz Andore)
G. Giorgio MALINVERNI (član Komisije iz Švajcarske)

SADRŽAJ

UVOD	4
SMJERNICE ZA ODRŽAVANJE REFERENDUMA	5
Usvojene od strane Savjeta za demokratske izbore na 18. sjednici (Venecija, 12. oktobar 2006.) i od strane Venecijanske komisije na 68. plenarnom zasijedanju (Venecija, 13-14. oktobar 2006)	
I. Referendumi i evropsko izborna nasljeđe	5
1. Opšte pravo glasa	5
1.1. Pravilo i izuzeci	5
1.2. Birački spiskovi	5
2. Jednako biračko pravo	6
2.1. Jednako pravo glasa	6
2.2. Jednake mogućnosti.	6
2.3. Ravnopravnost i nacionalne manjine	7
3. Slobodno biračko pravo	7
3.1. Sloboda birača da formiraju mišljenje	7
3.2. Sloboda birača da izraze svoje želje i aktivnosti na sprečavanju izborne krađe	8
4. Tajnost biračkog prava	9
II. Uslovi za primjenu navedenih principa	9
1. Poštovanje osnovnih prava	9
2. Nivoi propisa i stabilnost referendumskog zakona	9
3. Proceduralne garancije	9
3.1. Organizovanje referenduma od strane nepristrasnog tijela	9
3.2. Posmatranje referenduma	10
3.3. Djelotvoran sistem žalbi	10
3.4. Finansiranje	11
III. Posebna pravila	11
1. Vladavina prava	11
2. Proceduralna valjanost tekstova prijedloga koji se stavljaju na referendum	11
3. Materijalna valjanost tekstova prijedloga koji se stavljaju na referendum	12
4. Posebna pravila koja se primjenjuju na referendume koji se održavaju na zahtjev jednog dijela biračkog tijela i na inicijative građana (ukoliko ih predviđa Ustav)	12
5. Paralelnost procedura i pravila koja regulišu referendum	13
6. Mišljenje Parlamenta	13
7. Kvorum	13
8. Posljedice rezultata referenduma	14
OBRAZLOŽENJE	15
OPŠTE NAPOMENE	15
I. Referendumi i evropsko izborna nasljeđe	15
1. Opšte pravo glasa	15
1.1. Pravilo i izuzeci	15
2. Jednako biračko pravo	16
2.2. Jednakost mogućnosti	16
2.3. Ravnopravnost i nacionalne manjine	16
3. Slobodno biračko pravo	16
3.1. Sloboda birača da formiraju mišljenje	16
3.2. Sloboda birača da izraze svoje želje	17

II.	<i>Uslovi za primjenu navedenih principa</i>	18
	2. Regulatorni nivoi i stabilnost referendumskog zakona	18
	3. Proceduralne garancije	18
	3.1. Organizovanje referenduma od strane nepristrasnog organa	18
	3.2. Djelotvoran sistem žalbi	18
	3.3. Finansiranje	19
III.	<i>Posebna pravila</i>	19
	1. Vladavina prava	19
	2. Proceduralna valjanost tekstova koji se stavljaju na referendum	19
	3. Materijalna valjanost tekstova koji se stavljaju na referendum	20
	4. Posebna pravila koja se primjenjuju na referendume koji se održavaju na zahtjev jednog dijela biračkog tijela i na inicijative građana (ukoliko ih predviđa Ustav)	20
	5. Paralelnost procedura i pravila o referendumu	21
	6. Mišljenje Parlamenta'	22
	7. Kvorum	22
	8. Posledice rezultata referenduma	22

UVOD

1. Na zahtjev Parlamentarne skupštine, Savjet za demokratske izbore a zatim i Venecijanska komisija usvojile su Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima 2002. godine¹.
2. Ovaj dokument odobrili su Parlamentarna skupština, na sjednici 2003. godine (prvi dio) i Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope, na proljećnjem zasijedanju 2003.
3. Svečanom deklaracijom od 13. maja 2004², Savjet ministara priznao je „značaj Kodeksa dobre prakse u oblasti izbora, koji odražava principe evropskog izbornog nasljeđa, kao referentnog dokumenta Savjeta Evrope u ovoj oblasti i kao osnov za moguće dalje unapređenje pravnog okvira za demokratske izbore u zemljama Evrope“.
4. Kako se demokratija širi Evropom, tako i pluralistički izbori i referendumi postaju sve više uobičajeni.
5. Stoga Parlamentarna skupština već nekoliko godina pokazuje interesovanje za pitanje referenduma i dobre prakse u toj oblasti. Rad Skupštine na ovim pitanjima doveo je 29. aprila 2005. do usvajanja Preporuke 1704(2005) pod nazivom „Referendumi: ka dobroj praksi u Evropi“³. Skupština je na ovome radila u saradnji sa Venecijanskom komisijom; Komisija je dostavila komentare na pomenutu preporuku na zahtjev Komiteta ministara⁴ i sastavila kratki pregled na osnovu odgovora na upitnik o referendumu koji je poslala svojim članovima. Ovaj pregled nosi naslov: „Referendumi u Evropi – analiza propisa u evropskim državama“⁵
6. Odlučeno je da se uz Kodeks dobre prakse u oblasti izbora izradi i platforma Savjeta Evrope o referendumima. Savjet za demokratske izbore prihvatio je ovaj zadatak i to na osnovu doprinosa tri člana Venecijanske komisije, a to su: G. Pieter van Dijk (iz Holandije), G. Francois Luchaire (iz Andore) i G. Giorgio Malinverni (iz Švajcarske).
7. Smjernice za organizovanje referenduma usvojene su na 18. sjednici Savjeta za demokratske izbore (Venecija, 12. oktobar 2006) i na 68. plenarnom zasijedanju Venecijanske komisije (Venecija, 13-14. oktobar 2006).
8. Uz smjernice izrađeno je i obrazloženje, koje je Savjet za demokratske izbore usvojio na 19. sjednici (Venecija, 16. decembar 2006) i Venecijanska komisija na 70. plenarnom zasijedanju (Venecija, 16-17. mart 2007).
9. Na dan 23. novebra 2007. Stalni odbor je u ime Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope zatražio Preporukom 1821(2007) od Komiteta ministara da usvoji preporuku državama članicama da usvoje Kodeks dobre prakse u oblasti izbora. Rezolucijom 1592(2007) Skupština je odlučila da prosljedi Kodeks dobre prakse delegacijama i parlamentima zemalja kako bi se bez odlaganja počeo primjenjivati u državama članicama Savjeta Evrope.
10. Na 14. plenarnom zasijedanju (Strazburg, 30. maj – 1. jun 2007), Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope usvojio je Kodeks dobre prakse o referendumima.⁶
11. Na dan 27. novembra 2008, na 1042bis sjednici zamjenika ministara, Komitet ministara usvojio je Deklaraciju o Kodeksu dobre prakse o referendumima kako bi pozvao vlasti država članica da se rukovode Kodeksom dobre prakse o referendumima.

¹ CDL-AD(2002)023rev.

² CM(2004)83 konačna verzija.

³ Vidjeti i dokument 10498 koji sadrži izvještaj Odbora za politička pitanja (Izjestilac: G. Mikko Elo, Finska, Grupa socijalista) uz koji se kao dodatak nalazi dokument izrađen u Centru za istraživanja i dokumenta o neposrednoj demokratiji Pravnog fakulteta u Ženevi.

⁴ CDL-AD(2005)028.

⁵ CDL-AD(2005)034; vidjeti i upitnik, CDL(2004)031, odgovori, CDL-EL(2004)011, kao i tabele u kojima se sumiraju odgovori na upitnik, CDL-AD(2005)034add i CDL-AD(2005)034add2.

⁶ Rezolucija 235 (2007).

SMJERNICE O ODRŽAVANJU REFERENDUMA

koje su usvojili
Savjet za demokratske izbore
na 18. sjednici
i Venecijanska komisija
na 68. plenarnom zasijedanju
(Venecija, 13-14. oktobar, 2006.)

I. Referendumi i evropsko izborno nasljeđe

1. Opšte biračko pravo

1.1. Pravilo i izuzeci

Opšte biračko pravo u načelu znači da svako ima pravo glasa. Međutim, ovo pravo može i treba da podliježe izvjesnim ograničenjima:

- a. Starosna dob:
pravo glasa mora biti ograničeno donjom starosnom granicom, ali se mora steći najkasnije sa sticanjem punoljetstva;
- b. Državljanstvo:
 - i. državljanstvo se može predvidjeti kao uslov;
 - ii. međutim, preporučuje se da se strancima omogući glasanje na lokalnim izborima nakon što na nekoj teritoriji izvjesno vrijeme imaju prebivalište.
- c. Prebivalište:
 - i. prebivalište se može predvidjeti kao uslov;
 - ii. prebivalište u ovom slučaju podrazumijeva uobičajeno prebivalište;
 - iii. određena dužina prebivališta može se predvidjeti kao uslov državljanima isključivo u svrhe lokalnih ili regionalnih izbora;
 - iv. propisana dužina prebivališta treba da bude razumna i, po pravilu, ne veća od šest mjeseci;
 - v. poželjno je da se pravo glasa daje državljanima koji žive u inostranstvu.
- d. Oduzimanje prava glasa:
 - i. može se predvidjeti oduzimanje prava glasa pojedincima, ali isključivo pod sljedećim kumulativnim uslovima;
 - ii. oduzimanje prava glasa mora biti predviđeno zakonom;
 - iii. princip proporcionalnosti mora se poštovati;
 - iv. oduzimanje prava glasa mora se zasnivati na mentalnoj nesposobnosti ili odgovornosti za teško krivično djelo;
 - v. takođe, politička prava mogu se oduzeti i mentalna nesposobnost utvrditi isključivo izričitom odlukom suda.

1.2. Birački spiskovi

Da bi birački spiskovi bili pouzdani, od presudnog je značaja da sljedeći kriterijumi budu ispunjeni:

- i. birački spiskovi moraju biti stalni ili upućivati na evidenciju koja se redovno ažurira (registar stanovništva ili matična knjiga rođenih, vjenčanih ili umrlih);

- ii. spiskovi se moraju redovno ažurirati, najmanje jednom godišnje. Ukoliko se upis birača ne vrši automatski, mogućnost upisa mora postojati tokom relativno dužeg vremenskog perioda;
- iii. birački spiskovi moraju biti javni;
- iv. treba da postoji upravni postupak koji podliježe kontroli suda ili sudski postupak koji omogućavaju upis birača koji nije bio upisan; upis ne treba da se vrši na osnovu odluke komisije na biračkom mjestu na dan izbora;
- v. sličnim postupkom treba omogućiti biračima da u razumnom roku isprave netačno unesene podatke;
- vi. može se predvidjeti dopunski birački spisak kao način da se omogući glasanje licima koja su se preselila ili ispunila zakonom propisanu starosnu granicu za sticanje prava glasa u periodu nakon posljednjeg objavljivanja spiska.

2. Jednako biračko pravo

2.1. Jednako pravo glasa

Svaki birač u principu ima jedan glas; ukoliko izborni sistem biračima daje više od jednog glasa (na primjer, u slučaju višestrukog izbora), svaki birač ima isti broj glasova⁷.

2.2. Jednakost mogućnosti

- a. Jednakost mogućnosti mora se garantovati kako licima koja su za tako i licima koja su protiv prijedloga za koji se glasa. Ovo podrazumijeva neutralan stav organa uprave, naročito u pogledu:
 - i. referendumске kampanje;
 - ii. medijske pokrivenosti, naročito od strane medija u državnom vlasništvu;
 - iii. finansiranja kampanje i njenih učesnika iz državnog budžeta;
 - iv. isticanja plakata i oglašavanja;
 - v. prava na demonstracije u vezi sa javnim pitanjima.
- b. U emisijama javnih radio i televizijskih emitera o referendumskoj kampanji, preporučuje se da se obezbijedi ravnopravnost lica koja su za i koja su protiv prijedloga za koji se glasa.
- c. Ujednačena pokrivenost mora se garantovati licima koja su za i koja su protiv prijedloga za koji se glasa u emisijama ostalih masovnih medija, naročito u informativnim emisijama. Može se voditi evidencija o broju političkih partija koje podržavaju svaku opciju kao i o njihovim izbornim rezultatima.
- d. Ravnopravnost se mora obezbijediti u pogledu državnih subvencija i drugih oblika podrške. Preporučuje se da se obezbijedi ravnopravnost lica koja su za i koja su protiv prijedloga za koji se glasa. Međutim, pružanje podrške može se ograničiti na lica koja su za i koja su protiv prijedloga za koji se glasa koji predstavljaju najmanji procenat biračkog tijela. Ukoliko se obezbjeđuje ravnopravnost političkim partijama, ona može biti striktna ili proporcionalna. Ukoliko je striktna, političke partije tretiraju se ravnopravno bez obzira na njihovu trenutnu zastupljenost u parlamentu ili podršku biračkog tijela. Ukoliko je proporcionalna, političke partije moraju se tretirati u zavisnosti od rezultata ostvarenih na izborima.
- e. Finansijski ili drugi uslovi za oglašavanje na radiju i televiziji moraju biti jednaki za lica koja su za i lica koja su protiv prijedloga.

⁷ Vidjeti, međutim, 1.2.3.

- f. U skladu sa slobodom izražavanja, zakonom treba predvidjeti mjere koje svim učesnicima obezbjeđuju minimum pristupa audio-vizuelnim medijima u privatnom vlasništvu, kada je u pitanju referendumska kampanja i oglašavanje.
- g. Finansiranje političkih partija i referendumske kampanje mora biti transparentno.
- h. Princip jednakosti mogućnosti može, u nekim slučajevima, dovesti do ograničavanja potrošnje političkih partija i drugih aktera uključenih u referendumsku debatu, naročito u pogledu potrošnje na oglašavanje.
- i. U slučaju kršenja obaveze neutralnosti moraju se izreći sankcije.

2.3. Ravnopravnost i nacionalne manjine

- a. Postojanje posebnih pravila kojima se predviđa izuzetak u odnosu na uobičajena pravila o brojanju glasova, proporcionalno i u slučaju referenduma koji se tiče stanja nacionalnih manjina, nije, u principu, u suprotnosti sa jednakim biračkim pravom.
- b. Biračima se ne smije nametati obaveza da se izjasne o svojoj pripadnosti nacionalnoj manjini.

3. Slobodno biračko pravo

3.1. Sloboda birača da formiraju mišljenje

- a. Organi uprave moraju poštovati obavezu neutralnosti (videti 1.2.2.a. gore u tekstu), što predstavlja jedno od sredstava kojima se obezbjeđuje biračima da slobodno formiraju svoje mišljenje.
- b. Za razliku od izbora, nije neophodno da se potpuno zabrani intervenisanje vlasti u prilog ili protiv prijedloga koji se stavlja na referendum. Međutim, državni organi (nacionalni, regionalni i lokalni) ne smiju uticati na ishod glasanja prekomjernom ili jednostranom kampanjom. Državnim organima mora biti zabranjeno korišćenje sredstava iz državnog budžeta za potrebe kampanje.
- c. Pitanje koje se stavlja na glasanje mora bi jasno; ne smije biti obmanjujuće; ne smije sugerisati odgovor; birači moraju biti obaviješteni o uticaju rezultata referenduma; birači moraju imati mogućnost da na postavljena pitanja odgovore samo sa da, ne ili da ostave prazno.
- d. Vlasti moraju pružati objektivne informacije. Ovo znači da tekst prijedloga koji se stavlja na referendum i obrazloženje ili približno jednake količine materijala za kampanju onih koji su za i koji su protiv prijedloga koji se stavlja na glasanje treba da budu dostupni biračima dovoljno vremena unaprijed, i to kao što slijedi:
 - i. moraju se objaviti u službenom licu dovoljno vremena prije glasanja;
 - ii. moraju biti poslani neposredno građanima i biti primljeni dovoljno vremena prije glasanja;
 - iii. obrazloženje mora jednako da zastupi kako gledišta izvršne i zakonodavne vlasti ili drugih lica koja dijele njihova gledišta, tako i suprotna gledišta.
- e. Navedene informacije moraju biti dostupne na službenim jezicima i na jezicima nacionalnih manjina.

f. U slučaju kršenja obaveze neutralnosti i slobode birača da formiraju mišljenje moraju biti izrečene sankcije.

3.2. Sloboda birača da izraze svoje želje i aktivnosti na sprečavanju krađe

a. Postupak glasanja

- i. postupak glasanja mora biti lako razumljiv građanima;
- ii. birači uvijek treba da imaju mogućnost da glasaju na biračkom mjestu. Drugi načini glasanja prihvatljivi su pod sljedećim uslovima:
- iii. glasanje preko pošte treba dozvoliti samo ukoliko je poštanska služba bezbjedna i pouzdana; pravo da se glasa preko pošte može se ograničiti na lica koja se nalaze u bolnici ili zatvoru ili licima smanjene mogućnosti kretanja ili biračima koji žive u inostranstvu; ne smije postojati mogućnost krađe i zastrašivanja;
- iv. elektronsko glasanje treba da bude u skladu sa Preporukom Rec(2004)11 Komiteta ministara o pravnim, operativnim i tehničkim standardima za elektronsko glasanje. Naročito, treba ga primjenjivati samo ukoliko je bezbjedno, pouzdano, efikasno, tehnički bezbjedno, podložno nezavisnoj verifikaciji i lako dostupno biračima; sistem mora biti transparentan; ukoliko kanali elektronskog glasanja na daljinu nisu dostupni svima, oni treba da budu samo dodatni i alternativni način glasanja;
- v. na glasanje preko zastupnika moraju se primjenjivati veoma stroga pravila; broj zastupnika jednog birača mora biti ograničen;
- vi. prenosive glasačke kutije treba dozvoliti isključivo pod strogo propisanim uslovima kojima se izbjegava svaki rizik krađe;
- vii. najmanje dva kriterijuma treba primjenjivati za ocjenu tačnosti rezultata glasanja: ukupan broj glasova i broj glasačkih listića u glasačkoj kutiji;
- viii. službenici komisije na biračkom mjestu ne smiju prepravljati podatke na glasačkim listićima niti ih na bilo koji način obilježavati;
- ix. neiskorišćeni i nevažeći glasački listići ne smiju se odnositi sa biračkog mjesta;
- x. izborne komisije na biračkim mjestima moraju u svom sastavu imati predstavnike nekoliko partija, a prisustvo posmatrača koje imenuju partije ili druge grupe koje su izrazile svoj stav u pogledu pitanja o kom se glasa mora biti dozvoljeno tokom glasanja i brojanja;
- xi. vojna lica treba da glasaju u mjestu prebivališta kada je to god moguće. U suprotnom, preporučuje se da se upišu u spisak za glasanje na biračkom mjestu koje je najbliže njihovom mjestu službe;
- xii. brojanje po mogućnosti treba da se odvija na biračkom mjestu;
- xiii. brojanje mora biti transparentno. Posmatračima, predstavnicima lica koja su za i koja su protiv prijedloga koji se stavlja na glasanje i medijima mora biti dozvoljeno da prisustvuju brojanju. Navedena lica takođe moraju imati pristup zapisnicima;
- xiv. rezultati se moraju dostavljati višoj instanci na otvoren način;
- xv. država mora kazniti svaki vid izborne krađe.

b. Sloboda birača za izrazi svoje želje takođe podrazumijeva:

- i. da izvršna vlast mora organizovati referendum predviđene zakonodavstvom; ovo je naročito važno kada inicijativa ne dolazi od izvršne vlasti;
- ii. poštovanje pravila postupka; naročito, referendum se moraju održavati u rokovima koje propisuje zakon;
- iii. pravo na tačno utvrđivanje rezultata od strane organa zaduženog za organizovanje referenduma, na transparentan način, i formalno objavljivanje u službenom listu.

4. Tajnost biračkog prava

- a. Za birača tajnost glasanja nije samo pravo već i obaveza čije nepoštovanje se mora kažnjavati odbacivanjem svakog glasačkog listića čiji se sadržaj objelodani.
- b. Glasanje mora biti pojedinačno. Porodično glasanje ili bilo kakva kontrola jednog birača nad drugim mora biti zabranjena.
- c. Spisak lica koja su glasala ne treba da se objavljuje.
- d. Moraju biti predviđene sankcije za povredu tajnosti biračkog prava.

II. Uslovi za primjenu navedenih principa

1. Poštovanje osnovnih prava

- a. Demokratski referendumi nijesu mogući bez poštovanja ljudskih prava, naročito slobode izražavanja i slobode štampe, slobode kretanja u zemlji, slobode okupljanja i slobode udruživanja u političke svrhe, uključujući slobodu osnivanja političkih partija⁸.
- b. Ograničenja ovih sloboda moraju imati svoj osnov u zakonu, biti u interesu javnosti i poštovati princip proporcionalnosti.

2. Nivoi propisa i stabilnost referendumskog zakona

- a. S izuzetkom pravila o tehničkim pitanjima i detaljima (koja mogu biti obučena propisima izvršne vlasti), pravila referendumskog prava treba da budu najmanje ranga zakona.
- b. Osnovni aspekti zakona o referendumu ne treba da budu otvoreni za izmjene u roku od najmanje godinu dana prije održavanja referenduma ili bi trebalo da budu zapisani u Ustavu ili da budu na nivou iznad običnog zakona.
- c. Osnovna pravila obuhvataju naročito pravila koja se tiču:
 - sastava izbornih komisija ili drugog organa zaduženog za organizovanje referenduma;
 - glasačkog prava i biračkih spiskova;
 - proceduralne i materijalne valjanosti teksta prijedloga koji se stavlja na referendum⁹;
 - uticaja rezultata referenduma (s izuzetkom pravila koja se tiču pojedinosti);
 - učesća lica koja su za i koja su protiv prijedloga u emisijama državnih medija.

3. Proceduralne garancije

3.1. Organizovanje referenduma od strane nepristrasnog organa

- a. Za organizovanje referenduma mora biti zaduženo nepristrasan organ.

⁸ Naročito, ulične demonstracije kojima se podržava ili protivi tekstu prijedloga koji se stavlja na referendum mogu se usloviti izdavanjem odobrenja: takvo odobrenje može se odbiti jedino na osnovu opšteg javnog interesa, u skladu sa opštim pravilima kojima se regulišu javne demonstracije.

⁹ Vidjeti članove III.2 i III.3.

- b. Ukoliko ne postoji duga tradicija nepristrasnosti organa uprave u izbornim pitanjima, nezavisne, nepristrasne izborne komisije moraju se osnovati na svim nivoima, od državnog do nivoa biračkog mjesta.
- c. Centralna komisija mora biti organizovana kao stalna.
- d. U njenom sastavu treba da budu:
- i. najmanje jedan član iz pravosuđa ili drugi nezavisni stručnjak iz oblasti prava;
 - ii. predstavnici partija koje su već zastupljene u Parlamentu ili onih koje su prikupile cenzus; navedena lica moraju biti stručna za izborna pitanja.
Komisija može u svom sastavu da ima:
 - iii. predstavnika ministarstva unutrašnjih poslova;
 - iv. predstavnike nacionalnih manjina.
- e. Političke partije ili lica koja su za i koja su protiv prijedloga koji se stavlja na glasanje moraju biti jednako zastupljene u izbornim komisijama i moraju imati mogućnost da prate rad nezavisnog organa. Ravnopravnost među političkim partijama može se tumačiti sktriktno ili na proporcionalnoj osnovi (vidjeti I.2.2.d.).
- f. Organi koji imenuju članove komisija ne smiju imati slobodu da ih smjenjuju po svom nahodjenju.
- g. Članovi komisija moraju proći standardnu obuku.
- h. Poželjno je da komisije donose odluke kvalifikovanom većinom ili konsenzusom.

3.2. Posmatranje referenduma

- a. I domaćim i međunarodnim posmatračima treba dati najšire mogućnosti da učestvuju u posmatranju referenduma.
- b. Posmatranje ne smije biti ograničeno na sam dan izbora već mora obuhvatiti referendumsku kampanju i, ukoliko je moguće, period upisivanja birača u biračke spiskove i period prikupljanja potpisa. Mora biti omogućeno da se utvrdi da li je nepravilnost nastala prije, tokom ili nakon glasanja. Posmatranje uvijek mora biti omogućeno tokom brojanja glasova.
- c. Posmatrači treba da imaju mogućnost pristupa svim mjestima gde se odvijaju poslovi vezani za referendum (na primjer, brojanje i verifikovanje glasova). Mjesta na kojima je posmatračima zabranjen pristup treba da budu jasno određena zakonom, kao i razlozi za zabranu.
- d. Posmatranje podrazumijeva poštovanje dužnosti neutralnosti od strane vlasti.

3.3. Djelotvoran sistem žalbi

- a. Organ za žalbe po referendumu treba da bude ili izborna komisija ili sud. U svakom slučaju, mora postojati mogućnost konačne žalbe sudu.
- b. Postupak mora biti jednostavan i bez nepotrebnih formalnosti, naročito u pogledu prihvatljivosti žalbe.

- c. Postupak žalbe i, naročito, ovlaštenja i dužnosti različitih organa treba da budu jasno uređeni zakonom kako bi se izbjegao sukob nadležnosti (pozitivni ili negativni). Zakonom se mora jasno odrediti nadležni organ u svakom slučaju.
- d. Organ za žalbe mora biti kompetentan za pitanja kojima se ove smjernice bave, naročito za sljedeća pitanja:
 - glasačko pravo i birački spiskovi;
 - sprovođenje građanske inicijative i zahtjeva za referendumima koji potiču od jednog dijela biračkog tijela;
 - proceduralna i, ukoliko je potrebno, materijalna valjanost teksta prijedloga koji se stavlja na referendum: valjanost teksta prijedloga treba preispitati prije glasanja; domaće pravo propisuje da li je preispitivanje obavezno ili ne;
 - poštovanje slobode prava glasa;
 - rezultati glasanja.
- e. Organ za žalbe mora imati ovlaštenje da poništi referendum ukoliko su nepravilnosti mogle uticati na njegov ishod. Mora postojati mogućnost da se poništi ukupni referendum ili rezultati za samo jedno biračko mjesto ili izbornu jedinicu. U slučaju poništavanja ukupnih rezultata, mora se raspisati novi referendum.
- f. Svi birači moraju imati pravo žalbe. Za žalbe birača na rezultat referenduma može se propisati odgovarajući kvorum kao uslov.
- g. Rokovi za podnošenje i odlučivanje po žalbama moraju biti kratki.
- h. Pravo podnosioca žalbe da budu saslušane obje strane mora biti zaštićeno.
- i. Ukoliko je organ za žalbe viša izborna komisija, ona mora imati mogućnosti da po službenoj dužnosti ispravlja ili ukida odluke nižih izbornih komisija.

3.4. Finansiranje

- a. Opšta pravila o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja moraju se primjenjivati na finansiranje kako iz državnih tako iz privatnih izvora.
- b. Državnim organima mora biti zabranjeno korišćenje sredstava iz državnih izvora za potrebe kampanje¹⁰

III. Posebna pravila

1. Vladavina prava

Primjena referenduma mora biti usklađena sa pravnim sistemom u cjelini, naročito sa pravilima postupka. Naročito, referendumima se ne mogu održavati ukoliko Ustav ili zakon koji je u skladu sa Ustavom ne predviđa referendume, na primjer u slučajevima kada je tekst prijedloga koji se stavlja na referendum neko pitanje koje se nalazi u isključivoj nadležnosti Parlamenta.

2. Proceduralna valjanost tekstova prijedloga koji se stavljaju na referendum

Pitanja koja se stavljaju na referendum moraju poštovati:

¹⁰ Vidjeti tačku I.3.1.b. gore u tekstu.

- jedinstvo forme: u istom pitanju ne smiju se zajedno naći precizno formulisani nacrt neke predložene izmjene i uopšteno formulisani principijelni predlog ili pitanje;

- jedinstvo sadržaja: izuzev u slučajevima kada se radi o potpunoj preradi nekog teksta (Ustava, zakona), mora postojati unutrašnja veza između različitih djelova svakog pitanja koje se stavlja na glasanje kako bi se garantovala sloboda biračkog prava glasaču, od koga se ne smije tražiti da prihvati ili odbije u potpunosti odredbe između kojih ne postoji takva unutrašnja veza; smatra se da istovremena prerada nekoliko poglavlja teksta odgovara potpunoj preradi;

- jedinstvo nivoa: poželjno je da se isto pitanje ne odnosi istovremeno na zakonodavstvo različitih nivoa.

3. Materijalna valjanost tekstova koji se stavljaju na referendum

Tekstovi koji se stavljaju na referendum moraju biti u skladu sa zakonima višega reda (princip hijerarhije normi).

Ne smiju biti u suprotnosti sa međunarodnim pravom niti obavezujućim principima Savjeta Evrope (demokratija, ljudska prava i vladavina prava).

Tekstovi prijedloga koji su u suprotnosti sa kriterijumima navedenim pod III.2 i III.3 ne mogu se staviti na glasanje.

4. Posebna pravila koja se primjenjuju na referendumne koji se održavaju na zahtjev jednog dijela biračkog tijela i na građanske inicijative (ukoliko ih predviđa Ustav)

a. Svako ko uživa politička prava ima pravo da potpiše inicijativu građana ili da zahtijeva održavanje referenduma.

b. Rok za prikupljanje potpisa (naročito dan kada počinje da teče rok i posljednji dan) mora biti jasno određen, kao i broj potpisa koji treba prikupiti.

c. Svako (bez obzira na to da li uživa politička prava) mora imati pravo da prikuplja potpise.

d. Ukoliko se zahtijeva ovlašćenje za prikupljanje potpisa za građanske inicijative ili zahtjeve za referendumom o javnim saobraćajnicama, ovlašćenje se može odbiti jedino u posebnim slučajevima predviđenim zakonom, na osnovu prevashodnog javnog interesa i u skladu sa principom ravnopravnosti.

e. Plaćanje iz privatnih izvora za prikupljanje potpisa za građanske inicijative i zahtjeve za održavanje referenduma trebalo bi, po pravilu, da bude zabranjeno. Ukoliko je dozvoljeno, mora biti regulisano kako u pogledu ukupnog iznosa koji se može opredijeliti tako i u pogledu iznosa koji se plaća svakom pojedinom licu.

f. Svi potpisi se moraju provjeriti. Kako bi se olakšala provjera, spisak potpisa treba po mogućnosti da sadrži imena birača koji su upisani u birački spisak iste opštine.

g. Kako bi se izbjeglo proglašenje cjelokupnog glasanja nevažećim, neki organ mora imati ovlašćenje da, prije glasanja, ispravi nepravilne formulacije, na primjer:

i. kada je pitanje nejasno, obmanjujuće ili je sugestivno;

ii. kada su pravila o proceduralnoj ili materijalnoj valjanosti prekršena; u tom slučaju, ukoliko je ostatak teksta prijedloga koherentan, može se proglasiti djelimična

nevaljanost; može se predvidjeti podjela teksta u manje cjeline kako bi se izbjegao nedostatak jedinstva u materijalnom smislu.

5. Paralelnost procedura i pravila koja regulišu referendum

a. Kada je referendum pravno obavezujući:

- i. Tokom izvjesnog vremenskog perioda, tekst prijedloga koji je odbijen na referendumu ne može se usvojiti nekim postupkom bez održavanja referenduma.
- ii. U istom vremenskom periodu, odredba koja je prihvaćena na referendumu ne može se revidirati nekim drugim metodom.
- iii. Gore navedeno neće se primjenjivati u slučajevima referenduma o djelimičnoj reviziji teksta, kada se prethodni referendum ticao kompletne revizije.
- iv. Revizija pravila zakona višeg reda koja je suprotna volji većine građana nije pravno neprihvatljiva ali je treba izbjegavati tokom navedenog perioda.
- v. U slučaju odbijanja teksta koji je usvojio Parlament i stavio na glasanje na zahtjev jednog dijela biračkog tijela, sličan tekst se ne smije stavljati na glasanje ukoliko se ne zahtijeva održavanje referenduma.

b. Kada se tekst usvoji na referendumu na zahtjev jednog dijela biračkog tijela, treba da bude omogućeno održavanje još jednog referenduma o istom pitanju na zahtjev jednog dijela biračkog tijela, nakon isteka, ukoliko je moguće, odgovarajućeg vremenskog perioda.

c. Kada se neki tekst usvoji na referendumu na zahtjev nekog drugog organa a ne Parlamenta, trebalo bi da postoji mogućnost da se on revidira bilo parlamentarnim sredstvima bilo na referendumu, na zahtjev Parlamenta ili dijela biračkog tijela, nakon isteka, ukoliko je moguće, istog vremenskog perioda.

d. Preporučuje se da se ustavna pravila koja se tiču referenduma stavljaju na referendum, obavezno ili na zahtjev jednog dijela biračkog tijela.

6. Mišljenje Parlamenta

Kada se tekst prijedloga stavlja na referendum na zahtjev jednog dijela biračkog tijela ili nekog drugog organa a ne Parlamenta, Parlament mora imati mogućnost da da neobavezujuće mišljenje o tekstu koji se stavlja na glasanje. U slučaju građanskih inicijativa, Parlament može imati pravo da istakne protivprijedlog na predloženi tekst, koji će biti stavljen na glasanje u isto vrijeme. Mora biti utvrđen rok do kada Parlament treba da da svoje mišljenje: ukoliko se mišljenje ne da u ostavljenom roku, tekst će se staviti na glasanje bez mišljenja Parlamenta.

7. Kvorum

Preporučuje se da se ne propisuje:

a. kvorum izašlih birača (cenzus, minimalni procenat), zato što se njime asimiluju birači koji ne glasaju onim biračima koji glasaju protiv;

b. kvorum podrške (podrška od strane minimalnog procenta upisanih birača), zbog prisutnog rizika nastanka teške političke situacije ukoliko se nacrt usvoji prostom većinom koja je niža od neophodnog cenzusa.

8. Posljedice rezultata referenduma

- a. Posljedice rezultata pravno obavezujućih ili konsultativnih referenduma moraju biti jasno propisane Ustavom ili zakonom.
- b. Referendumi o principijelnim pitanjima ili drugim uopšteno formulisanim prijedlozima ne bi trebalo da budu obavezujuće prirode. Ukoliko jesu obavezujući, kasniju proceduru treba propisati posebnim pravilima.

OBRAZLOŽENJE

OPŠTE NAPOMENE

1. Obrazloženje ima za cilj da bliže objasni one aspekte navedenih smjernica koje su specifične za referendum. Prema tome, u obrazloženju se ne komentarišu oni principi i opšta pravila koja se mogu primijeniti i na izbore i na referendum. U te svrhe može se konsultovati Obrazloženje Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima¹¹. Koliko je to god moguće, smjernice o održavanju referenduma odražavaju principe izražene u Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima. Neće se o svakom aspektu smjernica detaljno diskutovati.

2. Bilo je neophodno napraviti nekoliko izmjena u tekstu, kao što je zamjena riječi „izbori“ riječju „referendum“. O drugim izmjenama, koje su vezane za specifičnosti referenduma, neće se dalje govoriti. Na primjer, ne pominje se pravo da se bude biran (vidjeti tačku I.1.1.a, na primjer), predaja kandidatura¹² ili podjela mjesta na više izbornih jedinica (jednaka glasačka moć)¹³; mogućnost da birači imaju više od jednog glasa odnosi se na alternativna rješenja a ne na unakrsno glasanje (tačka I.2.1); posmatranje izbora (odnosno referenduma) mora se produžiti onoliko koliko je dovoljno kako bi obuhvatilo period prikupljanja potpisa (tačka II.3.2.b).

3. Uz to, ponuđena su neka pojašnjenja Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima nakon pitanja koja su se nametala u vezi sa njegovom primjenom. Na primjer, zahtjev za stalnim biračkim spiskovima zadovoljen je ukoliko spiskovi upućuju na neku evidenciju koja se redovno ažurira (registar stanovništva ili matična knjiga rođenih, vjenčanih i umrlih) (tačka I.1.2.i); izričito se navodi da posmatrači moraju imati mogućnost pristupa svim mjestima gdje se odvijaju aktivnosti vezane za referendum (tačka II.3.2.c).

4. U ostalim tačkama uzimaju se u obzir novi tekstovi koje su usvojili organi Venecijanske komisije¹⁴ ili Savjeta Evrope¹⁵.

5. Treba pojasniti da se smjernice odnose na sve referendume – nacionalne, regionalne i lokalne – bez obzira na prirodu pitanja kojeg se tiču (ustavno, zakonodavno ili neko drugo). Svako upućivanje na Parlament odnosi se i na regionalne ili lokalne skupštine.

I. Referendumi i evropsko izorno nasljeđe

1. Opšte biračko pravo

1.1. Pravilo i izuzeci

6. Uslovi kojima se reguliše pravo glasa obično su isti za referendume i izbore. Naročito, uslov u vidu određene dužine prebivališta može se nametnuti državljanima isključivo za lokalne i regionalne referendume, s tim što taj period ne treba da bude duži od šest mjeseci osim u izuzetnim okolnostima (tačka I.1.1.c.iii-iv).

7. Poželjno je da se državljanima koji žive u inostranstvu dozvoli da glasaju, barem na referendumima na nivou države. Međutim, važno je osigurati da to ne dovede do izborne krađe. Prema

¹¹ CDL-AD(2002)023rev.str. 19ff.

¹² Upor. CDL-AD(2002)023rev.I.1.3.

¹³ Upor. CDL-AD(2002)023.rev, I.2.2.

¹⁴ CDL-AD(2005)043, Interpretativna deklaracija o stabilnosti izbornog zakona.

¹⁵ Preporuka Rec(2004)11 Komiteta ministara o pravnim, operativnim i tehničkim standardima za elektronsko glasanje.

tome, bolje je da takva lica ne budu upisana u isti spisak kao stalno nastanjeni birači, ali da im se dozvoli da glasaju u inostranstvu ili iz inostranstva; uz to, tako će se lakše obezbijediti ostvarivanje njihovog prava glasa, što je malo vjerovatno ako moraju da se vrata u svoju domovinu samo da bi glasali (tačka I.1.1.c.v).

2. Jednako biračko pravo

2.2. Jednakost mogućnosti

8. Poštovanje jednakosti mogućnosti suštinski je važno i za referendum i za izbore. Na izborima se ravnopravnost može obezbijediti obezbjeđivanjem ravnopravnosti različitih političkih partija i kandidata, ali prosto repliciranje tog principa na referendum može da dovede do nezadovoljavajućeg rješenja. U zemljama u kojima se organizuju građanske inicijative ili opcionim referendumima, često ove oblike izjašnjavanja ne pokreće neka politička partija, a može se desiti i da se predlaže neka opcija koju najveće partije odbacuju – kao što je smanjenje broja poslanika u Parlamentu ili finansiranja političkih partija iz državnih izvora. Shodno tome, smjernice ističu značaj ravnopravnosti lica koja su za i koja su protiv prijedloga o kojem se glasa u pogledu pokrivenosti u medijima, naročito u emisijama dnevnih vijesti, kao i u pogledu javnih subvencija i drugih oblika podrške: u ovom okviru, može se uzeti u obzir broj političkih partija koje podržavaju svaku opciju ili njihovi izborni rezultati (tačke I.2.2.a-e).

9. Ne bi bilo realno zahtijevati savršenu ravnopravnost onih koji su za i onih koji su protiv prijedloga u svim slučajevima. Možda se stepen konsenzusa javi u jednom ili drugom pravcu – naročito u slučaju obaveznog referenduma o prijedlogu koji je zahtijevao kvalifikovanu većinu u parlamentu. Lica koja su za i koja su protiv prijedloga, međutim, uvijek moraju imati zagarantovan pristup javnim medijima. Sve dok je ovaj zahtjev zadovoljen, može se uzeti u obzir broj političkih partija koje podržavaju svaku od opcija ili njihovi izborni rezultati, naročito u pogledu emisija dnevnih vijesti (tačka I.2.2.c).

10. Slično tome, preporučuje se da se obezbijedi ravnopravnost lica koja su za i onih koji su protiv prijedloga u pogledu javnih subvencija i drugih oblika podrške. Takva podrška može se ograničiti na ona lica koja su za i ona koja su protiv prijedloga a koja procentualno predstavljaju najmanji dio biračkog tijela, pod uslovom da obje strane dobiju jednaku podršku. Ukoliko se obezbjeđuje ravnopravnost političkih partija, ona može biti proporcionalna, pri čemu se uzimaju u obzir njihovi izborni rezultati. Međutim, sama raspodjela sredstava partijama nije idealno rješenje, kao što je već prethodno objašnjeno (tačka I.2.2.d).

2.3. Ravnopravnost i nacionalne manjine

11. Kao i u slučaju izbora, nekada može postojati osnov da se uzmu u obzir posebne okolnosti nacionalnih manjina. Ovo bi se naročito odnosilo na referendum o samoupravi na nekoj teritoriji gdje je prisutna velika koncentracija manjinskog stanovništva: može se zahtijevati dvostruka većina birača u okviru te teritorije i širom zemlje.

3. Slobodno biračko pravo

3.1. Sloboda birača da formiraju mišljenje¹⁶

12. U slučaju izbora, intervencija vlasti kojima se podržava neka lista ili kandidat je neprihvatljiva: njihova obaveza neutralnosti je apsolutna. Organ vlasti ne smije da koristi svoj položaj, niti sredstva iz državnih izvora, kako bi se odžao na vlasti; niti tako smije da postupa u ime lica iz nekog drugog organa koja ga podržavaju.

¹⁶ Izraz „birač“ ovdje se koristi u širem smislu: odnosi se na građane (koji mogu biti strani državljani) koji imaju pravo da učestvuju na izborima.

13. Situacija je drugačija u slučaju referenduma, zato što je legitimno da različiti organi vlade prenose svoje stavove tokom debate za i protiv predloga koji se stavlja na glasanje. Oni, međutim, ne smiju zlorabiti svoj položaj. U svakom slučaju, upotreba sredstava iz državnih izvora za svrhe kampanje mora se zabraniti kako bi se garantovale jednake mogućnosti i sloboda birača da formiraju mišljenje. Uz to, javni organi na svakom nivou (nacionalnom, regionalnom ili lokalnom) ne smiju učestvovati u pretjeranim jednostranim kampanjama, već treba da pokažu neutralnost. Podrazumijeva se da ovo ne znači da neće zauzimati stav, već da moraju da pruže izvjesnu količinu neophodnih informacija kako bi omogućili biračima da formiraju mišljenje na osnovu dovoljno informacija. Birači moraju imati mogućnost da se upoznaju, dovoljno vremena unaprijed, kako sa tekstom koji se stavlja na glasanje tako, prije svega, i sa detaljnim obavještenjem (tačka I.3.1.d):

- najbolje rješenje jeste da vlasti pruže biračima obrazloženje u kojem se ravnopravno izlažu ne samo gledišta vlasti ili drugih lica koje imaju ista takva gledišta, već i suprotna gledišta;
- druga moćnost jeste da vlasti pošalju biračima približno jednake količine materijala za kampanju kako zagovornika tako i protivnika prijedloga – koji odgovara *mutatis mutandis* obraćanjima izbornih kandidata koji su stavljeni na uvid prije samih izbora.

14. I tekst i obrazloženje ili ravnopravno zastupljeni materijal za kampanju mora se poslati građanima dovoljno vremena prije samog glasanja (najmanje dvije sedmice ranije).

15. Jasnoća samog pitanja je ključni aspekt slobode birača da formira mišljenje. Pitanje ne smije biti tako formulirano da obmanjuje; ono ne smije da bude sugestivno, naročito ne pominjanjem pretpostavljenih posljedica prihvatanja ili odbijanja predloga; birači moraju biti u stanju da odgovore na pitanja samo sa da, ne ili tako što neće odgovoriti; a ne smije biti ni pitanje otvorenog tipa kojim se traži detaljniji odgovor. I na kraju, birač mora biti obaviješten o uticaju glasanja, odnosno uticaju samog referenduma (da li je referendum pravno obavezujući ili je samo konsultativne prirode, odnosno da li pozitivan ishod ima za rezultat usvajanje ili stavljanje van snage neke mjere, ili je on samo jedna faza u nekom dužem postupku?) (tačka I.3.1.c).

3.2. Sloboda birača da izraze svoje želje

16. Stav o elektronskom glasanju usklađen je sa novim standardima koje je Savjet Evrope uveo usvajanjem Preporuke Rec(2004)11 Komiteta ministara o pravnim, operativnim i tehničkim standardima o elektronskom glasanju (tačka I.3.2.a.iv).

17. Imajući na umu posebnost referenduma, odnosno to da oni dijele ne samo partije već i druge grupe koje ne nastoje da ostvare zastupljenost u izabranim organima, predstavnici zagovornika i protivnika prijedloga – uključujući i predstavnike nezavisne od partija – i posmatrači koje imenuju obje strane treba da imaju pristup biračkim mjestima kako tokom samog glasanja tako i tokom prebrojavanja glasova (tačke I.3.2a.x i xiii).

18. Smjernice naglašavaju još jedan aspekt slobode birača da izraze svoje želje, koji je takođe neophodan na izborima, ali je veća vjerovatnoća da će biti narušen na referendumima: biračima mora biti dozvoljeno da izraze svoje želje u skladu sa pravilima koje predviđa zakon, i imaju pravo da utvrdi tačnost utvrđenih rezultata (vidjeti tačku I.3.2.b). Naročito, mora se poštovati vremenski rok predviđen zakonom. U slučaju referenduma ili građanske inicijative koju pokreće jedan dio biračkog tijela, vlasti se mogu naći pred iskušenjem da nepotrebno odugovlače proces sve dok to pitanje više ne bude relevantno.

II. Uslovi za primjenu navedenih principa

2. Regulatorni nivoi i stabilnost referendumskog zakona

19. Formulacija smjernica u manjoj je mjeri restriktivna od onih u Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima¹⁷ u pogledu zahtjeva da pravila zakona o referendumu – s izuzetkom pravila o tehničkim pitanjima i pojedinostima – treba da imaju rang zakona, gdje se koristi izraz „treba da“ a ne „mora“. Ukoliko se referendum zahtijeva od strane izvršne vlasti, onda se pretpostavlja da izvršna vlast treba i da propiše pravila. Ipak, takvo rješenje nije u potpunosti zadovoljavajuće, a uobičajeni je zahtjev da se izradi zakon koji definiše postupak (tačka II.2.a).

20. Spisak osnovnih aspekata zakona o referendumu, koji ne treba da bude otvoren za izmjene najmanje godinu dana prije održavanja referenduma, bar u slučaju kada su oni predviđeni običnim zakonima, sastavljen je uzimajući u obzir specifičnost referenduma tako što se uključuju pravila o proceduralnoj i materijalnoj valjanosti tekstova koji se stavljaju na referendum i posljedice rezultata referenduma. Takođe se naglašava da su potrebna pravila o biračkom pravu i biračkim spiskovima, kao i pristupu državnim medijima kako zagovornika tako i protivnika prijedloga. Uz to, on se mora tumačiti u svjetlu Deklaracije o tumačenju u vezi sa stabilnošću izbornog zakonodavstva koju je Venecijanska komisija usvojila 2005. godine¹⁸: posebno, ne može se pozivati na stabilnost referendumskog zakona kako bi se održalo stanje koje je u suprotnosti sa normama evropskog izbornog nasljeđa u oblasti neposredne demokratije ili kako bi se spriječila primjena preporuka međunarodnih organizacija. Uz to, imajući na umu da je neuobičajeno da se datum referenduma zna godinu ili više vremena unaprijed (za razliku od izbora, koji se obično održavaju u pravilnim vremenskim razmacima), ne radi se toliko o tome da treba zabraniti izmjene i dopune zakona u godini koja prethodi glasanju koliko o tome da se zabrani primjena izmjena i dopuna u godini nakon njihovog usvajanja, ukoliko postoje sumnje u postojanje manipulacija (tačka II.2.b).

3. Proceduralne garancije

3.1 Organizovanje referenduma od strane nepristrasnog organa

21. Kao što je već rečeno, činjenica da referendumima ne podrazumijevaju obavezno podjelu po partijskim linijama već mogu da obuhvate i druge političke aktore znači da se mora ponuditi izbor, u pogledu sastava izbornih komisija, između uravnotežene zastupljenosti različitih partija i uravnotežene zastupljenosti zagovornika i protivnika prijedloga (tačka II.3.1.e).

3.2 Djelotvoran sistem žalbi

22. Minimalna ovlašćenja organa za žalbe su precizno definisana, u mjeri u kojoj se izričito govori o poštovanju slobodnog prava glasa i rezultata glasanja. Ostali aspekti svojstveni referendumima i inicijativama građana treba da podliježu sudskoj reviziji, barem u najvišem stepenu: sprovođenje građanskih inicijativa i zahtjeva jednog dijela biračkog tijela, kao i proceduralna, i, po potrebi, materijalna valjanost tekstova prijedloga koji se stavljaju na referendum. Revizija valjanosti, bilo da je obavezna ili opcionalna, treba da se vrši prije nego što se tekst prijedloga stavi na glasanje: na taj način će se izbjeći da ljudi uzalud izražavaju svoje mišljenje o tekstu koji će se kasnije proglašiti nevaljanim zato što je u suprotnosti sa nekim zakonom višeg reda (materijalna nevaljanost) ili čiji sadržaj predstavlja povredu pravila o proceduralnoj valjanosti (tačka II.3.3.d, up. tačke III.2-3).

23. Za razliku od izbora, koji se održavaju u nekoliko izbornih jedinica, referendumima se održavaju na cijeloj teritoriji. Shodno tome, ukoliko djelimično poništenje rezultata ne utiče na ukupne rezultate, to ne smije biti povod za ponovljeno glasanje u oblasti u kojoj je glasanje poništeno, pošto ono ne bi

¹⁷ CDL-AD(2002)023rev, II.2.a.

¹⁸ CDL-AD(2005)043.

dovelo do drugačijih rezultata. Međutim, ukoliko se ne ponavlja cijeli referendum, mora postojati mogućnost raspisivanja novog djelimičnog referenduma u dijelu teritorije ukoliko se dovode u pitanje ukupni rezultati; međutim, mora se pažljivo razmotriti odluka o tome da li da se raspiše novi djelimični referendum ili potpuno novi referendum, kako bi se izbjegla masovna koncentracija resursa za kampanju u jednom ograničenom prostoru (tačka II.3.3.e).

3.3. Finansiranje

24. Nacionalni propisi o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja iz državnih i privatnih izvora moraju se primjenjivati i na referendumske kampanje (tačka II.3.4.a). Kao u slučaju izbora, finansiranje mora biti transparentno, naročito u dijelu finansiranja kampanje. U slučaju nepoštovanja zakonom predviđenih pravila, na primjer ukoliko se značajno premaši gornji maksimalni iznos potrošnje, glasanje se mora poništiti¹⁹. Valja naglasiti da se princip jednakih mogućnosti odnosi na finansiranje iz državnih izvora; jednakost treba obezbijediti između zagovornika i protivnika prijedloga (tačka I.2.2.d).

25. Vlasti ne smiju koristiti sredstva iz državnih izvora za potrebe kampanje kako bi se garantovale jednake mogućnosti i sloboda birača da formiraju mišljenje (tačka II.3.4.b, up. Tačka I.3.1.b).

III. Posebna pravila

1. Vladavina prava

26. Princip vladavine prava, koji, uz demokratiju i ljudska prava²⁰, predstavlja jedan od tri stuba Savjeta Evrope odnosi se na referendume kao i na svaku drugu oblast. Princip suvereniteta naroda omogućava narodu da donosi odluke isključivo u skladu sa zakonom. Održavanje referenduma mora se dozvoliti samo onda kada je predviđeno Ustavom ili zakonom koji je u skladu sa Ustavom, pri čemu se moraju poštovati proceduralna pravila koja se odnose na referendume. S druge strane, referendumi se moraju održavati u slučajevima kada pravni sistem to predviđa (tačka I.3.2.b.i).

2. Proceduralna valjanost tekstova koji se stavljaju na referendum

27. Proceduralna valjanost prijedloga obuhvata tri aspekta: jedinstvo forme, jedinstvo sadržaja i jedinstvo hijerarhijskog nivoa.

28. Tekstovi prijedloga koji se stavljaju na referendum mogu biti različitih *oblika*:

- *precizno-formulisani nacrt* ustavnog amandmana, zakonodavnog akta ili druge mjere

- *stavljanje van snage* postojeće odredbe

- *principijelno pitanje* (na primjer: „Da li ste za izmjenu Ustava kako bi se uveo predsjednički sistem vlasti“) ili

- *konkretan prijedlog*, koji se ne iznosi u obliku konkretne odredbe već je poznat pod nazivom „*uopšteno formulisani prijedlog*“ (na primjer: „Da li ste za izmjenu Ustava kako bi se smanjio broj mjesta u Parlamentu sa 300 na 200)²¹.

29. Glasanje „za“ precizno-formulisani nacrt – barem u slučaju pravno obavezujućeg referenduma – znači da se zakon donosi i procedura se time završava, uz poštovanje proceduralnih aspekata kao što su objavljivanje i proglašenje. S druge strane, glasanje „za“ principijelno pitanje ili uopšteno formulisani prijedlog tek je jedna faza, nakon koje slijedi izrada nacrta i donošenje zakona. Kombinovanjem precizno-formulisaniog nacrta i uopšteno formulisaniog prijedloga ili principijelnog pitanja stvorila bi se

¹⁹ Up. CDL-AD(2002)023rev. Stav 107 ff.

²⁰ Vidjeti Preambulu Statuta Savjeta Evrope (ETS 001).

²¹ CDL-AD(2005)034, stav.64.

zabuna, pri čemu bi se biračima uskratila mogućnost da budu informisani o efektu njihovih glasova i tako prejudicirala njihova sloboda biračkog prava.

30. Još stroži zahtjev u pogledu slobode prava glasa tiče se poštovanja *jedinstva sadržaja*. Birači se ne smiju pozivati da istovremeno glasaju za nekoliko pitanja koja nisu međusobno prirodno povezana, pošto mogu biti za jedno pitanje, a protiv drugoga. Kada se revizija nekog teksta tiče nekoliko različitih aspekata, narodu se mora postaviti nekoliko pitanja. Međutim, podrazumijeva se da se potpuna revizija nekog teksta, naročito Ustava, ne može odnositi samo na aspekte koji su međusobno tijesno povezani. U ovom se slučaju, međutim, ne može primijeniti kriterijum jedinstva sadržaja. Značajna revizija teksta, koja zahvata nekoliko poglavlja, može se smatrati potpunom revizijom; podrazumijeva se da ovo ne znači da različita poglavlja ne mogu zasebno biti stavljena na glasanje²².

31. Pravilo o *jedinstvu hijerarhijskog nivoa* nije toliko suštinski važno kao prethodna dva. Međutim, poželjno je da se isto pitanje ne odnosi istovremeno na zakonodavstvo različitih hijerarhijskih nivoa, na primjer na ustavnu reviziju i vezani Zakon o sprovođenju.

3. Materijalna valjanost tekstova koji se stavljaju na referendum

32. U skladu sa principom vladavine prava, narod nije oslobođen obaveze poštovanja zakona. To se odnosi kako na proceduralne aspekte tako i na materijalni sadržaj tekstova koji se stavljaju na glasanje, koji moraju biti u skladu sa svim zakonima višeg reda. Zakonodavni referendumi stoga moraju biti u skladu sa Ustavom; referendumu u okviru saveznih ili regionalnih entiteta moraju biti u skladu sa zakonima centralne Države.

33. Bez obzira na to kako se nacionalno pravo odnosi prema pitanju međunarodnog i domaćeg preva, tekstovi koji se stavljaju na referendum ne smiju biti u suprotnosti sa međunarodnim pravom ili obavezujućim principima Savjeta Evrope (demokratija, ljudska prava i vladavina prava).

34. Kako bi se spriječili nezakoniti referendumi, tekstovi koji nisu valjani u proceduralnom ili materijalnom smislu ne smiju se stavljati na referendum.

4. Posebna pravila koja se primjenjuju na referendumu koji se održavaju na zahtjev jednog dijela biračkog tijela i na inicijativu građana (ukoliko su predviđeni Ustavom)

35. (Opcioni) referendumu koji se održavaju na zahtjev jednog dijela biračkog tijela i na inicijativu građana podrazumijevaju prikupljanje potpisa. Smjernice propisuju nekoliko pravila u vezi sa tim, pri čemu se ovdje neće o svima komentarisati detaljno.

36. Pravo prikupljanja potpisa ne smije biti ograničeno samo na upisane birače, već se primjenjivati na sve, uključujući strance i maloljetna lica (naročito kada se radi o prijedlozima koji se tiču njihovog statusa) (tačka III.4.c).

37. Može se zahtijevati ovlašćenje za prikupljanje potpisa o javnim saobraćajnicama. Kao i u slučaju svih drugih ograničavanja osnovnih prava, takvo ovlašćenje može se odbiti samo ukoliko postoji pravni osnov i ukoliko je to u skladu sa principima prevashodnog javnog interesa, proporcionalnosti i ravnopravnosti (tačka III.4.d).

38. Za prikupljanje potpisa ne treba plaćati naknadu niti ga finansirati iz privatnih izvora. Ukoliko je plaćanje naknade dozvoljeno, mora se odnositi samo na one koji prikupljaju potpise, a ne na birače koji potpisuju inicijativu građana ili zahtjev za održavanjem referenduma; plaćanje naknade mora biti

²² Mogućnost da se revizija nekoliko poglavlja smatra potpunom revizijom može da izgleda kao način da se zaobiđe poštovanje pravila o jedinstvu sadržaja. Ovim se prenebregava činjenica da potpuna ustavna revizija često podrazumijeva komplikovaniji proces nego djelimična revizija.

regulisano kako u pogledu ukupnog iznosa koji se dodjeljuje u te svrhe tako i u pogledu iznosa koji se isplaćuje svakom licu koje prikuplja potpise (tačka III.4.e).

39. Važno je provjeriti sve potpise (tačka III.4.f). Uspjeh ili neuspjeh inicijative ili zahtjeva za održavanje referenduma ne smije se utvrđivati na osnovu uzorka, koji može da sadrži neobično visok broj nevaljanih potpisa ili možda nijedan, dok druge liste sa potpisima mogu biti pune takvih potpisa. U krajnjem, neke potpise nije potrebno provjeravati kada se nesumnjivo utvrdi da je prikupljen određen broj potpisa predviđen zakonom²³.

40. Uz to, inicijativu građana – ili zahtjev za održavanje referenduma – treba proglasiti djelimično nevažećom ukoliko je moguće izmijeniti predloženi tekst kako bi bio u skladu sa zakonom, a da se pri tom ne mijenja njegova suština. Organ vlasti mora imati ovlaštenja da koriguje pitanje koje je nejasno, obmanjujuće ili je sugestivno. U slučaju da je došlo do kršenja pravila o proceduralnoj ili materijalnoj valjanosti, inicijativa se može proglasiti djelimično nevažećom ukoliko bi potpisnici usvojili preostali dio da je samostalno podnesen, ili se može proglasiti nevažećom manja cjelina u okviru teksta koja nije dosljedna u pogledu jedinstva sadržaja, oblika ili hijerarhijskog nivoa.

5. Paralelnost procedura i pravila o referendumu

41. Kada je referendum pravno obavezujući, organi vlasti moraju poštovati odluku naroda. Smjernice predviđaju, na primjer, da izvjesno vrijeme (najviše nekoliko godina) tekst koji je odbijen na referendumu ne može biti usvojen u postupku koja ne podrazumijeva održavanje referenduma. Opcioni referendum na zahtjev jednog dijela biračkog tijela smatra se referendumskim postupkom: ukoliko se ne zahtijeva takav referendum, tekst koji je odbijen prvi put može se usvojiti bez glasanja naroda (tačke III.5.a.i i v). Slično pravilo odnosi se na reviziju odredbe koja je usvojena na referendumu (tačka III.5.a.ii).

42. Predviđena su dva izuzetka:

- kada Ustav predviđa referendum ukoliko se radi o potpunoj reviziji nekog teksta (u praksi, samog Ustava) a ne djelimičnu reviziju, djelimična revizija tog teksta ne mora obavezno da se stavlja na glasanje građana (tačka III.5.a.iii);
- Parlament ima pravo da bez referenduma revidira propis koji je višeg reda od onog koji je usvojen glasanjem građana; on na to ima pravo po osnovu principa hijerarhije zakonskih propisa²⁴, ali bi ovo trebalo izbjegavati izvjesno vrijeme (tačka III.5.a.iv).

43. Prethodno navedeno ne odnosi se na konsultativne referendume, koji nisu pravno obavezujući po vlasti. Politička mudrost Parlamenta u odlučivanju da li da postupa suprotno volji (većine) naroda je, podrazumijeva se, sasvim drugo pitanje.

44. Usvajanje teksta na zahtjev nekog drugog organa a ne Parlamenta, kao, na primjer, šefa države ili vlade, ne smije da zamrzne stanje u pravu u nedogled. Shodno tome, smjernice predviđaju da se takav tekst može revidirati bilo parlamentarnim sredstvima bilo na zahtjev jednog dijela biračkog tijela, u slučajevima kada je to moguće i to nakon isteka izvjesnog vremenskog perioda (tačka III.5.c). Kada se tekst usvaja nakon građanske inicijative, narodu mora biti omogućeno da se izjasne o tom pitanju ponovo na zahtjev druge građanske inicijative nakon isteka, ukoliko je moguće, izvjesnog vremenskog perioda (tačka III.5.b).

45. Ustavna pravila o referendumu treba da steknu legitimitet neposredno, odnosno treba ih staviti na referendum, obavezno ili na zahtjev jednog dijela biračkog tijela. U svakom slučaju, ukoliko

²³ U vezi sa podnošenjem kandidatura za izbore, up. CDL-AD(2002)023rev. I.1.3.iv.

²⁴ CDL-INF(2000)013.

Parlament želi da uvede mjeru kojom ograničava prava građana, takva ovlaštenja treba da stekne isključivo putem mjere koja se stavlja na jedan od ovih oblika referenduma (tačka III.5.d).

6. Mišljenje Parlamenta

46. U slučaju građanskih inicijativa, važno da je da narod bude informisan o mišljenju Parlamenta. Shodno tome, smjernice predviđaju da Parlament da svoje mišljenje. Ukoliko se Parlament ne slaže sa tekstom prijedloga ali želi da preduzme korak u istom pravcu, od velike je pomoći ukoliko može da u isto vrijeme stavi na glasanje²⁵ protiv-prijedlog.

47. Mišljenje Parlamenta još je više potrebno kada referendum traži izvršna vlast. U takvim slučajevima, važno je utvrditi da li se pozivanje na narod planira kako bi se zaobišao Parlament. Birači moraju biti obaviješteni o stavu Parlamenta.

48. Konsultovanje Parlamenta ne smije da dovede do taktike odugovlačenja. Zakonom se, stoga, mora precizirati rok do kog Parlament daje svoje mišljenje, ali i rok do kog se mora održati glasanje po građanskoj inicijativi, a u slučaju da Parlament nije dostavio mišljenje na vrijeme, glasanje se sprovodi bez mišljenja Parlamenta.

49. U slučaju regionalnih ili lokalnih referenduma, regionalna ili lokalna skupština preuzima ulogu koju ima Parlament na nacionalnom nivou.

7. Kvorum

50. Na osnovu iskustva u oblasti referenduma, Venecijanska komisija je odlučila da preporuči da se ne predviđaju nikakva pravila o kvorumu.

51. Kvorum na osnovu izlaznosti (najmanji mogući procenat) znači da je u interesu protivnika prijedloga da apstiniraju umjesto da glasaju protiv prijedloga. Na primjer, ukoliko 48% birača podržava prijedlog, 5% je protiv, a 47% namjerava da apstinira, potrebno je da samo 5% protivnika prijedloga ne izađe na glasanje kako bi nametnuli svoj stav, iako oni itekako predstavljaju manjinu. Uz to, njihovo neučestvovanje u kampanji povećaće broj apstinencija, a time i vjerovatnoću da se neće dostići kvorum. Podsticanje apstinencija ili nametanje stavova manjine nije zdravo za demokratiju (tačka III.7.a). Štaviše, prisutan je i veliki izazov da se lažira stopa izlaznosti usljed slabe opozicije.

52. Kvorum na osnovu prihvatanja (prihvatanje od strane najmanjeg procenta upisanih birača) takođe može da poremeti proces. Može biti postavljen tako visoko da je izuzetno teško ostvariti promjenu. Ukoliko većina birača prihvati predloženi tekst – čak i značajnom marginom – a da pri tom nije ispunjen kvorum, politička situacija postaje izuzetno neprijatna zato što većina osjeća da joj je uskraćena pobjeda bez nekog valjanog razloga; rizik lažiranja stope izlaznosti isti je kao i u slučaju kvoruma izlaznosti.

8. Posljedice rezultata referenduma

53. Ako se želi da birači glasaju na osnovu poznavanja činjenica i okolnosti, važno je da budu obaviješteni o efektu svojih glasova; stoga Ustav ili zakon moraju jasno da naznače da li su referendumima pravno obavezujući ili su konsultativne prirode (tačka III.8.a, up. tačka I.3.1.c o slobodnom biračkom pravu).

54. Kada se pravno obavezujući referendum tiče principijelnog pitanja ili uopšteno formulisanog prijedloga, na Parlamentu je da sprovede odluku naroda. Parlament može da djeluje opstruktivno,

²⁵ Pitanje postupka glasanja u slučaju kada se građanska inicijativa i protiv-prijedlog stavljaju na glasanje izuzetno je specifično, što je i razlog zašto smjernice ne sadrže komentare o tome.

naročito kada se to dotiče njegovih neposrednih interesa (smanjivanje broja poslanika u Parlamentu ili naknada koje im se isplaćuju, na primjer). Stoga je bolje da referendumima o principijelnim pitanjima ili uopšteno formulisanim prijedlozima budu konsultativni. Ukoliko su pravno obavezujući, naknadni postupak treba da bude propisan posebnim ustavnim ili zakonskim pravilima. Treba da postoji mogućnost ulaganja žalbe sudovima ukoliko Parlament ne postupi u skladu sa predviđenim (tačka III.8.b).

* * *