



# Смернице за оцену законског оквира за изборе

Друго издање



# Смернице за оцену законског оквира за изборе

Друго издање



Издавач: Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права (ОДИХР)  
Ul. Miodowa 10, 00-251 Варшава, Пољска  
[www.osce.org/odhr](http://www.osce.org/odhr)

© OSCE/ODIHR 2018

Сва права задржана. Садржај ове публикације може се слободно користити и умножавати у образовне и друге непрофитне сврхе, уз обавезно навођење ОЕБС/ОДИХР-а као извора.

ISBN 978-83-66089-03-7

Насловна фотографија: ОЕБС/Агњешка Рембовска

Дизајн: Нона Ројтер

Штампа: Centrum Poligrafii Sp. z o.o., Пољска

# Садржај

<b>1. Увод</b>	<b>1</b>
<b>2. Извори стандарда</b>	<b>4</b>
<b>3. Шта треба узети у обзир у процесу оцењивања</b>	<b>7</b>
<b>4. Структура законског оквира</b>	<b>9</b>
4.1. Примена и вредност писааног права	9
4.2. Уставне одредбе	10
4.3. Опште и посебно законодавство	10
4.4. Изборно законодавство и остало законодавство	11
4.5. Изборно законодавство и упутства изборне администрације	12
<b>5. Изборни систем</b>	<b>14</b>
5.1. Одабир изборног система	14
5.2. Институције за које се спроводе избори	15
5.3. Учесталост избора	16
5.4. Организација изборних јединица (округа)	16
5.5. Изборни цензус	17
<b>6. Право да се бира и буде биран</b>	<b>18</b>
6.1. Опште и једнако право гласа	18
6.2. Ограничавање једнаког права гласа приликом формирања изборних јединица (округа)	18
6.3. Забрана дискриминације	19
6.4. Контрола ограничења права гласа	19
6.5. Учешће националних мањина у изборима	20
6.6. Учешће жена у изборима	20
6.7. Остваривање права интерно расељених лица на изборима	21
6.8. Остваривање изборних права особа са инвалидитетом	22
6.9. Права странаца да учествују у локалним изборима	22
6.10. Права изабраних кандидата и одузимање мандата	23
<b>7. Органи изборне администрације</b>	<b>24</b>
7.1. Опште напомене	24
7.2. Формирање органа изборне администрације	26
7.3. Статус и функционисање органа изборне администрације	29
7.4. Политички плурализам изборне администрације	29

<b>8. Регистрација бирача и бирачки спискови</b>	<b>31</b>
8.1. Транспарентност процеса регистрације бирача	31
8.2. Састављање бирачких спискова за дан избора	33
8.3. Заштита личних података и информација о бирачима	34
<b>9. Политичке странке и кандидати</b>	<b>36</b>
9.1. Равноправност пред законом	36
9.2. Редослед кандидата односно странака на гласачком листићу	38
<b>10. Равноправан третман и приступ медијима</b>	<b>41</b>
10.1. Опште напомене	41
10.2. Равноправан третман и приступ	42
10.3. Ограничење слободе изражавања за време изборне кампање	45
<b>11. Финансирање и трошкови изборне кампање</b>	<b>47</b>
11.1. Опште напомене	47
11.2. Финансирање кампање из јавних (државних) извора	48
11.3. Финансирање кампање из приватних извора	48
11.4. Захтеви у погледу извештавања и објављивања података и санкције за прекршаје	50
<b>12. Посматрачи</b>	<b>52</b>
<b>13. Поступак гласања</b>	<b>54</b>
13.1. Тајност гласања	54
13.2. Лица којима је дозвољено присуство на бирачким местима	55
13.3. Поступци гласања	55
13.4. Мобилно гласање	56
13.5. Гласање поштом	57
13.6. Превремено гласање	58
13.7. Гласање преко заступника	59
13.8. Гласање припадника војске	60
13.9. Равнотежа између излажења у сусрет бирачима и примене мера за заштиту од превара	60
<b>14. Транспарентност пребројавања гласова и табеларног приказа изборних резултата</b>	<b>61</b>
14.1. Општи принципи	61
14.2. Пребројавање гласачких листића	62
14.3. Табеларних приказ изборних резултата	62
14.4. Објављивање и публикување пребројаних гласова и табеларног приказа изборних резултата	63
14.5. Потврђивање резултата и поступци после избора	63
14.6. Изузеци у циљу личне безбедности гласача	64

<b>15. Примена нових гласачких технологија</b>	<b>65</b>
15.1. Опште напомене	65
15.2. Прописи о заштити података за аутоматску обраду података	68
<b>16. Заштита изборних права</b>	<b>70</b>
16.1. Општи принципи	70
16.2. Транспарентност у управним и судским поступцима	71
16.3. Доследност и једнообразност у поступцима и одлукама	71
16.4. Право на улагање приговора и тражење заштите	71
16.5. Рокови за улагање приговора	72
16.6. Експедитивно одлучивање по приговору	72
16.7. Доказна правила	72
16.8. Правни лекови	73
16.9. Право на жалбу суду	74
16.10. Кривичне одредбе којима се спречава повреда изборних права	74
<b>Додатак</b>	<b>75</b>
1. Извори стандарда	76
2. Допунски извори	89
3. Релевантни случајеви пред Европским судом за људска права	94







OSCE/SHIV SHARMA

# 1.

## Увод

Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права (ОДИХР) објавила је прво издање својих Смерница за оцену законског оквира за изборе 2001. године.<sup>1</sup> У међувремену, десиле су се неке значајне промене у домену међународних стандарда за демократске изборе. Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија) усвојила је и објавила „Кодекс добре праксе у изборним питањима“ у мају

<sup>1</sup> Прво издање смерница припремљено је у сарадњи с Међународним институтом за демократију и помоћ на изборима (International Institute for Democracy and Electoral Assistance - International IDEA). Смернице за оцену законског оквира за изборе (*Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*) (Варшава: Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права, 2001) <<http://www.osce.org/odhr/elections/13960>>.

2003. године.<sup>2</sup> Поред тога, судска пракса Европског суда за људска права (ЕСЉП) развила се још више у доменима решавања повреде људских права у контексту изборних процеса.<sup>3</sup>

Коначно, било је промена и у области изборне администрације, посебно због појаве електронских система гласања и идентификован је низ добрих пракси током посматрачких активности ОДИХР -а везаних за изборе. У овом другом издању Смерница за оцену законског оквира за изборе узимају се у обзир све настале промене.

Ове смернице релевантне су нарочито за државе учеснице ОЕБС-а. У Порту, 2002. године, Министарски савет ОЕБС-а препознао је стручност ОДИХР-а у пружању помоћи државама учесницама у спровођењу обавеза и опредељења везаних за изборе и позвао државе учеснице да интензивирају своје одговоре на препоруке ОДИХР-а после његовог посматрања избора.<sup>4</sup> Гледајући још уназад у прошлост, у ОЕБС-овом Документу из Истанбула из 1999. године, констатовано је да ОДИХР помаже државама учесницама да развијају и спроводе изборно законодавство.<sup>5</sup> У Документу из Истанбула такође се указује на „улогу ОДИХР-а у пружању помоћи земљама да израде изборно законодавство у складу с принципима и опредељењима ОЕБС-а“ и обавезују се државе учеснице да „одмах прихвате изборне процене и препоруке ОДИХР-а“.<sup>6</sup> У Бриселу, 2006. године, Министарски савет такође је препознао „стручност ОДИХР за пружање помоћи државама учесницама у изборним активностима, укључујући и оцену изборног законодавства [...]“.<sup>7</sup> У складу с тим констатацијама, циљ смерница је да помогну оцену и израду изборног законодавства у региону ОЕБС-а.

Смернице утврђене у првом издању и даље су пуноважне и структура овог другог издања слична је издању из 2001. Постоји нови одељак који се тиче нових технологија гласања и проширена су разматрања у доменима формирања изборних јединица и једнаког права гласа, изборног цензуса, заштите података, изборне администрације, националних мањина, родних питања, гласања интерно расељених лица (ИРП), заштите изборних права, као и гласања поштом, превремено гласање и гласање и преко заступника.

Циљ смерница је утврђивање компоненти законског оквира за спровођење избора и детаљно описивање стандарда који се тичу сваке од неопходних компоненти за демократске изборе. Смернице би требало да допринесу једнообразности,

2 Кодекс добре праксе у изборним питањима (Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report”, Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), октобар 2002, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)>. (Венецијанска комисија)

3 Чetrдесет седам држава учесница ОЕБС-а чланице су Савета Европе и подлежу Европској конвенцији о људским правима и одлукама Европског суда за људска права.

4 Одлука Министарског савета ОЕБС-а бр. 7/02, „Обавезе у вези с изборима“ (“Election Commitments”, Порто, 7. децембар 2002, <<http://www.osce.org/mc/40521>>. (Министарски савет, Порто)

5 Документ из Истанбула, „Повеља за европску безбедност: III Наш заједнички одговор“ (“Charter for European Security: III Our Common Response”) 19. новембар 1999, став 25, <<http://www.osce.org/node/39569>>.

6 *Ibid.*, став 26.

7 Одлука Министарског савета ОЕБС-а бр. 19/06, „Јачање ефикасности ОЕБС-а“ (“Strengthening the Effectiveness of the OSCE”), Брисел, 5. децембар 2006, <<http://www.osce.org/mc/25065>>.

поузданости, доследности и прецизности у оцени и изради изборног законодавства. Самим тим, оне могу да послуже као упутство, како стручњацима који оцењују изборно законодавство, тако и државним органима приликом израде односно измене и допуне докумената у вези с изборима.

Поглавља су структурирана тематски, тако да олакшавају оцењивање и израду законског оквира за изборе. Прва четири поглавља ове публикације садрже општи пресек ситуације, а сваким наредним поглављем утврђен је предмет дате компоненте законског оквира која се оцењује.



# 2.

## Извори стандарда

Ове смернице ослањају се на признате међународне и регионалне документе, као што су Универзална декларација о људским правима (УДЉП),<sup>8</sup> Међународни пакт о грађанским и политичким правима (МПГПП),<sup>9</sup> Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Париска повеља за нову Европу – Самит

8 Све државе учеснице ОЕБС-а чланице су Уједињених Нација (УН). Одредбе УДЉП, као и других резолуција Генералне скупштине УН и документи који се односе на демократију, демократске изборе и људска права, самим тим посебно су релевантни. Иако је УДЉП резолуција Генералне скупштине, сматра се обавезујућом, јер је већински став да Декларација представља део међународног обичајног права.

9 Све државе учеснице ОЕБС-а потписнице су МПГПП и подлежу његовим одредбама. Поред тога, релевантни су и општи коментари које је усвојио Комитет УН за људска права, будући да се ради о телу које је основао МПГПП ради надгледања имплементације МПГПП и које је овлашћено, по Првом факултативном протоколу, да одлучује о појединачним жалбама против држава због повреда МПГПП.

Конференције за европску безбедност и сарадњу из 1990. године и Документ из Копенхагена са састанка Конференције о људској димензији КЕБС-а.<sup>10</sup> Државе учеснице ОЕБС-а сагласиле су се у Завршном акту из Хелсинкија да ће „у области људских права и основних слобода поступати у складу са циљевима и начелима Повеље Уједињених Нација и Универзалне декларације о људским правима. Такође, испуњаваће своје обавезе утврђене међународним декларацијама и споразумима у тој области, укључујући, *inter alia*, међународне пактове о људским правима, који их могу обавезивати.“<sup>11</sup> Поред тога, државе учеснице ОЕБС-а сложиле су се да размотре могућност приступања тим документима, ако то већ до сада нису урадиле.<sup>12</sup> Одговарајући изводи из тих извора садржани су у Додатку.

Поред тога, референтне тачке представљене у овим смерницама узимају у обзир јуриспруденцију надзорних тела, као што су ЕСЉП и Комитет за људска права Уједињених Нација, који су применили одредбе одговарајућих међународних и регионалних докумената на конкретне ситуације у предметима које су разматрали.

У ставу 25 ОЕБС-ове Повеље за европску безбедност из 1999. године каже се: „Препознајемо значај помоћи коју ОДИХР може да пружи државама учесницама у изради и спровођењу изборног законодавства. [...] Сагласни смо да одмах прихватимо изборне процене и препоруке ОДИХР-а.“ Према томе, препоруке које се тичу изборног законодавства проистекле из завршних извештаја ОДИХР-ових мисија за посматрање избора треба такође узети у обзир приликом оцене изборног законодавства у региону ОЕБС-а. Поред тога, ОДИХР и Венецијанска комисија Савета Европе израдили су неколико заједничких процена изборног законодавства држава учесница ОЕБС-а које су уједно и чланице Савета Европе. Потребно је узети у обзир и та заједничка мишљења, јер се у њима разматра конкретан језик законских текстова и јер садрже препоруке за унапређење изборног законодавства како би исто било у складу с међународним стандардима.<sup>13</sup>

И ОДИХР и Венецијанска комисија били су активни не само у изради процена изборног законодавства, већ и у изради смерница за изборно законодавство како би помогли државама које су чланице и ОЕБС-а и Савета Европе да испуне своје обавезе. У том смислу, ОДИХР је објавио Постојеће обавезе за демократске изборе у државама

10 Остали међународни документи релевантни за грађанска и политичка права који се могу применити за време избора јесу, између осталих, Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације; Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена; Конвенција о политичким правима жена; Конвенција о правима особа са инвалидитетом; и Међународна конвенција о заштити права свих радника миграната и чланова њихових породица.

11 Завршни акт Конференције о безбедности и сарадњи у Европи, „Декларација о принципима односа између држава учесница“ (“Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States”), Хелсинки, 1. август 1975, принцип X (ставови 1-3), принцип VII (став 8), <<http://www.osce.org/node/39501>> (Завршни акт из Хелсинкија); Завршни документ састанка у Мадриду, „Питања везана за безбедност у Европи“ (“Questions relating to Security in Europe”), Мадрид, 6. септембар 1983, став 19.

12 Закључни документ састанка у Бечу, „Питања везана за безбедност у Европи“ (“Questions relating to Security in Europe”), Беч, 15. јануар 1989, ставови 13.2 и 15, <<http://www.osce.org/mc/16262>>; Документ састанка у састанка у Копенхагену Конференције о људској димензији КЕБС-а; Копенхаген, 29. јун 1990, ставови 5.21 и 13, <<http://www.osce.org/odhr/elections/14304>>; Закључни документ из Хелсинкија, „Изаови промена“ (“The Challenges of Change”), Хелсинки, 10. јул 1992, поглавље VII (став 32) <<http://www.osce.org/node/39530>>.

13 Поменути заједничка мишљења и сви коначни извештаји мисија за посматрање избора могу се наћи на вебсајту ОСЦЕ/ОДИХР-а, <<http://www.osce.org/odhr/elections>>.

учесницама ОЕБС-а 2003. године. Поред Кодекса добре праксе у изборним питањима Венецијанске комисије, ти документи представљају такође изворе добре праксе и референтне тачке за стандарде изнесене у овим смерницама. Уз то, сваком захтевом који настаје када нека држава приступа неком међународном или регионалном споразуму или конвенцији уједно се успостављају и одговарајуће обавезе за ту државу.



# 3.

## Шта треба узети у обзир у процесу оцењивања

Ове смернице односе се на оцену законског оквира за изборе. Постоје, међутим, и додатни елементи које треба узети у обзир приликом оцене изборног законодавства, посебно ако стручњак који даје оцену не долази из земље чије законодавство анализира и оцењује.

Стручњак мора да буде свестан своје улоге, а то је да анализира законски оквир како би се одредило да ли је исти у складу с међународним стандардима и добром праксом. Циљ оцене није доношење судова, већ да се на конструктиван начин предложе корекције, побољшања и добре праксе које би могле да се укључе у дато

законодавство. Тон анализе треба да буде учтив, чак и када су критике и препоруке директне и озбиљне.

Сврсишодна процена захтева више од пуне анализе текста. Процена неће бити корисна, ма колико анализа била темељна, уколико се коментари, препоруке и савети не изнесу на прикладан и конструктиван начин. Важно је објаснити због чега се даје одређена препорука. Неке препоруке дају се ради усклађивања с конкретним међународним стандардом или добром праксом; друге препоруке, на пример да се уклоне евентуалне противречности или празнине у законодавству које се оцењује, имају за циљ да оно буде кохерентније и делотворније. Стручњак који даје оцену закона мора да нагласи да ће спровођење препорука повећати веродостојност избора и поверење грађана у њих. То је посебно актуелно, на пример, када се препоручују мере за повећање транспарентности.

Стручњак треба да анализира и оцени све релевантне изворе законских одредби којима се регулишу изборни процеси или се на други начин утиче на њих. Питања која нису уређена законом који непосредно регулише изборе обухваћена су у неким случајевима другим елементима законског оквира. Према томе, стручњак треба да оцени све релевантне законске одредбе који утичу на изборне процесе, укључујући и устав дате државе и друге законе. Према потреби, стручњак разматра упутства и прописе централног органа изборне администрације. У припреми оцене, стручњак треба да провери којих је међународних инструмената та земља потписница, како би их навео као релевантне.

И док се суштинским питањима морају бавити закони, стручњак који даје оцену мора да има у виду да се законским актима не може уредити сваки детаљ. Може се десити да је потребно регулисати неке финесе поступка гласања прописима које усвајају државни органи, укључујући и централни државни орган за спровођење избора.<sup>14</sup> Стручњак мора да зна која се конкретно питања морају регулисати изборним законима, а која се могу утврђивати подзаконским актима.<sup>15</sup> У том погледу, посебно је битно анализирати извештаје посматрача избора. Из тих извештаја могу се понекад идентификовати случајеви када централни државни орган за спровођење избора нема законску надлежност или једноставно не изда одговарајућа писана упутства за важне изборне процесе који нису регулисани у законодавству. Уколико изборна администрација није у стању да регулише неко питање, онда то мора да се учини законом.

Конечно, од изузетног је значаја да постоји тачан и прецизан превод комплетног изборног законодавства које се анализира и оцењује. У случају да постоје само незванични преводи текстова, стручњак мора бити свестан да је могуће да ти преводи садрже грешке. Када се препорука, коментар или критика дају на основу текста који је можда погрешно преведен, та могућност мора бити споменута у оцени.

14 Видети седмо поглавље под називом „Органи изборне администрације“

15 Видети четврто поглавље, одељак 4.5. „Изборно законодавство и упутства централног органа за спровођење избора“





# 4.

## Структура законског оквира

Надлежни државни органи успостављају структуру изборног законодавства у складу с правном традицијом дате земље, па се та структура разликује од случаја до случаја. Ипак, избор структуре изборног законодавства има одређене последице и стручњак који даје оцену законодавства мора бити упознат с том структуром и, према потреби, понудити свој савет. Треба узети у обзир следеће принципе.

### 4.1. Примена и вредност писаног права

Иако држава има флексибилност у одређивању структуре законског оквира, примарни правни акт у области избора мора да буде писано право, а не обичајно право или збирка политика коју су усвојили управни органи. Као врста правног акта којој се у овом случају даје предност, писано право доноси користи у погледу

правичности, извесности, видљивости и транспарентности, те омогућава да ова проблематика подлеже судском тумачењу и контроли, као и да грађани имају право да изјављују приговоре и жалбе.

Писани изборни закон мора бити колико је год то могуће јасан и прецизан. У неким случајевима, као што су право да се кандидује на изборима и расподела мандата, недовољна јасноћа и прецизност може за последицу да има повреду Европске конвенције о људским правима. Као што наводи ЕСЉП, најважније одредбе изборног закона, попут оних о кандидатури и расподели мандата, „морају бити ограничене, с довољно прецизности, одредбама домаћег законодавства“ како би се „гарантовала правична и објективна одлука и спречила злоупотреба власти од стране надлежног [државног] органа“.<sup>16</sup>

#### 4.2. Уставне одредбе

Укључивањем основних начела изборног система у устав обезбеђује се заштита од честих промена, будући да су услови за измену и допуну већине устава обично строжи него они који се тичу осталих закона. Стога се препоручује пракса да се уставом једне државе обухвате све основне гаранције за заштиту права гласа. То се односи на одредбе којима се регулишу саме основе изборног система, као што су право да се бира и буде биран, институције које подлежу демократским изборима и мандати изабраних кандидата.

Истовремено, с обзиром на то да поступак усвајања амандмана на устав обично подлеже веома компликованим и дугим процедурама, често уз тешке политичке преговоре, није пожељно да уставне одредбе садрже нешто више од описа основе изборног система и гаранција основних права. Како би се постигла извесна флексибилност, одредбе које се тичу спровођења избора и осталих процедуралних питања треба оставити законима које усваја парламент и подзаконским актима које доносе органи изборне администрације.<sup>17</sup>

#### 4.3. Опште и посебно изборно законодавство

Изборно законодавство једне државе може да се подели у две категорије и то на:

- Опште изборно законодавство – односи се на све изборе и њиме се успоставља законски оквир којим се регулишу сви избори, укључујући изборе за извршну и законодавну власт, на националном и локалном нивоу; и
- Посебно изборно законодавство – односи се на конкретан орган власти или референдум и њиме се успостављају посебне законске одредбе.

<sup>16</sup> Европски суд за људска права, Гросару против Румуније, бр. 78039/01, ставови 47 и 52, 2. јун 2010.

<sup>17</sup> Видети пето поглавље, одељак 5.5. „Изборни цензус“. Посматрачи избора приметили су, у више наврата, да су законске одредбе о потребној излазности бирача да би избори били пуноважни довеле до бескрајног циклуса поништавања избора или до злоупотреба на изборима. Када су такве законске одредбе део само закона који непосредно регулише изборе, лакше је изменити их. Међутим, у више држава учесница ОЕБС-а, такви законски услови постали су део устава, што отежава њихову измену, односно укидање.

Подела између општег и посебног изборног законодавства регулисана је различито од земље до земље. Једна држава може да усвоји посебан закон о основним принципима избора којим се дефинишу одредбе које се примењују на све изборе. Поред тога, та држава може да усвоји и посебне законе за изборе у сваком државном органу, који садрже одредбе које се тичу тих конкретних избора. Насупрот томе, нека друга земља може само једним законом да обухвати целокупно изборно законодавство, с посебним главама у којима се дефинишу одредбе за разне, конкретне врсте избора.

Иако су оба приступа примењена у различитим земљама, пожељно је да један изборни закон регулише све изборе, јер такав приступ штити конзистентност спровођења избора и изборне праксе, као и јединствено спровођење закона у вези са свим изборима. Таквим приступом уједно се поједностављује процес израде закона када је потребно усвојити измене и допуне закона. Ипак, у неким случајевима, посебно код федеративних уређења или тамо где постоји висок степен децентрализације, такав приступ можда није могућ.

Без обзира на усвојени приступ, нека начела морају се поштовати:

- Изборно законодавство треба да буде написано јасним и недвосмисленим језиком. Тумачење изборног законодавства не сме бити ствар субјективног мишљења;
- Односи између органа власти на националном и локалном нивоу, као и односи између органа изборне администрације и других државних органа, треба да буду јасно прописани и дефинисани. Делокруг рада органа изборне администрације мора се јасно прописати и дефинисати како би се избегли сукоби или преклапања с овлашћењима других органа власти;
- Изборно законодавство треба да буде усвојено довољно времена пре избора како би се гласачима и свим учесницима у процесу, укључујући органе изборне администрације, кандидате, политичке странке и медије, омогућило да се информишу о правилима. Изборно законодавство које се усвоји у „последњем тренутку“ може да подрије поверење у изборни процес и онемогући политичким учесницима и гласачима да се правовремено упознају с правилима изборног процеса;
- Изборно законодавство треба да буде усвојено у складу са важећим одредбама које се тичу проглашења закона у датој држави. Ако се усвоји изборно законодавство које није у складу са важећим законским одредбама, ризикује се његово укидање од стране суда; и

Изборно законодавство треба да буде објављено и у потпуности доступно јавности.

#### 4.4. Изборно законодавство и остало законодавство

Изборни закон не може, нити би требало да садржи све прописе који се односе на изборни поступак. Изборни поступак захтева учешће институција и спровођење процедура које се заснивају на другим деловима правног система дате државе. Од посебног значаја су закони који се тичу медија, регистрације политичких странака,

финансирања странака и изборних кампања, држављанства, регистрације бирача и одредбе кривичног закона везане за повреде изборног поступка. Ти закони део су законског оквира за изборе и у многим случајевима важни су за обезбеђивање услова за одржавање демократских избора поједнако као и изборно законодавство.

#### 4.5. Изборно законодавство и упутства изборне администрације

У демократском систему, законски оквир за изборе усваја државни парламент. Ипак, закон може да обухвати само ограничен број прописа који регулишу питања поступка. Због тога, у складу с већином изборних закона, дозвољено је да изборна администрација издаје упутства ради додатног разјашњења питања везаних за изборни процес.<sup>18</sup> У тим случајевима, закон мора прописивати да та упутства буду непосредно заснована на одредбама изборног законодавства.

Потребно је правилно разумети улогу изборне администрације у објављивању детаљних упутстава. Њена улога није да буде нека врста заменског законодавца, већ да, према потреби, пружа разјашњења допуњавајући изборне законе. Ефикасно изборно законодавство треба да створи равнотежу којом се изборној администрацији омогућава потребна флексибилност да одговори на очигледне потребе без угрожавања принципа законодавне контроле целокупног изборног законодавства.

- Када се изборној администрацији дају одређена овлашћења за издавање упутстава, потребно је поштовати следеће принципе:
- Суштински битна основна права, као што су право на тајност гласања, не могу се укинути нити умањити никаквим упутствима;
- Изборним законодавством морају се јасно утврдити и дефинисати обим и опсег овлашћења изборне администрације за издавање упутстава;
- Законом треба јасно прописати да упутства не могу бити супротна изборном законодавству нити у нескладу с њим;
- Изборним законодавством треба успоставити процес у коме се омогућава политичким учесницима и гласачима да улажу приговоре и жалбе у вези с усвајањем и спровођењем тих упутстава. Тај процес мора да омогући и подношење приговора и жалби због повреде изборног законодавства од стране органа изборне администрације;
- Изборним законодавством треба јасно дефинисати хијерархију правних норме које регулишу изборе. Јасно се мора утврдити да одредбе устава и закона имају примат над упутствима сваке врсте; и
- Овлашћење изборне администрације за издавање упутстава у ванредним ситуацијама или на дан избора, као и одговарајући поступак који се на то односи, треба јасно да буду утврђени и дефинисани у изборном законодавству.

<sup>18</sup> Видети седмо поглавље под називом „Органи изборне администрације“

Горе наведеним принципима поштује се право парламента да усваја законски оквир за изборе, а уједно се признаје потреба да се омогући изборној администрацији да издаје додатна упутства која се тичу изборних процеса.



# 5.

## Изборни систем

### 5.1. Одабир изборног система

У начелу, треба поштовати изборни систем који земља одабере уколико тај систем испуњава стандарде за демократске изборе.<sup>19</sup> Као што је то напоменуо Министарски савет ОЕБС-а у Министарској декларацији из Порто из 2002. године, „демократски избори могу се спроводити у оквиру разних изборних система.”<sup>20</sup> И док опис конкретног изборног система није један од циљева ових смерница, сваки изборни систем има своје предности и мане. Уз то, иако се детаљи по којима се два изборна система разликују могу на први поглед чинити безначајни, они могу битно да утичу на расподелу мандата.

<sup>19</sup> У том контексту, изборни систем представља методу или формулу којом се дефинише на који начин се гласови дати странкама или кандидатима претварају у мандате у институцији за коју се спроводе избори.

<sup>20</sup> Министарски савет, одлука бр. 7/02, Порто, *op. cit.*, напомена 4.

Све појединости о избору изборног система у некој земљи морају се проучити, јер свака појединачна компонента тог система може да буде у сукобу с међународним стандардима. На пример, пропорционални изборни систем и листе кандидата представљају, генерално гледано, прихватљиво решење. Међутим, ако не постоји механизам за учешће независних кандидата, то постаје проблем, јер се у оквиру опредељења ОЕБС-а позивају државе учеснице да поштују права грађана да се кандидују, у оквиру неке политичке странке или независно од ње.<sup>21</sup>

Такође је од значаја и то да ли је земља дубоко подељена дуж политичких, верских или етничких линија и да ли су мањине на одговарајући начин заступљене у политичком систему. Могуће је да је тим поделама, односно незаступљености неких делова друштва, допринео управо одабир изборног система или би, пак, проблем могао да буде решен увођењем одређених измена у систем. Стручњак који оцењује изборно законодавство требало би да упуту конкретне препоруке у случају да неки проблем може да се ублажи изменама система који се примењује.

## 5.2. Институције за које се спроводе избори

У ставу 7.2 Документа ОЕБС-а из Копенхагена из 1990. године дефинише се стандард за институције успостављене путем демократских избора. Ту се каже да ће државе учеснице „омогућити да се за сва посланичка места у барем једном дому државног законодавног тела одржавају слободни избори директним гласањем“. Европски суд за људска права одлучио је, у предметима у којима су учествовале државе чланице Савета Европе, да члан 3, Протокола 1 уз Европску конвенцију о људским правима може да обавезује на одржавање избора и за више од једног дома државног законодавног тела.<sup>22</sup> Према томе, државе чланице ОЕБС-а које су уједно и чланице Савета Европе можда су обавезне и да омогуће одржавање избора за друге институције. Члан 25 Међународног пакта о грађанским и политичким правима такође се широко тумачи тако да се примењује на разне нивое власти.<sup>23</sup>

Они који израђују изборно законодавство требало би да се постарају да постоје одговарајући закони за све институције које се бирају на демократским изборима. Слично томе, приликом стручне оцене закона неке земље, стручно лице које даје оцену требало би да буде свесно чињенице да земља која тражи приступ одређеним међународним или регионалним организацијама или која је потписник одређених међународних или регионалних инструмената можда има обавезу да одржи демократске изборе и за друге институције.

21 Завршни акт из Хелсинкија, *op. cit.*, напомена 11, став 7.5. Општи коментар бр. 25 Комитета УН за људска права такође прописује, у ставовима 15 и 17: „Лица која по свим осталим условима могу да се кандидују не би требало да буду искључена... због политичке припадности“, и „Право да се буде биран не би требало неразумно да се ограничава захтевима да кандидати буду чланови странака или чланови тачно одређених странака.“ Комитет УН за људска права, „Општи коментар бр. 25: Право учешћа у јавним пословима, право гласа и право на једнак приступ јавној служби“, 12 јули 1996, став 5, <<https://www.osce.org/odihr/elections/19154>>. (Комитет УН за људска права, Општи коментар бр. 25)

22 ЕСЉП је констатовао: „Међутим, термин „законодавни орган“ не значи обавезно само државни парламент; та реч има се тумачити у контексту уставне структуре дате државе.“ Видети Матхиеу-Мохин анд Цлерфаут против Белгије, бр. 9267/81, став 53, 2 март 1987.

23 Комитет УН за људска права, Општи коментар бр. 25, *op. cit.*, напомена 21.

### 5.3. Учесталост одржавања избора

Ставом 7.1 Документа ОЕБС-а из Копенхагена из 1990. поставља се стандард за учесталост одржавања избора, по којем се демократски избори одржавају у примереним временским размацама, како што је установљено законом. То значи да се избори одржавају у складу с постојећим законским оквиром и да су организовани онолико често колико је прописано законским оквиром.

### 5.4. Организација изборних јединица (округа)

Законски оквир треба да регулише и питање организације изборних јединица (округа). Законски оквир којим се уређује одређивање граница за изборне јединице треба да одреди и учесталост одржавања избора; критеријуме који се примењују; степен учешћа јавности; конкретне улоге законодавне, судске и извршне власти; и питање ко је на крају надлежан за избор коначног плана изборних јединица. Законом би такође требало прописати под којим околностима број становника у једној изборној јединици може да одступа од утврђених критеријума. У идеалном случају, закон би такође требало да садржи списак свих изборних јединица, описаних у складу с постојећом административном поделом државе и, у погледу урбаних подручја, довољно података како би се могло закључити којој изборној јединици припада одређено пребивалиште на основу адресе, односно улице и броја.

Изборне јединице треба утврђивати тако да се штити равноправност гласача.<sup>24</sup> Према томе, законом би требало да је прописано да изборне јединице буду организоване на такав начин да свака од њих има приближно исти број становника. Иако би утврђивање граница изборних јединица могло да се спроведе и на основу броја регистрованих бирача, пожељно је ипак да се користи број становника, јер изабрани функционери представљају целокупну популацију. Начин на који су изборне јединице организоване не би смео да заобиђе примену принципа једнаког права гласа, што је камен темељац свих демократских избора. То, међутим, не значи да не треба, као фактор, у обзир узети погодност и доступност за саме бираче, укључујући и постојећи размештај административних граница, који често зависи од географских фактора. Подразумева се, у оквиру концепта „изборне јединице“, да ниједан гласач у датој изборној јединици није одвојен од неког другог гласача у тој јединици географском територијом друге изборне јединице. Поред тога, поштовање добре праксе обавезује на то да све изборне јединице задовољавају начело повезаности.<sup>25</sup>

Било би идеално када би законски оквир осигурао да лица или институције који одређују границе изборних јединица буду неутрални, независни и непристрасни. Законски оквир такође треба да предвиди и максималан допринос и учешће јавности у том процесу.

<sup>24</sup> Видети шесто поглавље, одељак 6.2. под називом „Ограничавање једнаког права гласа приликом формирања изборних јединица (округа)“.

<sup>25</sup> Изборна јединица задовољава имплицитно начело повезаности ако се, из сваке тачке садржане у изборној јединици, може повући (не обавезно права) линија до сваке друге тачке у изборној јединици, а да се не прелазе границе изборне јединице. На пример, постојање енклава које припадају изборној јединици А, а које су у потпуности окружене територијама изборних јединица Б и Ц и нису повезане са другим бирачима из изборне јединице А, значило би да изборна јединица А не задовољава то начело.



Добра пракса налаже да се границе изборних јединица преиспитују и ревидирају сваких десет година а, у идеалном случају, убрзо по завршетку периодичног пописа становништва. То омогућава да границе изборних јединица буду периодично кориговане по потреби да би одражавале промене у броју и саставу становништва. Ипак, требало би избегавати честе промене граница изборних јединица и те промене требало би вршити искључиво из демографских разлога, а не да би се фаворизовала нека политичка странка или кандидат. Манипулисање изборним поступком преко уређивања граница изборних јединица олакшано је ако се оне често мењају. Поред тога, основни аргумент у прилог изборним јединицама које дају једног изабраног представника – то да посланици у парламенту постају одговорни својим гласачима и да се ствара веза између посланика и гласача – угрожен је када посланици пред сваке изборе знају да ће стећи нове гласаче у новим изборним јединицама.

### 5.5. Изборни цензус

Изборни цензус постоји у многим изборним системима. Најчешће се сусрећемо с две врсте цензуса, било посебно, било у комбинацији: минимални проценат бирача изашлих на гласање (минимална излазност) и минимални проценат гласова потребан за добијање мандата. Иако не постоје изричито међународни стандарди који се односе на цензус, с временом се развила добра пракса.<sup>26</sup>

Будући да је један од најважнијих аспеката избора учешће грађана, неке земље су се одлучиле за увођење минималне стопе излазности бирача да би избори били валидни, а то је обично 50 одсто регистрованих бирача. У већини случајева, ако минимална излазност бирача није остварена, избори се по закону морају поновити. Будући да не постоје гаранције да ће излазност на поновљеним изборима бити већа, то отвара врата за понављање неуспелих избора. Због тога је пожељно добро размислити приликом увођења прага излазности, или бар применити тај праг тако да се спречи понављање неуспелих избора. На пример, у неким државама је праг излазности за други круг избора или за поновљене изборе смањен.

Понекад, а најчешће у пропорционалним изборним системима, учесник на изборима мора да добије минимални број пуноважних гласова како испунио услове за доделу мандата. Како се ти цензуси најчешће дефинишу у процентима, изборним законодавством потребно је јасно прописати на који начин се цензус израчунава (нпр. на основу укупног броја гласова или искључиво на основу броја важећих гласова, на основу броја регистрованих бирача или према одређеним регионалним условима у погледу изборног прага). Неке земље одлучиле су се за опцију да основа буде укупан број гласова, укључујући и неважеће гласове приликом обрачунавања минималног прага. Таквим начином обрачунавања повећава се број гласова потребан за доделу мандата. Тиме би се могла ускратити заступљеност у законодавним органима бирача с важећим гласачким листићима зато што се обрачунавају и неважећи гласачки листићи других бирача. То може да има и политичке импликације, када један или више кандидата добију укупан број гласова који је близу прописаном цензусу за добијање мандата. Потребно је пажљиво размислити приликом увођења таквог услова.

<sup>26</sup> Видети, на пример, „Компаративни извештај о цензусу и другим елементима изборних система који политичким странкама онемогућавају приступ парламенту”, Венецијанска комисија, Стразбур, 15 децембар 2008, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)037-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)037-e)>.



OSCE/CURTIS BUDDEN

# 6.

## Право да се бира и буде биран

### 6.1. Опште и једнако право гласа

Законски оквир мора да гарантује опште и једнако право гласа сваком пунолетном грађанину. Када је реч о праву да се буде биран, могуће је постојање услова да се напуне одређене године изнад прага пунолетства, али то право мора се гарантовати сваком грађанину који наврши законом одређене године живота.

### 6.2. Ограничавање једнаког права гласа приликом формирања изборних јединица (округа)

Помно се мора размислити о утицају релативног броја становника у изборним јединицама на права бирача на једнако право гласа. Уколико се законским оквиром дозволе знатне разлике у броју становника између изборних јединица, онда је могуће и да ће једнакост права гласа бити нарушена.

Разлике у броју становника између изборних јединица могу да повреду начело једнаког права гласа, које се обично швата као „један човек, један глас“. На пример, ако у изборној јединици А има 10.000 бирача с правом гласа и 100.000 бирача с правом гласа у изборној јединици Б, а свака од њих бира по једног посланика у парламенту, то значи да глас бирача у изборној јединици А има десет пута већу тежину од гласа бирача у изборној јединици Б. Законски оквир мора да обезбеди да се такве ситуације избегну приликом формирања изборних јединица.<sup>27</sup>

У изузетним околностима могу се, међутим, дозволити релативне разлике у броју становника у изборним јединицама. То могу да буду географски елементи везани за транспорт и комуникације, или пак жеља да се омогући заступљеност аутохтоног становништва или националних мањина, посебно када је њихов број у некој земљи знатан, али је мањина разасута на њеној територији.

### 6.3. Забрана дискриминације

Законским оквиром мора се обезбедити да свака особа која има право гласа може да оствари то право без дискриминације и шодно начелу равноправности пред законом.<sup>28</sup> То начело утврђено је у ставовима 5.9 и 7.3 Документа ОЕБС-а из Копенхагена из 1990. године, који гарантују забрану дискриминације и једнаку заштиту пред законом у остваривању права гласа. Сходно том принципу, особи која има право гласа дозвољено је остваривање тог права без икакве разлике по основу „расе“, боје коже, пола, језика, вере, политичких или других уверења, националног или социјалног порекла, припадности некој националној мањини, по основу имовине, рођења или другог положаја. Законске одредбе које регулишу право гласа морају се пажљиво анализирати и оцењивати како би се осигурало да се не могу примењивати зарад дискриминације неке особе у остваривању поменутих права.

### 6.4. Контрола ограничења права гласа

Законским оквиром треба јасно прописати у којим се околностима право гласа грађана може ограничити на било који начин и у било којој мери и такво ограничење мора бити у складу с постојећим уставним оквиром. Свако ограничење права да се бира и буде биран мора бити контролисано и јасно оправдано изузетним околностима. Право гласа представља основно грађанско и политичко право и свако ограничење тог права мора бити конципирано тако да остварује легитиман циљ и потребно је доказати да је апсолутно неопходно у демократском друштву.

Поред тога, свако ограничење мора се примењивати у његовом најужем смислу. Широко постављене законске одредбе којима се ограничава право гласа генерално одређеним категоријама или групама људи без узимања у обзир посебних околности сваког конкретног случаја у сукобу су с начелом пропорционалности. Опште, аутоматско и неселективно ограничење права гласа свих особа осуђених за кривично

<sup>27</sup> У Кодексу добре праксе у изборним питањима Венецијанске комисије Савета Европе, став 2.2.15, каже се да би „максимално дозвољено одступање од критеријума расподеле [...] ретко требало да прелази 10 одсто, а никада 15 одсто, осим у инстински изузетним околностима“.

<sup>28</sup> Видети шесто поглавље, одељак 6.1. под називом „Право странаца да учествују у локалним изборима“, у коме се каже да, у оквиру специфичних аранжмана, грађани других држава могу уживати право гласа.

дело, без обзира на природу и тежину дела, пример је прешироко примењеног ограничења.

### 6.5. Учешће националних мањина у изборима

Као што је већ напоменуто, законским оквиром мора се обезбедити поштовање начела недискриминације у остваривању права гласа. Будући да припадници националних мањина уживају иста права и обавезе као и остали грађани, треба да уживају и једнако право на учешће у јавним пословима, укључујући и кроз стварну заступљеност на јавним функцијама. То подразумева право да, без дискриминације, гласају на изборима, да се кандидују на изборима, да учествују у јавним пословима и оснивају политичке странке. Стручна лица која оцењују изборно законодавство треба пажљиво да проуче да ли је право на учешће националних мањина на одговарајући начин уређено, имајући у виду конкретан контекст. То подразумева анализу извештаја о посматрању избора ради добијања информација о учешћу националних мањина на претходним изборима. Стручно лице које даје оцену треба да, према потреби, упути препоруке за унапређење законског оквира ради већег учешћа националних мањина.

Заступљеност националних мањина и њихово учешће у јавном животу могуће је ојачати не само путем одговарајуће концепције изборног система, већ и мерама као што су штампање гласачких листића и осталог изборног материјала на језику, односно језицима тих мањина. Припадници националних мањина имају право да преносе и размењују информације на свом матерњем језику и на информисање на матерњем језику. Одговорност државе је и да обезбеди да националне мањине имају одговарајући приступ средствима јавног информисања како би могли да изразе своје ставове.

Даље, да би се ублажиле последице дискриминације из прошлости и унапредило учешће у будућим изборима, законски оквир треба да садржи посебна изборна правила и гласачка решења за националне мањине.<sup>29</sup> Сматра се да посебна изборна правила односно решења за спровођење гласања не крше начело једнаког права гласа када су усвојени као привремена мера и у легитимне сврхе ради ублажавања ефеката претходне дискриминације или ради унапређења учешћа националних мањина у политичком животу државе. Међутим, такве мере могу бити само привременог и прелазног карактера. Стручњак који оцењује законодавство мора у некој мери да познаје правну историју сваке посебне мере како би могао да процени да ли се та мера може сматрати привременом у контексту њене правне историје.

### 6.6. Учешће жена у изборима

Право на једнакост, када је реч о учешћу у политичком животу, без обзира на пол, признато је у међународним и регионалним документима који се односе на људска права од почетка 50-их година прошлог века. У новијим документима, позивају се државе да предузму све потребне мере да укину дискриминацију жена у политичком и јавном животу своје земље и посебно да обезбеде да жене уживају, једнако као и мушкарци, право да гласају на свим изборима и јавним рефередумима и да могу да

<sup>29</sup> Примери посебних привремених мера могу се наћи у предстојећем ОДИХР-овом *Приручнику за посматрање и подстицање учешћа националних мањина у изборним процесима*.

се кандидују на изборима за све органе за које се спроводе јавни избори<sup>30</sup>. Ипак, жене се често суочавају с препрекама равноправној и стварној заступљености због генерализоване дискриминације, што се односи и на учешће у јавном животу.

Да би се бориле против те врсте дискриминације, државе треба да узму у обзир изборне системе који омогућавају успостављање потпуне једнакости мушкараца и жена, тако да сви могу у потпуности да остваре гарантована права на учешће у изборима и јавном животу. То може да подразумева укључивање у законски оквир посебних мера за повећање броја кандидаткиња и носитељки јавних функција. Од политичких странака и других организација које номинују кандидате може се захтевати да истакну минимални број кандидата сваког пола који имају реалистичне изгледе да буду изабрани.

У таквим случајевима, мере за спречавање дискриминације жена не сматрају се саме по себи дискриминаторским. Корективне мере требало би, међутим, сматрати привременим и исте уклонити из законског оквира када се остваре циљеви једнаких прилика и равноправног третмана. Требало би да постоји и широка лепеза санкција у случају када се политичке странке не придржавају законских мера којима се жели обезбедити равноправност полова. Санкције могу да иду од финансијских мера, као што су ускраћивање или смањење јавног финансирања, до строжих мера, као што су уклањање изборне листе дате политичке странке с гласачког листића. У сваком случају, санкције би требало да буду сразмерне природи прекршаја.

## 6.7. Остваривање права интерно расељених лица на изборима

Сукоби или природне катастрофе могу да доведу до интерног расељавања великог дела становништва које напушта своја пребивалишта. Стручњаци који оцењују изборно законодавство морају да имају у виду потребу да се заштити право гласа интерно расељених лица (ИРЛ).

Сви грађани једне државе имају право на учешће у изборима, као бирачи и као кандидати. То значи да би услови који се односе на пребивалиште требало да буду утврђени на разуман начин и да не би требало да буду такви да спречавају интерно расељена лица да учествују у изборима. Држава је дужна да предузме све делотворне мере како би све особе с правом гласа могле то право и да остваре. Тамо где за тиме постоји потреба, законски оквир мора конкретно да предвиди практичне механизме који омогућавају стварно и сврсишодно остваривање права гласа интерно расељених лица.

Законским оквиром треба да се уреди области у којима је вероватно да ће интерно расељена лица имати потешкоће. Та питања обухватају приступ документацији која им је потребна да се региструју као бирачи или кандидати; начин на који услов у вези с пребивалиштем утиче на гласаче и кандидате; алтернативни поступци гласања како би се изашло у сусрет интерно расељеним лицима која не могу да буду присутна приликом гласања на редовном бирачком месту; и пружање правовремених информација о упису у бирачке спискове и пријављивању кандидатуре, као и у вези с изборним процедурама.

<sup>30</sup> Видети: Повеља за европску безбедност, Самит у Истанбулу, 1999, оп цит, напомена 5, став 23-24; Документ са састанка Конференције о људској димензији ОЕБС-а у Москви (Документ из Москве), 1991, став 40-40.13; Конвенција УН о елиминисању свих облика дискриминације жена, 1981, чланови 2 и 7.

## 6.8. Остваривање изборних права особа са инвалидитетом

Сви грађани имају право на учешће у изборима без неоправданих ограничења и на основу општег и једнаког права гласа. Према томе, не смеју се уводити никаква ограничења права да се бира односно буде биран по основу физичког или чулног инвалидитета, писмености или образовања или сметњи у развоју или психијатријске болести, осим уколико то стање за последицу има посебну менталну неспособност која оправдава одузимање права гласа. Европски суд за људска права окарактерисао је аутоматско и генерално ограничење права гласа због менталне неспособности, без обзира на стварне менталне способности особе, као неоправдано ограничење права гласа.<sup>31</sup>

Мора се пажљиво размотрити на који начин законски оквир уређује право гласа особа с инвалидитетом, како у погледу мера ограничења тако и у погледу мера позитивне дискриминације у циљу олакшања њиховог учешћа. Стручна анализа и оцена мора садржавати препоруке за укидање неоправданих ограничења и предлоге за укључивање особа с инвалидитетом у изборне процесе уколико њихово право гласа није адекватно заштићено у законском оквиру.

Дискриминација, незнање, сиромаштво и немар представљају факторе који доприносе томе да су особе с инвалидитетом лишене политичких и бирачких права. Добре праксе за решавање тог проблема укључују помоћ бирачима с инвалидитетом да стигну до бирачких места и гласају на достојанствен начин којим се чува тајност гласања и спречава противзаконити утицај, као и примена посебних метода гласања (као што су гласање у одсуству коришћењем система „две коверте“ или гласање изван бирачког места, које се понекад назива „гласање путем мобилних гласачких кутија“). Поред тога, тела задужена за грађанско образовање и информисање бирача требало би да имају у виду потребе посебних бирача приликом конципирања и спровођења наведених активности.<sup>32</sup>

## 6.9. Права странаца да учествују у локалним изборима

Уобичајено је да је право гласа условљено држављанством, посебно за изборе који се одржавају на националном нивоу. Међутим, у међународним и европским документима који се односе на људска права саветује се да би страним држављанима који прописно бораве у некој земљи требало дозволити учешће у локалним изборима после одређеног временског периода боравка у датој земљи.<sup>33</sup> Стручњаци који оцењују изборно законодавство треба да узму у обзир евентуалне обавезе које дата земља има у смислу давања права гласа странцима који за то испуњавају услове, у складу са захтевима из докумената којих је та земља потписница. Мора се такође обратити пажња на устав те земље када се процењује право гласа страних држављана. Прво,

31 Видети Кис против Мађарске, бр. 38832/06, 20. мај 2010.

32 За више информација, видети „Интерпретативна декларација уз Кодекс добре праксе у изборним питањима о учешћу особа с инвалидитетом у изборима“, Венецијанска комисија Савета Европе, Стразбур, 21. октобар 2010, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)036-e)>.

33 Видети „Конвенција о учешћу странаца у јавном животу на локалном нивоу“, Савет Европе, Стразбур, 5. фебруар 1992, <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/144.htm>>; „Међународна конвенција о заштити права свих радника миграната и чланова њихових породица“, Генерална скупштина УН, Уједињене Нације, 18. децембар 1990, <<http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r158.htm>>

потребно је утврдити какве разлике или квалификације се у уставу праве у вези с правом гласа, то јест да ли је предвиђен услов поседовања држављанства и да ли се тај услов односи на изборе на свим нивоима. Друго, потребно је утврдити да ли устав садржи, односно да ли се позива на међународне или регионалне документе којима се даје право гласа странцима који за то испуњавају услове, чак и ако дата земља није званично приступила таквом документу.

#### 6.10. Права изабраних кандидата и одузимање мандата

Законским оквиром мора се обезбедити да мандат који кандидат освоји на изборима не може бити ускраћен нити одузет од стране неког државног органа односно органа извршне власти, органа за спровођење избора, органа законодавне власти, суда или неког другог органа. Постоји ограничен број изузетака од тог правила, попут случајева одузимања посланичких мандата у складу с поступком предвиђеним уставом.

Слично томе, у законском оквиру не треба дозволити политичкој странци да располаже мандатом изабраног кандидата, нити би чланство кандидата у политичкој странци требало да буде услов за задржавање мандата. Изабрани кандидати морају уживати слободу да у сваком тренутку могу да се политички удружују, што подразумева и слободу да напусте једну политичку странку и приступе другој, без опасности да им мандат буде одузет. Тај принцип важи чак и када се у изборном систему користи систем затворене листе, према ком гласачима није омогућено да бирају између више кандидата на једној листи.<sup>34</sup>

Стручњаци који оцењују изборно законодавство требало би да дају свој коментар на сваку одредбу којом се неоправдано прописује одузимање мандата од изабраног кандидата или се омогућава да политичка странка располаже мандатом. Они треба да препоруче да се све такве одредбе од стране из закона, истичући значај начела да је изабрани кандидат тај који је одговоран пред бирачким телом. Та одговорност подрива се уколико законски оквир садржи неоправдане одредбе о одузимању мандата или обавезује кандидата који је променио политичку странку да пре времена преда свој мандат.

<sup>34</sup> Видети „Извештај о императивном мандату и сличним праксама“, Венецијанска комисија Савета Европе, Стразбур, 16. јун 2009, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?ref=cdl-ad\(2009\)027&lang=EN](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?ref=cdl-ad(2009)027&lang=EN)>



OSCE/SHIV SHARMA

# 7.

## Органи изборне администрације

### 7.1. Опште напомене

Спровођење демократских избора захтева да органи изборне администрације своје дужности врше професионално и непристрасно, независно од свих политичких интереса, као и да њихови поступци и одлуке подлежу судској контроли. То су изузетно важна питања јер органи који спроводе изборе усвајају и спроводе значајне одлуке које могу да утичу на укупан ток, па чак и на сам исход избора. Битно је да стручњаци приликом анализе и оцене законодавства које регулише рад органа изборне администрације узму у обзир политичке прилике у датој земљи.

Структура изборне администрације, установљена законским оквиром, обично треба да подразумева постојање централног органа изборне администрације, који би био надређен органима изборне администрације нижег ранга и одговоран за целокупан поступак спровођења избора. У државама с федеративним уређењем и вишим



степеном децентрализације понекад постоје оправдани изузеци од тог принципа. О каквом год случају да се ради, бирачко место треба да представља орган најнижег ранга у структури изборне администрације.

Уобичајено је постојање ниже рангираног органа изборне администрације у свакој изборној јединици (изборном округу) где се бирају кандидати. Да ли је оснивање органа изборне администрације средњег ранга неопходно, зависи од изборног система, као и од географских и демографских фактора јединствених за дату земљу. У контексту конкретних избора, стручњаци који оцењују изборно законодавство треба да обрате пажњу на постојање превеликог броја органа изборне администрације, као и на непостојање довољног броја различитих нивоа у структури изборне администрације.

Од кључног је значаја да се законским оквиром дефинише однос између централног органа изборне администрације и ниже рангираних органа, као и однос између изборне администрације и органа извршне власти на националном и локалном нивоу. Овлашћења и одговорности органа изборне администрације на сваком нивоу морају бити јасно дефинисана у законском оквиру. Сматра се добром праксом да централни орган изборне администрације буде трајног карактера, како би се обезбедио континуитет у раду органа изборне администрације између изборних циклуса.

Законодавство треба да садржи јасне одредбе о начину рада органа изборне администрације. Законом је потребно јасно уредити како и када се органи изборне администрације састају, на који начин се обавештава јавност о тим састанцима и на који начин и у ком року се објављују одлуке тих органа. Законом треба дефинисати услове који се тичу кворума и укључити јасне одредбе о транспарентности, како би се омогућио надзор над радом изборних тела.

Када је то могуће, треба именовати стручњаке који добро познају изборни оквир одређене земље да спроводе изборе. Шодно томе, многи законски оквири садрже сличну одредбу према којој су чланови органа изборне администрације на свим нивоима у обавези да имају одређено радно искуство у области права односно да су завршили правни факултет. Неким законским оквирима предвиђен је исти услов за особље органа изборне администрације. Иако је, у начелу, таква одредба прихватљива, она може бити превише рестриктивна за органе изборне администрације нижег ранга, посебно за оне на бирачким местима. Поред тога, у зависности од дужности изборне администрације, корисно решење било би укључивање стручњака за административне и друге техничке послове, као што су рачунарски стручњаци и програмери, у особље изборне администрације. То би било нарочито корисно на централном нивоу.

Одредбе које се тичу професионалних квалификација чланова органа изборне администрације морају се оцењивати у контексту дате земље. Потребно је проценити да ли једна таква одредба може довести до тога да само лица која су пристрасна у корист одређеног политичког интереса или мишљења испуњавају услове да раде као особље у органима изборне администрације. Од изузетне је важности да се утврде и размотре практичне импликације таквих одредби којима се уређују квалификације чланова и особља изборне администрације. Законски оквир треба да осигура примену метода за селекцију који је отворен и транспарентан.

Требало би такође да се јасно дефинише законским оквиром по ком основу и у складу с којим процедурама је могуће разрешити члана односно особље органа изборне администрације. Осим у случајевима када је некој особи истекао законом одређени мандат на неком положају, основи за разрешење треба да буду ограничени на оне који су неопходни ради заштите непристрасности и професионализма изборне администрације. Чланови и особље органа изборне администрације треба да уживају заштиту од арбитарног и политички мотивисаног разрешења, укључујући и разрешење од стране самих тела која су их номинувала. Законом такође треба ближе одредити права сваког члана изборне администрације, укључујући и права на правовремено добијање адекватних обавештења о састанцима, приступ свим релевантним документима и информацијама, као и на учешће у свим састанцима.

У законском оквиру треба јасно дефинисати дужности и одговорности органа изборне администрације како би се, на транспарентан и одговоран начин, обезбедила инклузивност приликом регистрације кандидата и, зависно од случаја, бирача; кохерентан поступак гласања, са којим је упозната јавност; неповредивост гласачких листића применом одговарајућих мера којима се спречавају евентуалне незаконите активности и злоупотребе; и поштено пребројавање гласова, табеларно приказивање резултата и објављивање како прелиминарних, тако и коначних, званичних резултата.

## 7.2. Формирање органа изборне администрације

У државама учесницама ОЕБС-а, у прошлом веку, појавио се широк спектар разних модела за формирање органа изборне администрације. У одсуству конкретног међународног стандарда за формирање изборне администрације, требало би да свака земља пронађе најадекватнији модел који је усклађен с локалном традицијом и добром праксом и заснован на неколико руководећих начела, а посебно на поверењу изборних актера и транспарентности и одговорности у укупном изборном процесу.

Иако нема конкретног међународног стандарда који би послужио као модел за формирање органа изборне администрације, постоје општи међународни стандарди за постављање на јавне положаје, које би требало узети у обзир приликом стручне оцене одредби о формирању изборних администрација. Сваки грађанин има право да без икакве дискриминације и без неоснованих ограничења има приступ јавним службама своје земље.<sup>35</sup> Комитет УН за људска права доста широко тумачи право на равноправан приступ јавним службама:

35 Видети МПГПП, Генерална Скупштина УН, 16. децембар 1966, члан 25(ц), <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>; UDLJP, Генерална Скупштина УН, 10. децембар 1948, члан 21(2), <[www.un.org/en/ documents/udhr/](http://www.un.org/en/documents/udhr/)>. Право на приступ без дискриминације радним местима у јавној служби и државној управи је основно право и требало би га нашироко примењивати.

Управљање јавним пословима из става 25(а) представља широк концепт који се односи на вршење политичке власти, пре свега вршење законодавне, извршне и административне власти. Он обухвата све аспекте јавне управе и формулисање и спровођење политике на међународном, националном, регионалном и локалном нивоу.<sup>36</sup>

Модел изборне администрације за који се нека земља определила, чак и према коме се особље изборних комисија поставља привремено и на кратко, мора бити у складу с принципом да приликом попуњавања таквих положаја не сме бити дискриминације.

Земље с дугом традицијом спровођења демократских избора често се ослањају на органе изборне администрације састављене од државних службеника са централног нивоа власти или функционера изабраних директним гласањем на изборима. Постоје и примери земаља где изборе спроводе судије. Обављање извршних функција везано за изборе од стране судија може, међутим, да покрене питања везана за начело поделе власти, посебно у случајевима када је судска власт уставом ограничена на пресуђивање у судским споровима. Таква решења настајала су у дужем временском периоду и, ако је веровати извештајима посматрача избора, чини се да су стекла поверење бирачког тела. Поверење бирачког тела и поштовање владавине права и уставних принципа круцијални су за успостављање и јачање демократских традиција.

У последње време, демократије у настајању, без дуже традиције одржавања демократских избора, развиле су алтернативни облик органа изборне администрације на основу концепта централног органа изборне администрације који је задужен само за спровођење избора. Тај облик органа изборне администрације подразумева постојање изборних комисија, чија су законска овлашћења ограничена на спровођење избора. Такав модел изборне администрације користе земље у демократској транзицији, често када не постоји довољно поверења да државне институције могу да спроведу изборе.

Приступи одређивању састава централних органа изборне администрације разликују се од државе до државе, и обухватају оне засноване на вишепартијском саставу, институционалним квотама или чланству државних службеника. У последња два случаја, судије могу да буду чланови изборне комисије. Структура чланства ниже рангираних изборних комисија најчешће одражава принцип примењен код састављања централне комисије. Законским оквиром треба прописати кворум и већину за доношења одлука. Потребно је такође уредити поступке за избор и постављање чланова комисије, укључујући ту и место председника, заменика председника и секретара, у којима неће имати превагу никакви политички субјекти.<sup>37</sup>

Главна предност формирања централног органа за спровођење избора с вишепартијским саставом је јачање поверења у изборни процес и повећање његове транспарентности тиме што се највећим политичким субјектима омогућава учешће

36 Комитет за људска права Уједињених нација усвојио је општи коментар којим се тумаче принципи за демократске изборе и јавне функције утврђени у члану 25 МПГПП. Комитет УН за људска права, Општи коментар бр. 25, *op. cit.*, напомена 21.

37 Термин „политички субјекат“ изабран је јер има шире значење од термина „политичка странка“.

у спровођењу избора.<sup>38</sup> Чланови могу припадати одређеној политичкој странци или радити као државни службеници, али то могу бити и особе других профила. Кључна претпоставка је да би главни политички субјекти који се надмећу у изборима требало да буду у стању да одреде особе од професионалног и јавног интегритета које ће, без обзира на политичку припадност, бити у стању да спроводе законски оквир на колегијалан и консензуалан начин, како у духу тако и према слову закона.<sup>39</sup>

У саставу централних органа изборне администрације формираних на основу институционалних квота, нашли би се представници главних државних институција, и то обично из законодавне, судске и извршне власти. У плуралистичком политичком окружењу, политички субјекти били би углавном представљени у централном органу изборне администрације именованем од стране органа законодавне власти. Модел институционалних квота погодан је за увођење система неистовремених мандата за чланове централног органа изборне администрације како би се осигурао континуитет.

Централни органи изборне администрације у чији састав улазе државни службеници и/или судије често имају стални и привремени састав. У стални састав улазе државни службеници и/или судије, који или узимају одсуство са сталне функције да би се на неколико месеци придружили централном органу изборне администрације и спроводили читав процес, укључујући регистрацију кандидата или могу да имају вишегодишњи мандат. По завршетку регистрације, неколико недеља пре изборног дана, чланство у комисији се проширује привременом саставом. Чланове те друге, привремене групе, именују странке и коалиције које су регистроване за учешће у изборима. Привремени чланови могу, али не морају, да имају пуна гласачка права и овлашћење за одлучивање у преосталим фазама изборног процеса. Могућност да се представници правосуђа, чак и они на привременом одсуству, задуже за спровођење избора пажљиво се мора размотрити и уравнотежити у односу на фундаменталне принципе независности правосуђа, судске контроле над другим гранама власти и уставних питања која се тичу обављања извршних функција од стране судске власти.

Стручњаци који оцењују изборно законодавство треба да установе каква је структура и која су правила функционисања органа изборне администрације. Потребно је и да процене да ли су у законодавству дата јасна упутства за начин одређивања састава органа изборне администрације, права и одговорности тих тела и правила и временских рокова како за доношење одлука, тако и за одлучивање по жалбама, како би могли да дају корисне препоруке тамо где је то релевантно ради евентуалних побољшања. Мишљења главних политичких актера могу помоћи да се идентификују практичне последице неког конкретног решења за уређење изборне администрације. Извештаји посматрача избора такође могу да буду од користи у том погледу. Уколико је усвојеним законским оквиром одређено да су политичке странке те које дају чланове у органе изборне администрације, онда је потребно да законски оквир регулише и то на који начин и када долази до промена

38 Увек постоји ризик од неслагања у погледу именовања највећих политичких субјеката у датој земљи у датом тренутку. То је једна од осетљивијих области за постизање широког консензуса. Међутим, то питање биће мање осетљиво уколико се избори одржавају у атмосфери општег поверења у изборни процес.

39 Како се наводи у извештајима посматрача, дешавало се да тај модел буде злоупотребљен тиме што се овлашћења за одлучивање дају једном политичком субјекту.

у чланству изборних комисија уколико нека политичка странка буде расформирана, ако се појаве нове странке или када се промени релативна снага или заступљеност странака у изабраним институцијама.

### 7.3. Статус и функционисање органа изборне администрације

Из разлога континуитета и консолидације институција, централни орган изборне администрације обично је сталне природе. Међутим, уколико је извршна власт законом задужена да пружа снажну административну подршку изборном процесу под окриљем централног органа изборне администрације, тај орган ипак може да функционише несметано уколико се обезбеди континуитет његовог чланства. Ниже рангирани органи изборне администрације, посебно на нивоу бирачких места, обично су привремени органи која се формирају пред изборе. Законским оквиром требало би да се пропише да се органи изборне администрације формирају правовремено и да имају одговарајуће финансирање.

Без обзира на који начин се формирају и у којој мери су страначки одређени у погледу чланства, органи изборне администрације треба да раде на професионалан, колегијалан и непристрасан начин, независно од уплитања политичких интереса и других грана власти. Једном када се формира, орган изборне администрације дужан је да ради у интересу свих грађана и учесника избора. Ниједан орган изборне администрације не треба да делује страначки нити да с пристрасношћу обавља своје дужности.

Законским оквиром потребно је предвидети механизме којима ће се омогућити гласачима, посматрачима, политичким странкама и појединачним кандидатима који сматрају да су оштећени да се жале на одлуку и поступање односно непоступање органа изборне администрације. Тим механизмом може се предвидети могућност подношења жалбе органу вишег ранга или, у случају да одлуку донесе орган изборне администрације највишег ранга, изјављивањем жалбе суду. Оно што је битно је да се законским оквиром мора предвидети могућност да се одлука односно поступак органа изборне администрације преиначи или исправи. Системом жалби потребно је предвидети јасан хијерархијски поступак како би се искључила могућност „избора најповољнијег суда“ и да би се омогућила једнообразност и доследност одлука по жалбама.

### 7.4. Политички плурализам изборне администрације

Демократија се заснива на политичком плурализму и владавини права, који морају да постоје у друштвеном животу и државним институцијама, укључујући и изборну администрацију, како би се могли одржавати истински демократски избори. Стручњаци који оцењују изборно законодавство треба да анализирају механизме у законском оквиру којима се омогућава политички плурализам и осигурава именовање изборне администрације која одражава састав и структуру политичке сцене у друштву. Препоруке да се тај циљ оствари могу се кретати од давања права на предлагање кандидата за места у изборној администрацији, до права на постављање одређеног броја чланова. Могућа су разна решења којима се обезбеђује политички плурализам изборне администрације, а које решење је адекватно, зависи од ситуације у датој земљи. Међутим, стручњак који оцењује изборно законодавство треба да буде у

стању да одмах идентификује све законске одредбе којима се ствара монопол на именовање чланова изборне администрације. У таквим ситуацијама, он може дати свој коментар и препоручити измену законског оквира како би се омогућио извештајан степен политичког плурализма у спровођењу избора.



# 8.

## Регистрација бирача и бирачки СПИСКОВИ

### 8.1. Транспарентност процеса регистрације бирача

Право гласа добија своју пуну вредност само уколико законски оквир омогућава грађанима једноставан поступак регистрације за гласање, осигурава тачност бирачких спискова, предвиђа одговарајућу заштиту од злоупотребе права гласања и гарантује поштено пребројавање гласова и табеларно приказивање резултата.

Један од стандарда за регистрацију бирача и вођење бирачких спискова је потпуна транспарентност.

Транспарентност процеса регистрације бирача и вођења бирачких спискова треба да обезбеди једноставност уписа у бирачки списак за све особе с правом гласа, као и тачност спискова како би се спречиле злоупотребе права гласања. Стручњаци који оцењују изборно законодавство треба да се увере да је законским оквиром предвиђена таква транспарентност. Потребно је да је законским оквиром јасно прописан начин утврђивања испуњености услова за упис у бирачки списак, укључујући и потребну документацију, тако да процес буде потпуно транспарентан, а не зависан од произвољних одлука, као и да се може јавно надзирати на објективан начин.

Транспарентност захтева да бирачки спискови буду јавни, да документи увек буду доступни за преглед без неоправданих трошкова за подносиоца захтева, посебно ако се ради о регистрованом бирачу, политичкој странци или појединачном кандидату. Уобичајено је да бирачки спискови буду доступни за увид у одређеним временским интервалима и на одређеној локацији довољно дуго како би бирачи могли бесплатно да прегледају и провере своје личне податке односно податке својих рођака. У законском оквиру треба јасно навести ко може да врши проверу бирачких спискова, начин вршења провере, као и временска раздобља када бирачки спискови треба да буду доступни јавности за преглед.

Законски оквир треба јасно да дефинише дозвољене начине коришћења информација добијених прегледом бирачких спискова, као и да ли се такве информације могу користити у друге сврхе осим да се захтевају исправке или оспорава регуларност регистрације одређених бирача. У закону би требало посебно навести да ли се такве информације могу користити у предизборним кампањама политичких странака и кандидата и установити санкције за злоупотребу информација добијених из бирачких спискова. Законом се исто тако мора предвидети да ли спискови могу бити доступни за коришћење у електронском облику политичким странкама или другим тачно одређеним актерима избора, на захтев, као и јавности уопште.

У законском оквиру треба јасно прописати коме је дозвољено да захтева измене односно уносе у бирачки списак или брисање из истог, начин подношења таквих захтева и када се могу подносити. Захтеви у погледу измена, допуна или брисања из бирачких спискова не треба да буду ограничени на период пред саме изборе, осим када је неопходно да се спискови комплетирају пре избора. Грађане не треба ограничити на подношење захтева који се односе само на њих лично. Свакоме треба да буде дозвољено да поднесе захтев који се односи на друго лице, под условом да је то лице обавештено о захтеву и да је дозволило подношење захтева у своје име. Поред тога, захтеви за уношење измена треба да буду доступни на увид јавности. Измене, уписе и брисање треба вршити само по испостављању одређене документације и у складу с процедуром одређеном у законском оквиру. Решења по захтевима треба доносити брзо и ефикасно, у законом прописаном року. Неповољна решења морају бити подложна жалби, а о самим жалбама се мора решавати брзо и ефикасно, у законом прописаном року.

Систем регистрације бирача може да буде активан и пасиван. Без обзира на избор система, треба водити рачуна и обезбедити једноставност регистрације, провере и вођења података о бирачима и уклонити све препреке које би могле да спрече



или одврате бираче од регистрације односно ажурирања својих података. Коначну одговорност за тачност бирачких спискова могу да носе локалне власти или органи централне власти. Уношење измена треба дозволити искључиво лицима одговорним за вођење бирачког списка и само на основу документације која оправдава измене. Међутим, систем регистрације бирача прописан законом треба на првом месту да осигура да се бирачки спискови воде на тачан и транспарентан начин којим се штити право пунолетних грађана да се региструју, а на другом, да спречи противзаконито и лажно регистровање бирача. Бирачки спискови морају се систематски ажурирати и исправљати на транспарентан начин, довољно времена пре одржавања избора, како би се пружио могућност учесницима избора и гласачима да провере њихову тачност.

## 8.2. Састављање бирачких спискова за дан избора

Бирачки спискови треба да буду ажурирани пре дана одржавања избора и да буду физички доступни на бирачким местима ради провере да ли бирачи којима се даје гласачки листић испуњавају услове за гласање. Законски оквир треба да садржи конкретне одредбе о ажурирању бирачких спискова пре дана одржавања избора, што се односи на прецизне рокове за штампање прелиминарних бирачких спискова, контролу јавности, захтеве за измене и исправке, подношење приговора на решења изборне администрације по захтевима за измене и исправке и штампање коначних спискова ради испоруке на бирачка места.

Мора се законом јасно уредити коме је дозвољено да захтева ажурирање бирачке евиденције и уписа у списак, као и поступак и рок за подношење таквих захтева. Поред тога, бирачи на које се захтеви односе, било да се због њих бришу с бирачког списка или распоређују на друго бирачко место, морају бити обавештени о захтеву и имати прилику да поднесу документацију или информације у прилог или против тог захтева. У законском оквиру морају се навести конкретни поступци у вези с овом врстом захтева да би се избегло евентуално ускраћивање права гласа бирачима који испуњавају све услове.

Писана документација потребна за правдање неке промене односно измене у бирачком списку треба да буде јасно наведена у закону. Уколико је измена односно исправка дозвољена на основу писане изјаве у случају непостојања пратеће документације, онда у закону треба јасно навести облик у којем се даје изјава и да ли се даје у присуству сведока или државног службеника. Не сме постојати никаква сумња у погледу оправданости измене односно исправке на основу документације или података испостављених изборној администрацији. Законским оквиром треба прописати да се решења по захтевима доносе брзо и ефикасно у прописаном року. Мора постојати могућност жалбе суду на сва решења, и судови о жалбама морају одлучивати брзо и ефикасно, у законом прописаном року.

Рокови за ажурирање бирачких спискова морају бити јасни, а после њиховог истека требало би онемогућити даље измене бирачких спискова. Законом треба забранити измене и исправке евиденције по истеку законског рока за уношење измена и исправки. Међутим, законом се може дозволити, под одређеним условима, уношење измена и исправки после истека рока на основу одговарајућег судског налога. Законом треба обавезати јединице локалне самоуправе и бирачка места да саопште број регистрованих бирача у целој земљи по завршетку регистрације бирача. Јавно

саопштавање броја регистрованих бирача пре одржавања избора помаже учесницима избора и повећава укупну транспарентност изборног процеса.

Ради ажурирања бирачких спискова може бити потребно направити посебне бирачке спискове за посебне услове гласања, као што су гласање у иностранству, гласање пре изборног дана, гласање особа укључених у спровођење избора на дан избора, гласање путем мобилних гласачких кутија, гласање од куће или гласање у одсуству бирача који се не налазе у свом месту пребивалишта на дан избора. Законом треба јасно прописати поступке, рокове и све модалитете за формирање посебних бирачких спискова и начин брисања из редовних спискова бирача који су уписани у посебним списковима.

Законом треба прописати када се коначни бирачки спискови, по истеку свих рокова, морају штампати и испоручити на бирачка места. Законом се мора јасно одредити које личне податке гласача могу да садрже спискови који се испоручују на бирачка места, што се односи и на посебне бирачке спискове.

### 8.3. Заштита личних података и информација о бирачима

Поред тога што се захтева пуна транспарентност ради заштите интегритета бирачких спискова, законом треба предвидети заштиту личних података и информација прикупљених током регистрације бирача. Законским оквиром прописана је обавеза лица да саопште одређене податке органима власти за потребе регистрације у својству бирача или кандидата на изборима. Законским оквиром треба забранити прикупљање, коришћење и преношење личних података и информација на сваки начин и за све потребе осим ради остваривања права гласа. Треба посебно обратити пажњу на оне одредбе које се односе на отиске прстију, фотографије и матичне бројеве, као и на етничку припадност или друге факторе који би могли да доведу до дискриминације или бирача доведу у ситуацију да буде лично угрожен. Стручњак који оцењује изборно законодавство такође треба пажљиво да процени одредбе којима се прописује које ће све личне информације и подаци о бирачима бити јавно наведени у бирачким списковима.

Заштита личних података заснива се на основном праву на приватност признатом у међународним и регионалним документима о људским правима. Комитет за људска права Уједињених Нација констатовао је да прикупљање и чување личних података у рачунарима, у базама података и другим уређајима угрожава право на приватност гарантовано МППП.<sup>40</sup> У међународним и регионалним документима разјашњено је да право на приватност подразумева и начин на који државе прикупљају и аутоматски обрађују личне податке. Поред тога, ЕСЉП је одлучивао у предметима из области заштите личних података и права на приватност.<sup>41</sup> Европски суд наглашава да је заштита личних података од суштинске важности за уживање права на приватност. Законске одредбе о бирачким списковима морају се пажљиво анализирати и оценити како би се осигурало да је право бирача на приватност заштићено законом. Такође,

40 „Општи коментар бр. 16: Право на поштовање приватног и породичног живота, дома и преписке и право на заштиту части и угледа (чл. 17)”, Канцеларија Високог комесара за људска права УН, 4. август 1988, став 10, <<http://www.refworld.org/docid/453883f922.html>>.

41 Видети, на пример, С. и Марпер против Уједињеног Краљевства [GC], бр. 30562/04 і 30555/04, 4. децембар 2008.

зависно од тога у којој мери се подаци о бирачима чувају, мењају, бришу, преузимају или обрађују, они су предмет посебних правила којима се регулише аутоматска обрада личних података. Та посебна правила тема су XV поглавља под називом „Примена нових гласачких технологија”.



# 9.

## Политичке странке и кандидати

### 9.1. Равноправност пред законом

Законски оквир мора да обезбеди свим политичким странкама и кандидатима да се надмећу на изборима на основу равноправног положаја пред законом. У ставовима 7.5 и 7.6 Документа ОЕБС-а из Копенхагена из 1990. године постављени су стандарди у том погледу.

Ставом 7.5 Документа из Копенхагена захтева се да грађанима буде дозвољено „да се без дискриминације кандидују за политичке и јавне функције, било појединачно било као представници политичких странака или организација“.<sup>42</sup> Дакле, кандидатима за

<sup>42</sup> Видети и Општи коментар бр. 25 Комитета за људска права УН, у којем се наводи, у ставовима 15 и 17: „Лица која по свим осталим условима могу да се кандидују на изборима не би требало да буду искључена... због политичке припадности“, и „Право да се буде биран не би требало неразумно да се ограничава услова да кандидати буду чланови странака или чланови тачно одређених странака.“ Комитет за људска права УН, Општи коментар бр. 25, *op. cit.*, напомена 21.

функцију мора бити дозвољено да се кандидују као страначки кандидати, независни кандидати које номинује група грађана или као кандидати који сами себе предлажу. Међутим, мора се пазити да се приликом израде законског оквира спречи могућност да су кандидати који номинују сами себе наведени на гласачком листићу као да припадају некој политичкој странци или да их подржава нека странка, а без њене потврде. То је потребно да бирачи не би били довођени у заблуду о нечијој партијској припадности приликом заокруживања кандидата на листићу. Поред тога, кандидати не смеју бити дискриминисани ни на који начин, без обзира на страначку припадност или непостојање исте.

Ставом 7.6 Документа из Копенхагена прописано је да се поштује „право појединаца и група да уз потпуну слободу оснивају сопствене политичке странке и друге политичке организације“ као и да власт треба „обезбедити тим политичким странкама и организацијама потребне законске гаранције како би могле међусобно да се надмећу на основу равноправности пред законом“ Зато је потребно да се правним оквиром уставове услови који свим политичким странкама и кандидатима омогућавају надметање на изборима на правичној основи. У неким земљама, успостављање правичних услова за све учеснике у изборима назива се обезбеђивање услова за „фер игру“ (енг. „level playing field“). Овом спортском аналогијом илуструје се принцип да ниједна политичка странка нити кандидат не треба да имају нелојалну предност над другима нити да буду стављени у неповољан положај.

Коришћење односно „злоупотреба“ државних средстава постало је веома проблематична област у многим државама за време избора и таква пракса супротна је начелу равноправног третмана кандидата и политичких странака. Иако је природно и неизбежно да они који су већ на функцијама имају одређену предност, мора се пазити да се законима таква предност не продужава унедоглед и не повећава. Кандидати и политичке странке којима још траје актуелни мандат не смеју користити државне финансије односно средства (тј. материјале, уговоре о раду, превоз, кадрове или друга слична државна средства) ради сопствене користи. Ставом 5.4 Документа ОЕБС-а из Копенхагена прописано је, с тим у вези, да у земљама учесницама мора да постоји „јасна одвојеност између државе и политичких странака; нарочито, политичке странке неће се сједињавати с државом.“

Да би се омогућило успешно регулисање коришћења државних средстава, у законодавству треба јасно дефинисати шта се подразумева под злоупотребом. На пример, иако је актуелним функционерима често дозвољено да бесплатно користе поштанске услуге (што се сматра неопходним за информисање јавности о томе како врше власт), слање поштом страначке пропаганде или политичких програма кандидата представља злоупотребу бесплатних средстава. Законодавством морају да се регулишу такве злоупотребе. Злоупотреба државних средстава и овлашћења може да подразумева манипулацију или застрашивање запослених у државној служби. Није нечувено да влада захтева од својих запослених присуство на провадиним митинзима. Такво поступање треба изричито и без изузетка забранити законом. Политичке странке не смеју захтевати од јавних службеника (државних службеника) да уплаћују новац странци. Такво поступање треба да буде забрањено законом као злоупотреба државних средстава и овлашћења.

## 9.2. Редослед кандидата односно странака на гласачком листићу

Један од темељних принципа демократских избора је постојање веродостојног изборног надметања политичких странака и кандидата. То се може постићи само ако политичке странке и кандидати имају стварну прилику да осигурају да им се име нађе на гласачком листићу путем процеса регистрације који је предвидљив, правичан и разуман. То питање уређује се не само законодавством које регулише изборе, већ и законским одредбама о оснивању политичких странака. Закон којим се регулише оснивање и регистравање странака не би требало да садржи никакве неоправдане захтеве везано за тај процес.

Иако законски оквир не треба да омета опште активности политичких странака и независних кандидата, њиме је могуће увести одређене услове за политичке странке и независне кандидате који желе да се нађу на гласачком листићу за одређене изборе. Место на гласачком листићу за одређене изборе обично се одобрава када политичка странка или независни кандидат испуни неке од следећих услова: (1) уплата новчаног депозита; (2) сакупљен минималан број потписа регистрованих бирача; или (3) додела мандата или добијање минималног процента гласова на претходним изборима. Међутим, истовремено увођење више од једног од поменутих услова за стављање странке односно кандидата на гласачки листић сматра се ограничењем политичког плурализма.

У законском оквиру треба јасно навести све појединости везане за регистрацију за одређене изборе. То подразумева датуме почетка и завршетка процеса регистрације, временски период у коме је потребно прикупити потписе у случају да је то потребно за регистрацију, као и поступак верификације потписа. У случајевима где је законским оквиром предвиђено прикупљање потписа, мора се предвидети разуман рок за прикупљање. Законским оквиром треба обезбедити једнообразност поступка регистрације који је исти за све кандидате и политичке странке.

Без обзира на поступке које је могуће применити код регистрације, она не треба да буде везана за ирелевантне услове који нису у вези с питањем да ли политичка странка односно независни кандидат уживају довољно велику подршку да се њихово име нађе на гласачком листићу. Разлози за одбијање захтева за регистрацију треба да буду засновани на објективним критеријумима који су јасно наведени у законском оквиру.

Када је услов за регистрацију број прикупљених потписа, посебну пажњу треба посветити начину на који се потписи верификују. Неважећи потпис треба да буде само и једино то – неважећи потпис. Неважећи потпис не треба да поништава важност осталих потписа односно списка потписа.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Следећи пример илуструје зашто, када се ради о прикупљању потписа, регистрација мора да се заснива на утврђивању фиксног броја важећих потписа, без обзира на број или проценат неважећих потписа који се могу наћи на регистрационој листи потписа. Претпоставимо да је кандидату за парламент потребно најмање 1000 важећих потписа да би испунио услове за кандидовање. Кандидат Б је изузетно популаран и сакупи 2500 потписа подршке. Од тих 2500 потписа, 2130 су важећи, а 370 су неважећи потписи. У складу с верификационим поступком који се примењује у датој земљи, провери се 875 потписа, односно 35% поднетих потписа, од чега је 699 важећих, а 176 неважећих. Сада је, међутим, законом прописано да се даља верификација потписа на листи обуставља, јер број неважећих потписа утврђен током верификације представља више од 15% укупног броја потписа верификованих на листама. Крајњи резултат је да је кандидату који је имао 2130 важећих потписа, када је било потребно само 1000, забрањено да се кандидује.

Кандидат или странка могу бити у обавези да доставе фиксни број важећих потписа или фиксни проценат важећих потписа. У случајевима када је законски услов достављање фиксног процента потписа, треба да буде јасно да се тај проценат заснива на унапред познатом броју на одређени дан, као што је број регистрованих бирача у изборној јединици, у складу с подацима које је саопштио одређени изборни орган на одређени датум. Без обзира на то да ли је фиксни број или проценат утврђен законом, закон треба да дозволи подношење укупног броја потписа изнад прага у случају да се утврди да су неки потписи неважећи. Међутим, потребни број потписа не би требало да прелази један одсто укупног броја бирача регистрованих у изборној јединици.<sup>44</sup>

Веродостојан процес верификације потписа подразумева верификацију свих потписа поднетих до тренутка када је достигнут минимални број верификованих потписа потребних за регистрацију. Једном када се утврди минимални број потписа, политичка странка односно кандидат треба да буду регистровани.<sup>45</sup>

Поступци провере потписа морају се пажљиво конципирати како би се спречиле злоупотребе или дискриминација на штету или у корист одређене политичке странке или кандидата. Морају се примењивати објективна правила која не дискриминишу никога. У супротном, листа коју једна странка или кандидат достави на верификацију може бити изузетно детаљно прегледана, а друга листа одобрена без икакве провере. Изборним законодавством треба дефинисати како се врши верификација потписа и јасно прописати да се то односи поједнако на све листе. Поједнако је важно да закон тачно прописује који детаљи се проверавају приликом верификација потписа. У неким земљама, листе потписа проверавају се тако што се траже очигледне грешке у документацији, нпр. исти бирач се два пута потписао или бирач није навео своју адресу у случају да се то тражи, док су у другим земљама прописане детаљније провере, нпр. провера важности бројева личних исправа или кућне посете потписницима. Законом треба јасно утврдити врсту поступка верификације како би се осигурало да све листе подлежу једнакој провери, по јасно наведеним објективним критеријумима. Законом треба прописати попуњавање одговарајућих образаца или записника који одражавају кораке предузете у поступку верификације за случај да се изјави приговор у вези с неком одређеном регистрацијом или одбијањем захтева за регистрацију.

Одредбе које се тичу географских региона где се потписи прикупљају морају такође пажљиво да се размотре. Изборним законом може бити прописано да странка мора да добије одређени број потписа у сваком региону земље. Таквом одредбом дискриминишу се странке које уживају јаку подршку грађана, али је та подршка ограничена на одређени регион. Таква одредба такође може да буде дискримина-

44 Венецијанска комисија, „Кодекс добре праксе у изборним питањима”, *op. cit.*, напомена 2.

45 У земљи у којој је законским оквиром предвиђена верификација прикупљених потписа статистичком анализом узорка поднетих потписа, законом, као и записницима о регистрацији односно одбијању регистрације, треба да се одреди следеће: (а) величина узорка који се узима и проверава; (б) начин узимања узорка, што може да подразумева компјутерско генерисање насумичних бројева; (в) тестови који се примењују да би се утврдило да ли је одређени потпис важећи; (г) формула за утврђивање броја потписа у узорку који морају бити важећи да би молба за регистрацију била прихваћена; и (д) ако је потребно, околности у којима се може узети додатни узорак.

торска у односу на мале странке и националне мањине и самим тим је неспојива с правом на слободно удруживање.<sup>46</sup>

Проблематичан је такође и услов да гласачи могу да дају свој потпис подршке само једном кандидату или странци, јер давање потписа подршке да се неки кандидат или листа кандидата региструје није замена за гласање за тог кандидата односно листу кандидата. Ако постоји такво ограничење, кандидату који је у доброј вери прикупио потребан број потписа може бити ускраћена регистрација без његове кривице зато што су гласачи потписали више од једне петиције. У најгорем случају, гласачи могу намерно да потпишу више од једне петиције како би спречили одређеног кандидата да се региструје.

Тамо где уплата новчаних депозита представља предуслов за регистрацију, износ депозита мора да буде довољно висок да одврати неозбиљне странке и кандидате, али истовремено не сме да буде толико висок да онемогућава легитимне странке и кандидате да се нађу на гласачким листићима. Поред тога, добра пракса је да се новчани депозити врате странкама и кандидатима који добију одређен број или проценат гласова. Граница за повраћај депозита мора бити разумно одређена. Одредбама које регулишу регистрацију, укључујући висину новчаног депозита односно број потребних потписа, морају се узети у обзир стварне економске и демографске околности у датој држави. Висина новчаног депозита може се учинити разумном, а да је у ствари неоправдано висока за већину грађана због стварне економске ситуације.

У закону треба навести рокове у којима је орган надлежан за регистрацију дужан да одобри односно одбије захтев за регистрацију. Разлози за одбијање морају бити јасно наведени у закону и заснивати се на објективним критеријумима. Законом би требало дозволити исправљање техничких недостатака у неком прихватљивом року после одбијања захтева. Законом такође треба предвидети и могућност подношења жалбе суду после коначно одбијеног захтева за регистрацију, јасно дефинисати жалбени поступак и прописати хитно доношење судске одлуке како би се кандидату или странци омогућило да се нађу на гласачком листићу у случају када је захтев непрописно одбијен. Када се регистрација одобри и сви приговори реше или када истекне рок за приговор, питање регистрације или евентуалног одјављивања не би требало поново да представља проблем. То је потребно да би се избегле злоупотребе и спекулације везано за могућност одјављивања.

46 Видети Смернице о уређењу рада политичких странака (Варшава: Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права, 2011), <<http://www.osce.org/odihr/77812>>.





OSCE

# 10.

## Равноправан третман и приступ медијима

### 10.1. Опште напомене

Уређивање рада медија за време избора може бити компликована тема због потребе да се успостави равнотежа између права гласача да буду информисани, права кандидата и политичких странака да преносе политичке поруке и права медија на слободу изражавања. Бирачи имају право да добијају информације од кандидата и политичких странака како би у пуној мери остварили своје право гласа. То право бирача, које подразумева „без обзира на границе... [слободу] изналажења, примања и ширења информација и идеја свих врста, у усменом, писменом, штампаном или уметничком облику, или на било који начин по слободном избору”<sup>47</sup> посебно је важно

47 „Међународни пакт о грађанским и политичким правима”, Генерална скупштина Уједињених Нација, 16. децембар 1966, члан 19 <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>.

za vreme izbora. Kada se procenjuju propisi iz oblasti medija uvek mora da se uzima u obzir osnovno pravo birača da budu informisani.

Кандидати и политичке странке такође имају право да бирачима саопштавају своје политичке поруке, предизборне програме и ставове о разним питањима. То могу чинити у разним медијским форматима и различитим начинима комуникације и извештавања. Важно је да кандидати и политичке странке „имају једнаке могућности да информишу бираче о својој политици, без дискриминације у погледу приступа медијима“.<sup>48</sup>

Медији имају право да информишу јавност о изборној кампањи и да изражавају мишљења. Медији имају право да извештавају о кандидатима, политичким странкама, питањима везаним за кампању, раду изборне администрације, проблемима и инцидентима који се појаве током кампање, дешавањима на дан избора и саопштавању изборних резултата. Права медија у изборном процесу морају се узети у обзир, као и права бирача, кандидата и политичких странака.

Приликом оцене законских одредби којима се уређује рад медија, потребно је узети у обзир све одредбе у њиховој укупности, без непотребног фокусирања на једну одредбу, због већег броја основних права на које се односе. Поред тога, реч је о законодавству у области која се стално развија и стручњак који даје оцену треба да узме у обзир најскорије одлуке уговорних тела и ЕСЉП приликом оцењивања законских одредби којима се уређује рад медија за време избора. На поменути развој прописа који уређују рад медија утичу и све већа употреба интернета и нових медијских технологија у изборном процесу.

## 10.2. Равноправан третман и приступ

У ставовима 7.6 и 7.8 Документа ОЕБС-а из Копенхагена из 1990. године концизно су сумирани стандарди за равноправан третман и приступ медијима. У ставу 7.6 захтева се да власт пружи политичким странкама и организацијама „потребне законске гаранције како би могле међусобно да се надмећу на основу равноправности пред законом и органима власти.“ У ставу 7.8 држава се обавезује да обезбеди да „не постоје никакве законске ни административне препреке неометаном приступу медијима по основу једнаког третмана за све политичке групације и појединце који желе да учествују у изборном процесу.“

Уређење питања равноправног третмана и приступа може да буде компликовано, јер се у неким државама захтева строга равноправност у приступу, док друге дозвољавају „правичан приступ“, за разлику од строге равноправности. За „правичан приступ“ је признато да испуњава обавезу равноправног третмана, под условом да се приступ „омогућава по објективним критеријумима за мерење степена укупне подршке.“<sup>49</sup> Изазов приликом израде законодавства је да се утврде објективни критеријуми за мерење степена укупне подршке. Неке државе су као критеријум за

48 Приручник за праћење медија за мисије за посматрање избора (Варшава: Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права, 2012), страна 14, <<http://www.osce.org/odihr/elections/92057>>.

49 Видети „Заједничка изјава о медијима и изборима“, Специјални извештај УН за право на слободу мишљења и изражавања, представник ОЕБС-а за слободу медија, Специјални извештај ОАД за слободу изражавања и Специјални извештај АЧПР за слободу изражавања и приступ информацијама, 15. мај 2009, <<http://www.article19.org/data/files/pdfs/press/joint-statement-on-the-media-and-elections.pdf>>.

мерење користиле резултате с претходних избора. Друге земље служе се бројем кандидата који се кандидују на текућим изборима као критеријумом за мерење, по логици да се актуелна подршка показује способношћу да се кандидују представници на изборима. Без обзира на приступ који дата земља примени у свом законодавству, свака формула за „правичан приступ“ мора се пажљиво проценити у светлу обавезе равноправног третмана у давању приступа политичким такмацима који задовољавају праг минималне подршке на основу објективних критеријума.

Законски оквир једне земље треба да садржи те гаранције и јасно дефинисани процес за њихово правовремено спровођење пре и за време избора. Процес успостављања формуле или распореда за равноправан приступ медијима за одређен изборе, било да је приступ „строго равноправан“ или „правичан“ треба да буде разумљив и објективно применљив. Потребно је узети у обзир и различити статус јавних, односно медија у државном власништву, које финансирају сви порески обвезници, и приватних медија, којима се може дати већа слобода одлучивања у оквиру изборних кампања.

Пракса којом би се обезбедило испуњење тог стандарда обухвата прописивање да главне политичке странке, тј. оне које су добиле одређени минимум гласова на претходним изборима или су, на основу објективних критеријума, показале да уживају степен подршке који прелази минимални праг, имају право на редовне бесплатне термине на јавним радио и телевизијским станицама не само за време трајања избора. Примена наведене праксе може се обезбедити ако се у законском оквиру одреди да се таквим политичким странкама гарантује утврђен број минута у радијским и телевизијским програмима сваког месеца. Током изборних кампања, политичким странкама и кандидатима може се доделити још бесплатних термина како би могли да информишу гледаоце о својим кандидатурама.

Бесплатни термини на радио и телевизијским станицама или простор у новинама најчешће се додељују на равноправној односно правичној основи за време трајања избора и према унапред утврђеној формули која се може објективно применити. Објективна примена може се олакшати законом којим се утврђује минимално трајање термина на радио и телевизијским станицама који се додељују политичким странкама и кандидатима. Укупно трајање термина који се додељују мора бити довољно да бирачи добију информације од кандидата и политичких странака, како би ефикасно остварили своје право гласа и да би све политичке странке и кандидати могли да се успешно надмећу на изборима.<sup>50</sup>

Приликом процене или израде законских одредби о правичном приступу медијима, прописи који уређују медијско извештавање о активностима актуелних функционера у контексту изборне кампање могу да представљају још једну област за анализу и оцену. Они који учествују у власти привлаче већу медијску пажњу. Медијско извештавање о активностима креатора политике, укључујући и за време трајања избора, природно

50 Међутим, стручњаци који оцењују изборно законодавство морају такође имати у виду да, у земљама у којима владају посебно либерални режими регистрације политичких странака, може постојати на стотине регистрованих странака и многе међу њима могу да се одлуче да учествују у изборима. У таквом окружењу, строго равноправан третман свих учесника избора може да обесмисли или потпуно онемогући медијско извештавање, чак и ако се медији труде да свој посао раде у доброј вери. У таквим ситуацијама, решење за равноправан третман који је неделотворан и омогућава квалитетно информисање бирача могао би да буде неки механизам за утврђивање „главних политичких интереса“ који би добили повлашћени третман на основу широког политичког консензуса. Приватни медији су у бољој позицији да се снађу у таквим ситуацијама јер је вероватно да ће трошкови оглашавања бити превисоки за безначајне политичке странке.

је и неопходно да би грађани имали приступ информацијама. Истовремено, иако актуелни функционери по правилу добијају више медијског простора, медији треба да извештавају о активностима власти на урванотежен и критички начин и да се руководе принципом актуелности приликом избора тема за извештавање.

Питање плаћеног политичког оглашавања такође може бити компликовано за уређивање, пошто је јасно да су, с тим у вези, актуелна права на добијање и давање информација и право на слободу изражавања. Европски суд за људска права установио је, у најмање једном случају, да је забраном плаћеног политичког оглашавања повређено право на слободу изражавања из члана 10 Европске конвенције о људским правима.<sup>51</sup> Према томе, забране односно ограничења плаћеног политичког оглашавања морају се пажљиво формулисати како би се поштовало право на слободу изражавања. У случајевима када је плаћено политичко оглашавање дозвољено, мора постојати гаранција равноправног третмана и приступа. Неравноправност настаје ако законским оквиром није обезбеђено да се свим политичким странкама и кандидатима мора понудити иста цена за услуге оглашавања и слични услови везано за време и локацију. Уколико је плаћено политичко оглашавање дозвољено, мора се нудити по истој цени услуге и под сличним условима за све политичке странке и кандидате. Уз то, плаћено политичко оглашавање треба да буде јасно идентификовано као такво, а не прерушено у вести или уреднички избор садржаја.<sup>52</sup>

Равноправан третман и приступ медијима, било да је установљен по строго равноправном или правичном основу, може бити регулисан законом дате државе о медијима или јавном информисању, уместо законом којим се примарно регулишу избори. Поред тога, у том закону могу се дати само опште изјаве о равноправном односно правичном третману и приступу медијима, а надлежност за детаљно регулисање појединости везаних за спровођење поверити централном органу изборне администрације или комисији специјализованој за медије. Без обзира на то да ли се рад медија уређује законом или подзаконским актима, праћење рада медија препоручује се како би се се обезбедило поштовање прописа. Поред тога, морају постојати одговарајући поступци којима се политичким странкама и кандидатима омогућава да се жале управном органу или суду због повреде одредби о праву на равноправан односно правичан третман и приступ, као и да им се изда наредба којом се одређује да се странци односно кандидату додели додатни медијски простор уколико је то неопходно за отклањање поменуте повреде.

Стандард равноправног односно правичног третмана и приступа медија угрожен је ако су медији у државном власништву или под државном контролом у прилици да фаворизују неку политичку странку или кандидата у вестима, политичком извештавању, на форумима или у уреднички изабраним садржајима. Пристрасно извештавање односно третман у државним медијима треба да буду забрањени, а државни органи треба да буду у обавези да без одлагања реагују на све повреде у тој области.

51 Видети ТВ Вест Ас & Роголанд Пенсјонистпарти против Норвешке, бр. 21132/05, 11. децембар 2008; Вереин геген Тиерфабрикен Сцхвеиз (ВгТ) против Швајцарске (6. 2) [ГЦ], бр. 32772/02, 30 јун 2009. Видети такође Бовман против Уједињеног Краљевства [ГЦ], бр. 24839/94, 10. фебруар 1998.

52 Видети „Препорука бр. Р (99) 15 Комитета Министара држава чланица Савета Европе о мерама које се односе на медијско извештавање о изборним кампањама”, Савет Европе, 9. септембар 1999. Видети такође Приручник за праћење медија за мисије за посматрање избора, оп. цит., напомена 48.

### 10.3. Ограничења слободе изражавања за време изборне кампање

Одржавање демократских избора није могуће ако се законским оквиром ограничава или спречава слобода говора и изражавања у изборној кампањи. Важно је да се правним оквиром заштити слободно политичко изражавање и говор. Законом не треба уводити кривичне санкције за говор којим се „клевећу“ или „вређају“ изборни такмаци.<sup>53</sup> Поред тога, без обзира на извор права, законски оквир не сме дозволити поништавање кандидатуре или затвор због „клеветања“ другог кандидата или политичке странке.

Слобода изражавања представља суштински темељ демократије. Европски суд за људска права констатовао је јасно тај принцип.

„(...) слобода изражавања представља један од суштинских темеља демократског друштва и један од основних предуслова за његов напредак и за лично самоостварење... [Та слобода] не односи се само на „информације“ или „идеје“ које се примају с одобравањем или се сматрају безазленим или неутралним, већ и на оне које су увредљиве, шокантне или узнемиравајуће. То су захтеви плурализма, толеранције и широких шватања, без којих нема „демократског друштва“. Како је наведено у члану 10, постоје изузеци од те слободе, који, међутим, морају бити строго тумачени, а потреба за евентуалним ограничењима мора се утврдити на убедљив начин.

Суд подсећа да су границе прихватљиве критике шире када се она односи на политичаре у вршењу јавних функција, него у односу на приватна лица, јер се ови први, када је реч о њиховим речима и поступцима, неизбежно и свесно стављају под лупу како новинара, тако и широке јавности. Политичари морају да показују већи степен толеранције, посебно када сами дају јавне изјаве које подлежу критици.”<sup>54</sup>

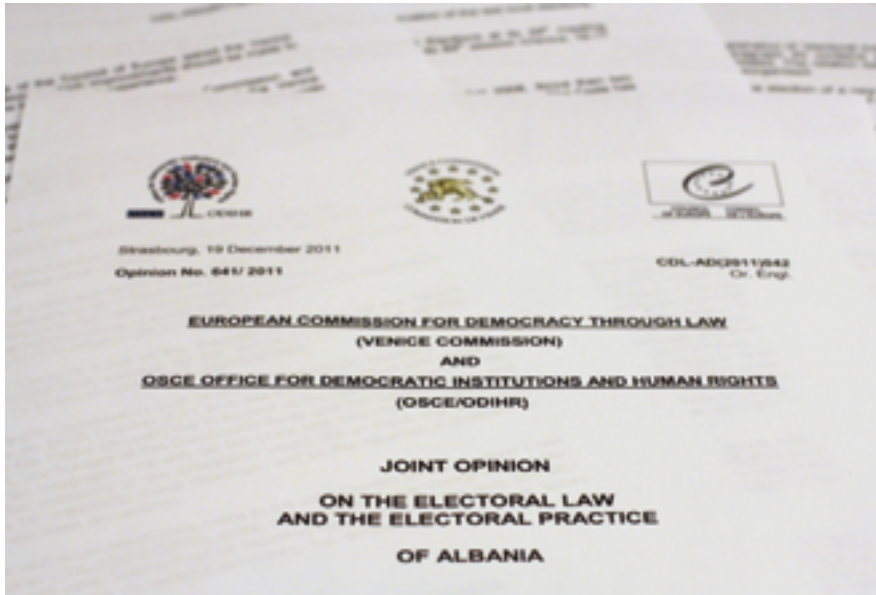
Могућност гласача, кандидата и политичких странака да слободно и отворено размењују политичке ставове од кључног је значаја. Свако ограничавање слободног изражавања и говора онемогућава одржавање енергичне и живе кампање, која је изузетно битна за изборне активности у демократском друштву.

53 Представници међународних и регионалних институција за слободу изражавања препоручили су укидање свих закона којима се криминализује клевета. Видети „Међународни механизми за промовисање слободе изражавања, „Заједничка декларација“, Специјални извештај УН за право на слободу мишљења и изражавања, представник ОЕБС-а за слободу медија, Специјални извештај ОАД за слободу изражавања, 10. децембар 2002, <<http://www.osce.org/fom/39838>>.

54 Видети пресуде ЕСЉП у случајевима Копривица против Црне Горе, бр. 41158/09, 22. новембар 2011, Миззи против Малте, бр. 17320/10, 22. новембар 2011; као и раније случајеве Јерусалим против Аустрије, бр. 26958/95, 27. фебруар 2001. и А. против Уједињеног Краљевства, бр. 35373/97, 17. децембар 2002. Суд је пресудио да је политички говор толико неприкосновено заштићен да практично ужива имунитет од гоњења по тужби за клевету.

Свако ограничавање слободног политичког изражавања супротно је међународном праву људских права, осим уколико је то ограничење строго неопходно у демократском друштву, као што је прописано у члану 10 Европске конвенције о људским правима.<sup>55</sup> Поред тога, таквим ограничењима често се крше гаранције слободе говора из државног устава. Тај стандард, међутим, не важи за забране запаљивог говора срачунатог да наведе другог на насиље или етничку мржњу.

55 *Ibid.*



# 11.

## Финансирање и трошкови изборне кампање

### 11.1. Опште напомене

Финансирање изборне кампање представља материју коју је компликовано уређивати, због потребе да се успостави равнотежа између свођења несразмерних трошкова на најмању могућу меру, што може да угрози слободан избор гласача, и права на слободу удруживања и изражавања, које се често остварују давањем новчаних прилога или донирањем услуга неком кандидату или политичкој странци. Уз то, будући да се такви прилози дају углавном политичким партијама ван периода изборне кампање, процена регулаторног оквира треба да садржи и разматрање закона о финансирању политичких странака који се односе на опште активности политичких партија. Реч је о законодавној области која се развија и стручњак који оцењује законодавство треба да узме у обзир најскорије одлуке уговорних тела и Европског суда за људска права

приликом процењивања законских одредби о финансирању и трошковима изборне кампање.

## 11.2. Финансирање кампање из јавних (државних) извора

Ако је законским оквиром прописано финансирање кампање из јавних (државних) извора, онда би оно требало да се заснива на принципу равноправности пред законом. Ставовима 7.6 и 7.8 Документа ОЕБС-а из Копенхагена дата су одређена упутства у том погледу. У ставу 7.6 се обавезује се влада да обезбеди политичким странкама и организацијама „потребне законске гаранције како би могле међусобно да се надмећу на основу равноправности пред законом и органима власти.“ У ставу 7.8 налаже се да је влада дужна да обезбеди да „не постоје никакве законске ни административне препреке неометаном приступу медијима по основу једнаког третмана за све политичке групе и појединце који желе да учествују у изборном процесу.“ Одредбе о јавном финансирању кампања морају бити у складу с принципима равноправности пред законом и недискриминације. Међутим, слично као и у случају уређења рада медија, може се применити принцип равноправног третмана у финансирању кампање уз строго равноправност или, пак, по основу правичности.

Законским оквиром треба прописати да се расподела јавних средства за кампање врши на правичан, транспарентан, правовремен и одговоран начин. Законски оквир треба да обезбеди да се актуелним функционерима не даје никаква предност везано за расподелу средстава за потребе кампање. То не значи да се јавно финансирање кампања не може заснивати на формулама „правичности“. Међутим, све одредбе о јавном финансирању морају бити јасно наведене у закону и засноване на објективним критеријумима који не могу бити предмет произвољног тумачења државних органа.

## 11.3. Финансирање кампање из приватних извора

Регулисање прилога кампањама из приватних извора једна је од најосетљивијих области која се мора уредити у изборном законодавству. С једне стране, учешће приватних лица у политичким кампањама путем давања прилога представља позитиван начин остваривања политичких права. С друге стране, постоји ризик од незаконитог утицаја који може да буде последица превисоких или несразмерних прилога једног даваоца прилога или групе давалаца. Потребно је, према томе, заузети избалансирани приступ приликом уређивања питања финансирања изборних кампања из приватних извора.

Свако ограничавање финансирања политичких кампања из приватних извора мора се пажљиво испитати. То је осетљива област где контекст дате земље има важну улогу јер је, у уставном оквиру неких земаља прописано да је право на давање новца политичкој кампањи потребно строго заштити, поједнако као право на политички говор. Свако ограничавање и спутавање мора бити разумно и такво да штити право на политичко изражавање путем давања прилога политичкој кампањи, а да се истовремено чува интегритет изборних процеса. Законским оквиром треба дозволити финансирање политичких кампања из приватних извора и установити разумна ограничења висине прилога из приватних извора. Треба дозволити прилоге из приватних извора јер, према речима ЕСЉП, слобода политичке дебате представља „камен темељац сваког демократског система“ и „слобода изражавања један је од услова“ потребних да се



„обезбеди слободно изражавање мишљења народа приликом избора законодавне власти.“<sup>56</sup> Шта представља разумно ограничење зависи од врсте избора и фактора који су карактеристични за дату државу, укључујући и релативне трошкове медијског оглашавања и другог предизборног материјала.

Физичка лица треба буду слободна да дају прилоге за кампање кандидатима по сопственом избору, у складу са законским одредбама којима се регулишу висина, временски оквир и начин за давање прилога, као и обавезе везане за објављивање података о прилозима. Закон не треба да садржи одредбе којима се средства из приватних извора покушавају усмерити одређеним странкама или кандидатима. Пример тога била би одредба којом се забрањују директни прилози физичких лица странкама и кандидатима, а прописује се, уместо тога, да се прилози уплаћују у „јавни“ фонд, из којег се даље распоређују политичким странкама и кандидатима према унапред утврђеној формули. Таквом одредбом практично се тражи од физичког лица, даваоца прилога, да подржи не само свог изабраног кандидата, већ и његове противнике. Давалац средстава једини треба да одреди ко може да прими средства која је као физичко лице дао као прилог кампањи.

Законима о финансирању изборне кампање неретко се уређује и питање неновчаних прилога. Неновчани прилози представљају услуге и добра које се дају странкама и кандидатима бесплатно или уз попуст. У законодавству је потребно дефинисати на који начин се неновчани прилози вреднују и прописати да се на неновчане прилоге примењују исте законске одредбе које се примењују на новчане прилоге. У државама где је ограничен износ трошкова изборне кампање, неновчани прилози и добра и услуге добијени уз попуст требало би да се урачунају приликом обрачунавања трошкова кампање на основу тржишне вредности датих добара односно услуга. У супротном, свако ограничавање износа трошкова могло би да се заобиђе прибегавањем неновчаним прилозима.

Све актуелније питање везано за финансирање изборне кампање је уређивање питања трошкова приватних лица која нису директно повезана с неким кандидатом или политичком странком. Та лица називају се обично „трећа лица“. Законом су у неким државама уређена питања вођења кампање, прикупљања средстава и трошења средстава од стране трећих лица. Уместо давања прилога, трећа лица шире информације грађанима директним путем. Њихова делатност, која се често назива независним трошковима или независним говором, не треба да буде забрањена. У склопу гаранције слободe изражавања, та трећа лица треба да имају слободу да прикупљају средства и изражавају мишљење о политичким питањима. Уколико се ограничи њихова слобода да прикупљају средства и воде независне, паралелне кампање, такво ограничење мора бити уведено због неког законитог циља, бити сразмерно том циљу и апсолутно неопходно у демократском друштву.<sup>57</sup> Међутим, будући да трећа лица треба да имају право да троше средства за време кампање, ти трошкови такође треба да подлежу разумним ограничењима и захтевима у погледу објављивања података о прилозима. Правила о откривању идентитета даваоца прилога треба да се односе на све особе, групе и субјекте, укључујући и трећа лица, везано за њихово финансирање и трошење средстава за време изборне кампање.

56 *Боуман против Уједињеног Краљевства* [GC], br. 24839/94, §§ 41-41, 10 februar 1998.

57 *Ibid.*

Још један деликатан аспект финансирања кампања је питање да ли је оправдано поставити ограничење на износ који неки кандидат или политичка странка могу да потроше на изборе. Ограничавање трошкова може да буде проблематично у земљи у којој је, уставним оквиром прописано да је право на трошење новца у политичкој кампањи потребно строго заштити као право на политички говор. Свако ограничавање трошкова могло би се сматрати ограничавањем политичког говора. У контексту међународне добре праксе, међутим, разумно ограничење трошкова прихватљиво је јер држава има обавезу да се постара да слободни избор бирача не буде угрожен односно демократски процес извитоперен због несразмерних трошкова неког кандидата или странке.<sup>58</sup> Поред тога, разумно ограничење може да помогне унапређењу услова за „фер игру“ и осигура да се информацијама које гласачи добијају у кампањи не фаворизује несразмерно један учесник избора зато што је у могућности да монополизује проток информација трошењем средстава на кампању.<sup>59</sup>

#### 11.4. Захтеви у погледу извештавања и објављивања података и санкције за прекршаје

Питање финансирања кампања не може бити ефикасно уређено без увођења обавезе за кандидате и политичке странке да извештавају и објављују релевантне податке. Законским оквиром потребно је прописати периодично извештавање, у примереним временским размацима, о свим прилозима и трошковима које је кандидат добио односно имао и прилозима и трошковима ради подршке кандидату односно политичкој странци. У законском оквиру треба одредити да ли се извештајни период поклапа с изборном кампањом или се односи на шири временски период, ако се има у виду да неки трошкови могу да настану пре званичног почетка кампање. Законом такође треба прописати да се коришћење државних средстава од стране неког појединачног кандидата или странке у вршењу политичке функције мора пријавити као трошак и да је кандидат дужан да тај исти трошак плати.

Законским оквиром потребно је такође конкретно одредити државну службу односно орган задужен за примање и вођење извештаја о прилозима и трошковима у изборној кампањи. Законским оквиром потребно је јасно прописати где и када те извештаје треба учинити доступним за јавни увид. Сви извештаји о кампањи такође треба да подлежу ревизији одговарајуће државне службе. У законском оквиру треба одредити државну службу овлашћену за ревизију и параметре ревизије. Параметри ревизије морају бити јасно дефинисани и једнообразно примењивани на све извештаје како би се спречила пристрасност у вршењу ревизије у корист или на штету неког одређеног кандидата или странке.

Евентуалне казне за неподношење извештаја или подношење извештаја с нетачним информацијама треба да буду јасно утврђене у правном оквиру и сразмерне прекршају. На пример, кандидате не треба дисквалификовати нити им треба забранити да се кандидују због неправилности у извештајима. Прописане новчане казне треба да буду сразмерне и засноване на природи и тежини неправилности из извештаја. Иако санкције не треба да буду несразмерне, ипак треба да буду довољно строге да би

58 *Комитет УН за људска права, Општи коментар бр. 25, op. cit., напомена 21, став 19.*

59 *Смернице о уређењу рада политичких странака, op. cit., напомена 46.*

биле делотворне и имале одвраћајуће дејство. Поред тога, у закону се мора јасно навести државна служба односно орган задужен за покретање судског поступка због прекршаја, било тако што ће предмет упутити надлежном тужиоцу или тако што ће се појавити као странка у поступку пред надлежним судом.

Санкције за теже повреде прописа о финансирању кампања, као што су повреде обавезе извештавања, треба да буду делотворне, сразмерне тежини прекршаја и одвраћајуће. Кривичне санкције примерене су за тешке повреде прописа о финансирању кампање којима се угрожава интегритет изборног процеса.



# 12.

## Посматрачи

Транспарентност изборног процеса неопходан је стандард за одржавање демократских избора. Тај стандард дефинисан је у ставу 8 Документа ОЕБС-а из Копенхагена из 1990. године, где се признаје значај присуства посматрача, како страних тако и домаћих, за обезбеђивање транспарентности изборних процеса. У законском оквиру треба предвидети присуство посматрача, домаћих и страних, као и представника медија, политичких странака и кандидата. Осим тога, посматрачи из невладиних организација (НВО) имају важну улогу у унапређењу транспарентности изборних процеса и треба да имају право на акредитацију као посматрачи. Поред тога, закони којима је уређено оснивање и општа делатност НВО и удружења грађана не треба да садрже неразумне услове за стицање одређеног правног статуса који је неопходан да би се квалификовали за посматрање изборних процеса.

Законски оквир треба да постави јасне и објективне критеријуме у погледу услова за регистрацију посматрача, укључујући и одговарајуће рокове; да одреди који државни орган издаје акредитације посматрачима, услове за добијање статуса посматрача и под којим се околностима статус посматрача може опозвати. У закону је потребно јасно навести да се права посматрача односе на све изборе, укључујући локалне изборе и референдуме. Законом такође треба установити хитни поступак у коме би посматрач могао да тражи и добије заштиту у случају да му орган изборне администрације оспори нека права, укључујући и право да буде регистрован као домаћи посматрач.

У изборном закону треба јасно и прецизно прописати права посматрача. Општа одредба којом се посматрачим дозвољава да посматрају изборе није довољна. Посматрачима треба дати неометан приступ свим нивоима изборне администрације у свако доба, стварни приступ другим јавним службама које су релевантне за изборни процес и могућност да се састају са свим политичким формацијама, медијима, организацијама цивилног друштва и бирачима. Закон треба да садржи јасне и прецизне одредбе којима се утврђују права посматрача да прегледају документа, присуствују састанцима и посматрају изборне активности на свим нивоима, као и да добијају копије одлука, записника, пребројавања и табеларног приказа гласова, записника са састанака и других изборних докумената, на свим нивоима.

Посматрачи треба да добију одговарајуће акредитације довољно времена пре избора како би могли успешно да организују своје активности. Избори су процес који подразумева активности пре и после самог гласања. Успешно посматрање избора не може да се ограничи само на посматрање гласања на дан избора. Посматрачи треба да уживају право приступа током целокупног изборног процеса, укључујући пребројавање гласова, табеларно приказивање изборних резултата и разматрање и одлучивање по свим приговорима и жалбама од стране изборних тела и судова.

Законски оквир такође мора да буде јасан и прецизан у погледу свега онога што није дозвољено посматрачима, као што је утицање на гласање, узимање директног учешћа у процесу гласања или пребројавања гласова или покушај да се утврди како ће бирач гласати односно како је гласао. Потребно је остварити равнотежу између права посматрача и уредног спровођења изборног процеса. Међутим, треба пажљиво размотрити све захтеве који могу да оптерете посматраче и служе томе да омету легитимно посматрање избора. То се посебно односи на све одредбе којима се покушавају „ућуткати“ посматрачи или спречити да извештавају односно саопштавају информације до којих су дошли током својих посматрачких активности.



OSCE/MATS LINDBERG

# 13.

## Поступак гласања

### 13.1. Тајност гласања

Тајност гласања представља стандард за демократске изборе. Тај стандард прописан је у ставу 7.4 Документа ОЕБС-а из Копенхагена из 1990. године, којим се одређује да се гласање обавља тајно. Гласачима се мора гарантовати да њихов избор за кога да гласају неће бити откривен другим лицима и да неће бити предмет застрашивања ни одмазде због тога како су одлучили да гласају. Зато је потребно да се у законском оквиру предвиде механизми за контролу и безбедност гласачких листића, посебно они који уређују гласање на бирачим местима, и да се истовремено осигура да ни у ком случају није могуће утврдити да је гласачки листић попунио одређени гласач.

Ни под каквим околностима, осим за време пребројавања гласачких листића након затварања гласања, ниједном члану бирачког одбора на бирачком месту нити другом лицу не сме бити дозвољено да види попуњени гласачки листић, рукује

њиме односно да га контролише. Међутим, ова забрана се не односи на особу која је законски овлашћена да помаже гласачу коме је потребна помоћ због физичке онеспособљености.

Начело тајности гласања подразумева да се законским одредбама осигура да тајно гласање није само право гласача, већ и апсолутна обавеза. Овај услов често се злоупотребљава у форми „породичног“, односно „групног“ гласања, које је још увек релативно уобичајена пракса у неким земљама. „Јавно гласање“, тј. гласање изван гласачке кабине пред другим бирачима, чиме се открива избор бирача, представља још једну повреду тајности гласања. У изборном законодавству треба јасно прописати да сваки гласачки листић мора бити попуњен и убачен у гласачку кутију у тајности. Чланови бирачких одбора не треба ни под каквим околностима да прихватите одступања од принципа тајности гласања. Међутим, захтев да попуњен гласачки листић остане тајан не сме се злоупотребити да би се забранила или ограничила права гласача и других да открију како су гласали у излазним анкетама које се спроводе изван бирачких места.

### 13.2. Лица којима је дозвољено присуство на бирачким местима

Законским оквиром треба да је забрањено присуство неовлашћеним лицима на бирачким местима. Посебно владини функционери који нису чланови изборне администрације за одређено бирачко место, изборну јединицу односно округ не треба да буду присутни и да дају савете или упутства члановима изборне администрације односно гласачима. Законски оквир треба да садржи недвосмислену забрану присуства свих неовлашћених лица на бирачким местима и у просторијама других органа изборне администрације. У законски оквир може се укључити исцрпан списак свих оних који могу да буду присутни на бирачким местима и у другим просторијама за време гласања, пребројавања гласова и табеларног приказивања резултата. Лица којима је присуство на бирачким местима дозвољено морају да носе идентификацију чији је изглед прописан законом како би гласачи и посматрачи могли јасно да их идентификују.

Полицији и обезбеђењу треба дозволити улазак на бирачко место само ради гласања и успостављања реда и мира. У случају да је присуство полиције или обезбеђења неопходно ради успостављања реда на неком бирачком месту, они могу ући само на захтев председника изборне комисије на бирачком месту или особе која га представља и треба да напусте бирачко место чим успоставе ред.

### 13.3. Поступци гласања

Сви поступци којима се уређује процес гласања треба да осигурају да се гласачи адекватно идентификују и да постоје други механизми за спречавање покушаја злоупотреба права гласања. Ипак, поступак гласања не треба да буде прегломазан и компликован тако да омета процес гласања. Поступци гласања треба да обезбеде да сви гласачки листићи и изборни материјал буде адекватно чуван пре, за време и после гласања.

У начелу, највећи део гласања одвија се на дан избора, тако што гласачи лично гласају на бирачким местима. Неки гласачи, међутим, нису у стању лично да оду до бирачког

места на дан избора због физичке неспособности или путовања. Није неуобичајено да се у изборном законодавству предвиде алтернативни начин гласања, као што је привремено гласање, гласање поштом или „мобилно гласање“, како би се омогућило учешће већег броја бирача. Међутим, одредбе о алтернативним поступцима гласања треба пажљиво формулисати како би се могућност злоупотребе свела на најмању могућу меру и обезбедио интегритет изборног процеса. То се посебно односи на идентификацију бирача, како у смислу доказивања да испуњавају услове за коришћење алтернативног начина гласања, тако и ради доказивања да је дати гласач онај за ког се издаје. Уз то, потребно је да постоје механизми којима се онемогућава да једно лице гласа и алтернативним начином и у редовном поступку на истим изборима.

### 13.4. Мобилно гласање

Уобичајено је да се у изборном законодавству предвиди и постојање мобилног гласања за лица која су физички хендикепирана или која не могу да дођу на бирачко место из других оправданих разлога. Принцип излагања у сусрет потребама гласача, који је у основи концепта оваквог начина гласања, достојан је хвале. Међутим, одредбе које се односе на мобилно гласање морају бити пажљиво формулисане како би се могућност преваре свела на најмању могућу меру.

Уколико се у законском оквиру дозвољава мобилно гласање, важно је да постоје мере заштите интегритета таквог поступка гласања. Следеће мере се препоручују у оквиру евентуалних законских одредби о мобилном гласању:

- Мора се успоставити процедура за идентификацију гласача који користе могућност мобилног гласања како би се спречило двоструко гласање. За то је потребна прецизна евиденција на бирачком месту, како бирач који користи погодност оваквог поступка гласања не би могао да гласа и на бирачком месту. Потребна је и стриктна процедура за утврђивање идентитета гласача у поступку мобилног гласања;
- Мобилном гласању треба прибегавати само у случајевима када је гласачу тешко да путује до бирачког места да гласа. Та чињеница утврђује се обично упућивањем писаног захтева бирачком одбору, када је то могуће, уз објашњење зашто је бирачу тешко да допутује до бирачког места. Бирач треба да достави захтев, а бирачки одбор да реши по захтеву у законски утврђеном року.
- Посматрачима свих категорија односно њиховим представницима, чији број мора бити ограничен из практичних разлога (нпр. због транспорта хеликоптером), треба дозволити да прате мобилне гласачке кутије;
- Број гласачких листића узетих за потребе мобилног гласања и број касније враћених листића треба званично евидентирати у свим записницима и евиденцијама о изборима.
- Број гласача који су користили могућност мобилног гласања треба евидентирати у записнику с бирачког места и сукцесивним записницима изборне комисије. На тај начин се омогућава идентификација одређених подручја где је однос броја гласова добијених из мобилних гласачких кутија неуобичајено висок, што може



да указује на превару, уколико се бирачко тело на том подручју састоји од особа које не би требало да имају потешкоћа да лично гласају на бирачком месту.

- Најмање два члана бирачког одбора треба заједно да спроводе мобилно гласање на географској територији коју покрива одређено бирачко место. Та два члана, или више њих, не треба да буду из исте политичке странке нити да их је у бирачки одбор на датом бирачком месту именовала иста особа односно институција; и
- Законом треба јасно назначити место, време и начин пребројавања гласачких листића из мобилних гласачких кутија, а нарочито да ли их треба пребројавати заједно с гласачким листићима с осталих бирачких места. Пребројавање гласачких листића из мобилних гласачких кутија треба да се одвија у присуству овлашћених посматрача.

### 13.5. Гласање поштом

У неким земљама гласачима је дозвољено да гласају тако што добијају празне гласачке листиће државном поштанском службом, а затим их попуњене враћају истим путем. Гласање поштом може бити праћено логистичким потешкоћама, као што су зависност од државне поштанске службе, штампање и обрада гласачких листића, дупле коверте – унутрашње за чување попуњених листића и спољне за њихово слање поштом – као и давање специјалних упутстава гласачима који добијају листиће поштом. Могу се појавити и логистичке потешкоће везано за штампање и обраду образаца које гласачи користе да поднесу захтев да им се гласачки листић пошаље поштом. Најозбиљнији изазов, међутим, јесте потреба да се сачува тајност гласања јер гласач добија листић који треба да попуни у неконтролисаној окружењу изван бирачког места. Ту је и питање да ли попуњен гласачки листић треба рачунати ако је послат у утврђеном року, али није примљен до изборног дана због кашњења у поштанским услугама. Иако није могуће законским оквиром спречити повреде принципа тајности гласања код гласања поштом, могуће је прописати законске санкције за повреду тајности и увести друге одредбе да би се смањила могућност угрожавања интегритета избора злоупотребом поступка гласања поштом.

Треба размотрити могућност увођења следећих одредби у законски оквир како би се повећала сигурност у поступку гласања поштом:

- Јасне и објективне одредбе којима се прописује под којим околностима гласачи могу захтевати да гласају поштом. Законом би требало јасно утврдити да ли је гласање поштом могућност која је доступна свим гласачима или само онима који нису у стању да путују до бирачког места на дан избора. Законом би такође јасно требало одредити да ли постоји могућност гласања поштом из иностранства, када би, осим поштанске службе те државе, у поступку учествовала и инострана поштанска служба;
- Захтев за добијање гласачког листића поштом треба да буде у писаној форми, с потписом гласача. Рок за подношење захтева треба да буде одређен довољно времена унапред како би се изборној администрацији дало довољно времена да провери и верификује гласачев потпис, као и друге личне податке које захтев евентуално треба да садржи у складу са законом уколико постоји сумња у аутентичност захтева за добијање гласачког листића поштом;

- Политичким странкама и кандидатима треба забранити да рукују захтевима за добијање гласачког листића поштом и поштанским пакетима с попуњеним листићима. Само гласачима, изборној администрацији и радницима поштанске службе треба бити дозвољено да рукују поштанским пакетима с гласачким листићима;
- Образац за гласање поштом треба да садржи изјаву гласача да је листић попуњен у тајности и да је то учинио само гласач;
- Морају постојати разумни рокови за повратно слање гласачких листића, како би се испунили логистички захтеви постављени пред изборну администрацију;
- Законом се мора јасно утврдити рок, укључујући и датум и време, за пријем попуњених гласачких листића послатих поштом ако их пребројава изборна администрација. Законом се такође мора јасно назначити да ли ће гласачки листић бити неважећи због тога што је послат заједно са неприпадајућим документима или зато што нису приложени тражени документи, као што су докази о идентитету гласача;
- Законом мора бити јасно утврђено где, када и како се пребројавају гласачки листићи послати поштом; и
- Посматрачима мора бити омогућено да посматрају провери и пребројавање попуњених гласачких листића послатих поштом.

### 13.6. Превремено гласање

Превремено гласање уведено је у неким земљама да би се олакшало учешће бирача на изборима. За разлику од гласања поштом, Превремено гласање одвија се у контролисаном окружењу. Превремено гласање у контролисаном окружењу значи да, од одређеног дана утврђеног законом, гласачи могу да гласају у просторијама неке јавне службе, где ће се службеници побринути да се сачува тајност гласања. Та јавна служба може да буде изборна комисија или нека друга државна служба.

Дужина временског периода у коме је дозвољено гласање пре изборног дана разликује се од земље до земље у којој је такво гласање дозвољено. Негде може бити омогућено да се гласа пре избора у дужем периоду, од на пример неколико недеља. Насупрот томе, у неким земљама дозвољено је превремено гласање само у периоду од дан или два дана пред сам дан избора.

Треба размотрити могућност увођења следећих одредби у законски оквир како би се повећала сигурност у поступку превременог гласања:

- Јасне одредбе којима је утврђено под којим околностима гласач може да гласа пре изборног дана. Законом би требало да је јасно одређено да ли је превремено гласање могућност која стоји на располагању свим гласачима или само онима који нису у стању да путују до бирачког места на дан избора;
- Треба размотрити могућност да временски период у коме је дозвољено превремено гласање почне да тече тек након што се акредитују посматрачи, како би могли да посматрају овај поступак;

- По завршетку сваког поступка превременог гласања, потребно је попунити званични записник, у сличној форми као редовни записник на бирачком месту, у коме се евидентира број гласача, искоришћених гласачких листића и неисправно попуњених листића за тај дан гласања пре изборног дана;
- Запечаћене гласачке кутије, бирачки спискови и записници о раду одбора, неискоришћени гласачки листићи и сав изборни материјал морају се сместити по завршетку сваког поступка превременог гласања на сигурно место и чувати;
- Ради планирања броја гласачких листића који су потребни превремено гласање и места где се ти листићи испоручују, треба размотрити могућност да се од гласача тражи да изборној администрацији поднесу писани захтев да им се омогући гласање пре изборног дана; и
- Законом се мора јасно назначити место, време и начин пребројавања гласачких листића из поступка превременог гласања, а нарочито да ли их треба пребројавати посебно или заједно с гласачким листићима с редовних бирачких места. Пребројавање гласачких листића из поступка превременог гласања треба да се одвија у присуству акредитованих посматрача.

Оптерећење који трпе организације посматрача и заступници кандидата због дужег периода поступка превременог гласања може да буде велико. Увођењем већих могућности за превремено гласање повећавају се и могућности изборне преваре. Овај вид гласања представља и терет за органе изборне администрације и може знатно да отежа посматрање избора. Напред наведене препоруке могу да ублаже те проблеме.

### 13.7. Гласање преко заступника

У неким земљама, гласачима, под одређеним условима, може бити дозвољено да одреде заступника који ће гласати уместо њих уколико нису у стању да путују до бирачког места на дан избора због физичке неспособности или других оправданих разлога. У многим државама, међутим, гласање преко заступника није дозвољено, због тога што се, по уставу, тајност гласања мора сачувати, а гласач мора лично да оствари своје право гласа. Гласање преко заступника отвара пут разним злоупотребама, а у неким заједницама, често из културолошких разлога, чланови породице могу да повере своје гласове глави домаћинства да гласа уместо њих по сопственом нахођењу.

Гласање преко заступника тешко је оправдати, посебно када постоји могућност гласања поштом, гласања пре изборног дана и мобилних гласачких кутија. Уколико је у законском оквиру дозвољено гласање преко заступника, онда стручњак који оцењује законодавство треба да укаже на проблеме везане за начело тајности гласања и стварање могућности за злоупотребу. Стручњак који оцењује правни оквир неке државе може да препоручи алтернативне поступке гласања уместо гласања преко заступника.

### 13.8. Гласање припадника војске

Уобичајено је да законски оквир садржи посебне одредбе којима се припадницима војске омогућава да искористе своје право гласа за време обављање активних војних дужности. Мада је заштита права гласа припадника војске важна, одредбе морају бити пажљиво формулисане да би се могућност злоупотребе смањила на најмању могућу меру, укључујући могућност незаконитог утицаја на регруте од стране њихових старешина.

Није неуобичајено да се у изборном законодавству дозволи успостављање посебних бирачких места у оквиру војних јединица смештених у забаченим областима, далеко од насељених места. И док такво решење често може да буде неизбежно, мора бити праћено изричитом одредбом да такви случајеви представљају искључиво изузетке и да, кад год то дозвољавају географски услови, гласачи који су у војној служби треба да гласају на редовним бирачким местима где гласа остало грађанство.

Када су локални избори у питању, припадник војске треба нормално да гласа у оној изборној јединици у којој је његово пребивалиште. То је потребно како би локалне представнике бирали они који имају пребивалиште у датој заједници, а не бирачи који имају боравише у датој локалној средини, али никакве стварне везе с њом.

### 13.9. Равнотежа између излагања у сусрет бирачима и примене мера за заштиту од превара

Потребно је пронаћи равнотежу између изласка у сусрет бирачима и потребе да се спроведу мере заштите од евентуалне изборне преваре. Уколико одредба којој је циљ да се изађе у сусрет потребама неке посебне групе гласача увођењем ванредних поступака гласања није прецизно нормирама, могу је злоупотребити лица која покушају да гласају два или више пута или која не испуњавају законске услове за примену ванредног поступка гласања. Због тога такве одредбе треба пажљиво формулисати и оцењивати. Стручњаци који оцењују изборно законодавство треба да процене да ли законски оквир предвиђа довољно заштитних мера за спречавање евентуалних злоупотреба и превара у случајевима када су дозвољени алтернативни начини гласања.



# 14.

## Транспарентност пребројавања гласова и табеларног приказа изборних резултата

### 14.1. Општи принципи

Поштено и отворено пребројавање гласова представља камен темељац демократских избора. Тај стандард утврђен је ставом 7.4 Документа ОЕБС-а из Копенхагена из 1990. године, којим се прописује да се гласови „пребројавају и о њима извештава поштено, а да званични резултати буду објављени“. То значи да се гласови пребројавају и табеларни приказ резултата избора израђује у присуству посматрача, као и да читав процес којим се утврђује победник мора да буде потпуно транспарентан. У законском оквиру треба предвидети присуство посматрача, домаћих и страних, као

и представника медија, политичких странака и кандидата за време пребројавања гласова и израде табеларног приказа резултата.

У законском оквиру мора прецизно да се дефинише изборни образац који ће се користити за претварање гласова у мандате. Цензусе, квоте и друге појединости изборног образаца треба јасно навести и притом се морају узети у обзир и све могућности, као што су: изједначени број гласова, повлачење кандидата и смрт кандидата. Мора се законом прецизно дефинисати када су листићи важећи, а када неважећи. Правила за одређивање пуноважности гласачких листића не треба да буду превише строга да доведу до безразложеног одузимања права гласа бирачима. Врховни принцип требало би да буде да, ако је воља бирача јасна, листић се мора сматрати важећим. На пример, ако бирач заокружи свој избор уместо да стави знак поред њега, због тога не би требало сматрати листић неважећим.

## 14.2. Пребројавање гласачких листића

Без обзира да ли се гласачки листићи пребројавају на бирачким местима или некој централној, за то одређеној локацији, у закону треба предвидети да посматрачи могу присуствовати пребројавању и да органи изборне администрације треба да им омогуће рад. У законском оквиру треба дефинисати заштитне мере у случајевима када се користи технологија и листићи се не пребројавају ручно. У законском оквиру морају постојати одредбе којима се омогућава независна провера тачности и исправности софтвера и хардвера који се користе за бројање гласова. Без обзира на то да ли се гласови пребројавају ручно, машински или електронски, морају постојати утврђене процедуре за ревизију и проверу да би се обезбедила тачност и поузданост. Морају се предвидети и поступци за евидентирање приговора стављених на пребројавање гласова, укључујући и приговоре на критеријуме коришћене за одређивање пуноважности гласачких листића.

У законском оквиру треба јасно прописати да посматрачи могу да умножавају све записнике, табеларне извештаје, листе и спецификације, или да ће им бити предате копије тог материјала. Законом се мора такође прецизно дефинисати који државни органи имају (ако имају) право да добију те информације пре потврде изборних резултата. Записници и спецификације треба да буду коначно исписани мастилом у просторијама одговарајућег органа изборне администрације. Очигледне грешке и омашке морају се исправити у присуству свих чланова датог органа изборне администрације.

## 14.3. Табеларни приказ изборних резултата

У законском оквиру треба прописати, јасно и недвосмислено, поступке и одговарајуће рокове за преношење гласачких листића, записника са резултатима бројања и осталог изборног материјала из ниже ранжираних у средње и више ранжираних органе изборне администрације ради израде табеларног приказа и чувања. Законом треба да је прописано да су бројке за сваки скуп резултата гласања разврстане у форми табела или неком другом сличном облику, који ће омогућити посматрачима да прате резултате на сваком бирачком месту односно месту пребројавања гласова кроз све нивое и поступак сабирања до коначних резултата. Табеле с разврстаним гласовима треба да садрже детаљне информације, укључујући и број искоришћених

и неискоришћених гласачких листића, број неважећих и неисправних листића, као и број гласова за сваку политичку странку односно кандидата. Те информације такође треба да буду разврстане према евентуалним алтернативним начинима гласања, као што су гласање пре изборног дана, гласање поштом или путем мобилних гласачких кутија. Неопходно је залажење у наведене појединости како би посматрачи могли да прате резултате и тачно лоцирају места где је евентуално могло да дође до преваре уколико су бројке незаконито измењене у току израде табеларног приказа резултата. Међутим, потребно је размотрити које информације стварно могу бити објављене јер то може да угрози тајност гласања (посебно када је мали број гласача гласао алтернативним путем).

У процесу израде табеларног приказа резултата избора од изузетног је значаја да постоји строго дефинисана подела између органа изборне администрације и државних органа. Изборним законодавством мора да се осигура поштовање принципа да само чланови органа изборне администрације могу да буду укључени у поступак израде табеларног приказа изборних резултата и да посматрачима буде омогућен приступ том поступку.

#### **14.4. Објављивање и публикување пребројаних гласова и табеларног приказа изборних резултата**

У законском оквиру треба јасно одредити да ли изборни органи могу да објаве делимичне односно прелиминарне резултате пре њихове коначне потврде. Правовремено објављивање делимичних односно прелиминарних резултата од стране изборне администрације доприноси укупној транспарентности изборног процеса. На тај начин, надопуњују се сличне објаве прелиминарних резултата из излазних анкета и штабова странака и кандидата. Наведено би могло и да одврати поменуте штабове од давања погрешних изјава. Уколико је резултате могуће објавити пре њихове коначне потврде, онда у законском оквиру треба јасно уредити сам поступак објављивања.

Потребно је у законском оквиру прописати да сва релевантна изборна документа мора да буду јавно доступна на увид, укључујући записнике са избора, детаљне табеларне приказе и спецификације с разврстаним резултатима гласања, као и решења/одлуке којима се утврђују изборни резултати или који се односе на њих. Добра пракса је да се ти документи јавно објаве на свим нивоима изборне администрације, што подразумева и бирачка места и средње и више нивое изборне администрације. Детаљни табеларни прикази резултата могу се објавити и у службеним гласницима и другим медијима чим резултати буду потврђени. Добра пракса је и да се актери избора обавесте о детаљним резултатима, како прелиминарним, тако и коначним, у електронском облику, или да се резултати поставе на интернету. Пропуст да се у законском оквиру пропише јавно објављивање резултата пребројавања гласова и табеларног приказа на сваком нивоу где се пребројавање и приказивање гласова одвија може само да олакша или повећа могућности преваре.

#### **14.5. Потврђивање резултата и поступци после избора**

У законском оквиру треба јасно навести датуме коначне потврде изборних резултата, начин на који се спроводи поступак коначне потврде, укључујући јавно објављивање и

обавештавање кандидата о њиховом избору и мандатима изабраних кандидата. Поред тога, у закону се морају јасно навести околности када се гласови морају поновно пребројати односно избори поновити на неком бирачком месту или на свим бирачким местима. У закону такође треба да буде јасно одређено ко може да захтева поновно пребројавање гласова односно нове изборе, рокови и све неопходне процедуре за подношење захтева, рок за решавање по захтевима и датум пребројавања, односно нових избора, као и сам поступак поновног пребројавања односно спровођења нових избора. Од значаја је да се на поновно пребројавање гласова примењује исти степен транспарентности који је важио за првобитно пребројавање гласачких листића.

Законским оквиром мора се уредити безбедно чување свих гласачких листића и изборног материјала до истека рока предвиђеног за подношење приговора на потврђене резултате. Законом се такође мора прецизирати после колико времена након истека свих рокова за улагање приговора изборни органи треба да униште гласачке листиће и изборни материјал и на који начин. Законом би, ипак, требало прописати да се један део изборног материјала архивира, као што су записници о изборним резултатима, у истраживачке, едукативне и историјске сврхе.

#### 14.6. Изузеци у циљу личне безбедности гласача

У ванредним околностима, публикавање изборних резултата на нивоу бирачког места може да угрози безбедност гласача или чланова изборне комисије. Та могућност постоји уколико се избори одржавању непосредно после неког насилног сукоба, када су тензије још увек високе, тако да постоји опасност од избијања насиља. Законом се могу предвидети ограничени изузеци од тих принципа, који се примењују само у таквим екстремним и нестабилним околностима, како би се избегле ситуације у којима грађани могу бити физички повређени.





# 15.

## Примена нових гласачких технологија

### 15.1. Опште напомене

У државама у којима се примењују нове гласачке технологије (НГТ) важно је адекватно уредити њихову примену у законском оквиру. Поступци и услови за примену информационих технологија за време електронског гласања, пребројавања и табеларног приказивања гласова морају се прецизно одражавати у изборном законодавству. Неретко се важни сегменти могу пронаћи у другим законима, као што су они који регулишу заштиту података. Треба проучити и претходне предмете у којима је пред судовима оспоравана примена НГТ, као и судска пракса која се из тога развила.

На првом месту, ова област може се уредити првенствено самим изборним законом, или се пак, у законском оквиру могу установити само општа правила, а појединости уредити обавезујућим прописима које доноси надлежни изборни орган. Иако пружа предности у погледу флексибилности, друго решење може да створи сувише простора за прилагођавање изборних поступака потребама технологије, уместо да буде обрнуто, као и за заобилажење важних мера заштите уколико понестане времена због кашњења у имплементацији система НГТ.

Друго, важно је да су у изборном законодавству јасно дефинисани барем принципи тајности, једнакости, универзалности, транспарентности и одговорности. Начела једнакости и тајности гласања садржана су у уставима многих држава. Уколико су потребне посебне одредбе да би системи НГТ гарантовали поштовање тих начела, идеално би било да су исте укључене у изборно законодавство. У закону такође треба навести да се гаранције права гласа које се односе на гласање путем гласачких листића примењују и на НГТ. Иако је начин гласања применом НГТ другачији, основни принципи у вези с правом гласа остају исти и не могу се занемарити. То се мора констатовати у законском оквиру на јасан, изричит и недвосмислен начин.

Технолошки процеси морају бити укључени у законски текст на исправан и прецизан начин, тако да њихов опис буде транспарентан, објективан и да се може применити у свим могућим ситуацијама. Законом треба уредити распоред, поставку, активацију, функционисање, заустављање и затварање система, као и чување, пребројавање и израду таблерних приказа гласова. То је већ довољно тешко када се уређује гласање путем гласачких листића и може да представља јединствен изазов код регулисања НГТ. Као што је случај и код гласања на гласачким листићима, потребно је законом установити јасне критеријуме за одређивање пуноважности електронског гласања, посебно у случају квара на систему НГТ.

У изборном законодавству треба такође регулисати начин на који се путем НГТ може обезбедити поштено пребројавање гласова. То значи да у случају приговора или ревизије изборних резултата, систем НГТ треба да омогући ефективну проверу електронског гласања. Према томе, основно начело које треба узети у обзир јесте да системи НГТ морају генерисати запис на папиру који гласач може да види и провери пре него што напусти гласачку кабину, тако да буде сигуран да је његов односно њен избор правилно забележен. Још једно темељно начело је потреба спровођења обавезне ревизије после гласања на довољно великом броју насумично одабраних бирачких места. Мора постојати и могућност додатних ревизија на другим бирачким местима у случају подношења приговора или потребе за поновним пребројавањем.

У изборном законодавству треба уредити меру у којој је могуће посматрати гласање применом НГТ. Постоје различита мишљења о томе како би требало законом уредити начин приступа систему НГТ – да ли треба предвидети начело пуног приступа или би, пак, то начело требало да важи само за конкретне аспекте који су потребни за „минимални степен транспарентности“. Приступ се може омогућити кроз могућност тестирања НГТ на „акузаторни начин“ (нпр. када стручна лица насумице покушају да открију одређене слабости система у погледу безбедности или друге недостатке) или путем провере документације од почетка пројекта, укључујући студије изводљивости, документацију о набавци, приручнике, извештаје о оцени и сертификацији, изворне кодове или електронске логове система. Без обзира на то које становиште превалада, државним изборним законодавством потребно је јасно уредити то питање и

регулисати све појединости тако да посматрачи, кандидати и политичке странке тачно знају каква су им права везано за приступ НГТ.

Још једно питање које се мора уредити јесте како изборним законодавством и прописима успоставити начело одговорности. Уколико се НГТ или неки њихови делови набављају од приватних добављача, законом се пажљиво мора регулисати њихова одговорност, како би се осигурало да носе последице због неиспуњења уговорних обавеза у вези с НГТ. Приватни добављачи не смеју да замене ниједну релевантну функцију изборне администрације, која треба да задржи потпуну контролу над изборним процесом. Слично томе, службе за потврђивање резултата и други органи морају увек сносити одговорност за испуњавање односно неиспуњавање дужности и обавеза које су им законом поверене.

Када је реч о безбедности НГТ, важно је да законски оквир садржи одредбе којим се инкриминишу напади на системе НГТ и да су предвиђене одговарајуће санкције за повреде тих одредби. Могуће је да те кривичне санкције већ постоје у кривичним законима којима се штите рачунарски системи односно електронске мреже. Међутим, пожељно је да се у изборно законодавство уврсте посебне одредбе које се односе на нападе на системе НГТ.

Посебну пажњу треба обратити на законске одредбе о приговорима и жалбама. У законском оквиру треба предвидети приговоре и жалбе везане за коришћење самог система за време поступака гласања и пребројавања гласова односно везане за друге елементе процеса, као што су потврда резултата, или пак за сумње да систем НГТ није правилно функционисао. Иако НГТ омогућавају брзо извештавање о резултатима, то не треба да спречи могућност изјављивања жалби на одлуке односно приговора на резултате, а законски рокови треба да одражавају то право на адекватан начин.

У случају оспоравања резултата, морају постојати одредбе у погледу тога шта представља законски основ за поновно пребројавање и који орган је надлежан да нареди поновно пребројавање. За поновним пребројавањем може се јавити потреба у случају приговора да постоје докази о неправилностима или квару у НГТ који је могао да утиче на резултате гласања.

Конечно, потребно је да законодавство којим су регулисане НГТ буде у складу с етаблираним прописима о заштити података. Ставом 24 Документа ОЕБС-а из Москве из 1991. признаје се право на приватност. То се посебно односи на технолошке апликације које омогућавају евидентирање идентитета гласача на неки начин, на пример у процесу гласања преко интернета.

Поред успостављања минималних критеријума на примену НГТ, конкретне области које се морају уредити законима јесу:

- Степен у коме ће посматрачи, кандидати и политичке странке имати приступ НГТ;
- Процедурални кораци за ревизије и поновно пребројавање;
- Примат записа на папиру који бирачи могу да провере код утврђивања резултата у случају приговора;

- Дефинисање уговорних обавеза продаваца НГТ, служби за потврђивање резултата и добављача;
- Одредбе о одговорности јавних функционера и изборне администрације;
- Кривичне санкције за злоупотребе НГТ;
- Приговори и жалбе везано за коришћење НГТ; и
- Прописи о заштити података.

Поменуте области треба детаљно уредити формулацијама које су разумљиве просечном читаоцу, а не само особама које се разумеју у технологију. То је посебно битно у случају када постоји вероватноћа да ће због увођења примене НГТ бити уведена и могућност подношења приговора пре и за време избора.

## 15.2. Прописи о заштити података за аутоматску обраду података

Заштита личних података бирача добила је још више на значају ширењем електронских технологија везаних за изборе. Поред општег права на приватност и заштиту личних података, постоје посебни стандарди који важе када се лични подаци „аутоматски обрађују“. Важно је да стручњак који оцењује законодавство процени законске одредбе у односу на стандарде за аутоматску обраду података, као и у односу на опште право на приватност.

Лични подаци дефинишу се као информације о лицу чији је идентитет утврђен или се може утврдити. Аутоматска обрада подразумева следеће радње, уколико се у целини или делимично врши аутоматским средствима: складиштење података, анализа тих података, њихова измена, брисање, узимање или дисеминација (достављање). На аутоматску обраду личних података примењују се следећи принципи:

- Домаће законодавство дате државе мора да садржи одредбе о заштити података којима се уређује аутоматска обрада личних података;
- Лични подаци прикупљају се искључиво у конкретне, ограничене, изричито дефинисане и законите сврхе, уз сагласност особе на коју се односе;
- Лични подаци који се обрађују морају бити адекватни, релевантни, тачни и, према потреби, ажурни; потребно је предузети све адекватне мере како би се допунили, исправили, блокирали и обрисали непотпуни и нетачни подаци;
- Лични подаци не обрађују се у сврхе које нису компатибилне са циљем за који се прикупљају и не сме се обрађивати више личних података него што је неопходно;
- Осетљиви подаци којима се откривају осуђиваност за кривична дела, политичка опредељења, верска убеђења или друга уверења, као и лични подаци који се тичу здравља или сексуалне оријентације не могу се аутоматски обрађивати, осим у случају да су у домаћим законима предвиђене адекватне мере заштите.

- ❑ Предузимају се адекватне мере безбедности ради заштите личних података од случајног или неовлашћеног уништења или губитка, као и од неовлашћеног приступа, измена или дисеминације (достављања);
- ❑ Лични подаци не чувају се дуже него што је неопходно;
- ❑ Гласачи морају бити упознати с постојањем аутоматских датотека с личним подацима, категоријама информација о личности које су садржане у датотекама и знати ко контролише те датотеке;
- ❑ Свако има право да добије, у јасној форми, у прихватљивом року и без претераног утрошка времена и новца, потврду о томе да ли се његови подаци чувају у аутоматској датотеци;
- ❑ Свако има право да му се лични подаци исправе или обришу ако су нетачни или су обрађени супротно закону;
- ❑ Свако има право на улагање правног лека уколико му се не реши позитивно захтев за исправком или брисањем уколико је захтев био оправдан;
- ❑ Домаћи закони морају прописивати одговарајуће санкције и правне лекове у случају повреде наведених основних принципа; и
- ❑ Сваки изузетак односно ограничење ових основних принципа, као у случају других ограничења и изузетака од људских права, ограничен је на она која су неопходна ради заштите основних вредности у демократском друштву.

Напред наведене принципе заштите података треба поштовати и примењивати на сваку нову информациону технологију која се уводи у изборни процес. И ти принципи се развијају, а међународни документи ревидирају се како би држали корак с технолошким променама. То је још једна област законодавства у којој стручњак који даје оцену законског оквира мора узети у обзир најновије одлуке уговорних тела и ЕСЉП у погледу права на приватност.



# 16.

## Заштита изборних права

### 16.1. Општи принципи

У законском оквиру потребно је предвидети ефикасне процедуре и правне лекове за заштиту изборних права у свим фазама избора, укључујући и регистрацију бирача; регистрацију политичких странака и кандидата; расподелу државних средстава и приступ медијима; и гласање, пребројавање и табеларно приказивање и проглашавање резултата.<sup>60</sup> Право да се бира и буде биран представља људско право за које је потребно предвидети и делотворан правни лек у случају његове повреде. Морају постојати одговарајући поступци за заштиту права гласа и других изборних

<sup>60</sup> За више информација, видети Решавање изборних спорова на територији ОЕБС-а: У сусрет стандардизованом систему посматрања изборних спорова: (Варшава: Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права, 2000), <<http://www.osce.org/odihr/elections/17567>>.

права пре, за време и после избора. Према томе, у законском оквиру за изборе потребно је прописати детаљне и довољне одредбе којима се штите изборна права.<sup>61</sup>

Начин на који су у изборном законодавству заштићена изборна права одређен је у великој мери укупним оквиром који уређује органе државне управе, судове и доношење судских одлука по жалбама. Због тога, као и код избора изборног система, законски оквир којим се штите изборна права није исти у свим земљама.

## 16.2. Транспарентност у управним и судским поступцима

Поступци по приговорима и жалбама, који се воде како пред изборном администрацијом тако и пред судовима, треба да буду транспарентни и доступни за грађане. Разматрање приговора и жалби и решавање по истим, као и остали изборни процеси, треба да буду транспарентни, тако да гласачи и кандидати могу бити уверени да ће воља бирача бити поштована. Транспарентност такође подразумева не само да се одлуке доносе тако да грађани имају увид у поступак и документацију, већ и да одлуке садрже све битне разлоге и да буду образложене. Мора бити јасно да су одлуке утемељене на чињеницама и закону и да нису арбитрарне.

## 16.3. Доследност и једнообразност у поступцима и одлукама

У законском оквиру треба прописати јасан и разумљив поступак улагања приговора и жалби, у којем је дефинисана улога сваког органа изборне администрације независно од хијерархије и судова у сваком степену поступка. Како би се обезбедила конзистентност и једнообразност поступака и одлука, у законском оквиру не треба утврђивати различите инстанце за разматрање истог питања. То је од кључне важности за доношење образложених решења и одлука и стварање стабилне управне и судске праксе ради заштите изборних права и решавања изборних спорова. У законском оквиру морају се предвидети јасни и ефикасни поступци и утврдити који органи поступају као органи за утврђивање чињеница у првом степену, а који као другостепени органи по жалби.

## 16.4. Право на улагање приговора и тражење заштите

У законском оквиру треба јасно прописати коме је дозвољено да улаже приговоре органима изборне администрације и судовима због повреда изборног процеса. У законском оквиру треба одредити да сваки гласач, кандидат и политичка странка имају право да уложе приговор надлежном органу у случају повреде изборних права. Приликом израде таквих одредби, обавезно треба избећи да се уживање права на тражење заштите изборних права неоправдано ограничи на мањи број група, као што су политичке странке или кандидати.

61 ОДИХР је објавио свеобухватни преглед добрих пракси и стандарда за решавање изборних спорова који се помиње у Додатку и напомени бр. 60. Та публикација представља темељну анализу релевантних питања и треба да је користе стручњаци који оцењују изборно законодавство приликом разматрања питања заштите бирачких права. У овом поглављу разматрају се главне теме које треба уредити у законском оквиру ради заштите изборних права.

## 16.5. Рокови за улагање приговора

Рокови су потребни јер је увек пожељно избегавати дуготрајне поступке и спорове до одређивања изборних резултата. Рокови, међутим, не треба да буду толико рестриктивни да умањују могућност постизања правичног решења о основном приговору. Због кратког рока, решење може да буде неправедно или да се заобиђе воља гласача, када, на пример, подносилац приговора није у могућности да уложи приговор у прописаном року без сопствене кривице. У интересу грађана и правде, треба узети у обзир могућност да се предвиди изузетак од законског решења којим се продужава рок у случају да подносилац приговора није могао да сазна за повреду на време иако се понашао довољно пажљиво и савесно.

## 16.6. Експедитивно одлучивање по приговору

У законском оквиру треба прописати брзо и експедитивно разматрање приговора и решавање о истом од стране надлежног органа изборне администрације односно суда. У многим правним системима важи начело „закаснела правда, ускраћена правда“. Ако се прекасно омогући правно задовољење по правном леку, премало је користи од таквог лека. Пример би било доношење одлуке да се преиначи одбијање органа изборне администрације да се региструје неки кандидат тек после избора.

О неким приговорима може се решавати у релативно кратком временском року. За неке друге, може бити потребно више времена за пресуђење. Рокови за разматрање приговора, према томе, треба да омогуће већи степен флексибилности, узимајући у обзир ранг органа изборне администрације односно степен суда, као и природу самог приговора. Једном када се донесе решење односно одлука о приговору, оно се мора без одлагања саопштити подносиоцу приговора и свим заинтересованим и оштећеним странама, које би такође требало да добију примерак писаног решења односно одлуке.

## 16.7. Доказна правила

Питање доказних правила поставља се код већине изборних спорова. Питање доказа који могу бити прихваћени може да постане пресудно, будући да је победник у доказном поступку често она страна која добија изборни спор. Важно је да се у законском оквиру предвиде доказна правила и дају упутства пре него што до изборног спора дође. Све стране требало би унапред да знају које врсте доказа имају доказну снагу у питањима о којима се одлучује у датом изборном спору.

Једно питање које се стално појављује јесте да ли се документација са неког бирачког места има сматрати „категоричким“ доказом везаним за неки спор или врстом доказа који суд разматра поред осталих врста доказа. То питање понавља се стално на изборима када је у изборном законодавству предвиђено вођење „књиге евиденције“ ли сличног документа на бирачком месту. Према једном мишљењу, у таквим случајевима, треба примењивати строга доказна правила, тако да неуписивање повреда закона у „књигу евиденције“ с бирачког места спречава подносиоца приговора да оствари право на ефикасан правни лек. Према том мишљењу, могуће је испоставити веродостојне доказе у вези с повредама прописа или с грешкама до којих је дошло за време пребројавања гласова или табеларног приказивања резултата на бирачком



месту или у изборној комисији, али се такви докази неће узети у обзир јер наведена повреда односно грешка није унета у „књигу евиденције“.<sup>62</sup>

Иако се показао као ефикасан за решавање предмета, напред наведени приступ је формалистички и може довести до занемаривања заштите права гласа. Боље је усвојити приступ према коме је у законском оквиру предвиђено разматрање свих доказа који су, судећи према околностима, довољно поуздани, а њиховим разматрањем штите се интереси бирача и правда је задовољена на најбољи начин. Европски суд за људска права препоручује да се не следи „формалистички“ приступ када се пресуђује у изборним споровима:

„Ни накнадне жалбе [...] подносиоца нису разматране на адекватан начин. Нарочито, оба суда позвала су се на изузетно формалистичке разлоге како би избегли разматрање суштине приговора, налазећи да нису поднете прописно оверене копије изјава посматрача избора у датим случајевима и да уз жалбу на касацију није приложен писани доказ да је жалба заиста и поднета Централној изборној комисији. [...] У околностима датог случаја, међутим, Суд налази да тако ригидан и формалистички приступ није у складу с Конвенцијом...

У том погледу, Суд подсећа на Кодекс добре праксе у изборним питањима Венецијанске комисије, у којем се упозорава на претерани формализам код разматрања изборних жалби, посебно када се ради о допуштености жалбе.“<sup>63</sup>

Без обзира на доказне стандарде за решавање изборних спорова предвиђене у законском оквиру, законом се морају јасно упозорити учесници избора на последице нечувања одређених врста доказа односно неподношења приговора или неуношења уписа у званичне обрасце, записнике и евиденцију с бирачких места. Уколико су у закону јасно наведене последице нечувања одређених врста доказа, учесници избора немају изговор у случају да њихов приговор буде одбијен због недостатка прописаних доказа.

## 16.8. Правни лекови

У законском оквиру такође треба прописати делотворне правне лекове за заштиту изборних права. Уколико дође до оспоравања изборних резултата, делотворан правни лек довео би, на пример, до тога да у случају тешке повреде прописа, надлежни орган мора да прогласи резултате неважећим. У случајевима када постоји могућност да су неправилности утицале на расподелу мандата или одређивање победника, једини делотворни правни лек може да буде поништавање резултата.

У неким случајевима, поништавање резултата не представља адекватан правни лек. У случају да је поновним пребројавањем гласачких листића или пажљивом провером и исправком образаца записника могуће утврдити исправан резултат гласања,

62 Сличан, рестриктивни став постоји у погледу природе записника у облику табеле који се попуњава на бирачком месту и у коме се наводе имена кандидата и број гласова које су добили. Према неким мишљењима, такви записници органа изборне администрације нису одлуке нити акти органа изборне администрације, већ само математички прорачуни, као и да се математички прорачуни не могу оспорити на суду. Према истом мишљењу, неуписивање приговора у записник представља одрицање од права на жалбу на садржај записника.

63 *Алијев против Азербејџана*, бр. 18705/06, §§ 85-93, 8. априла 2010.

адекватније би било утврдити вољу бирача него поништити резултате. Законски оквир треба да обезбеди правни лек који ће представљати најбоље решење за исправљање неправилности. Треба имати у виду да јединствени облик правног лека није решење за све изборне неправилности. Према томе, у законском оквиру треба предвидети одговарајући правни лек за сваку конкретну неправилност.

#### **16.9. Право на жалбу суду**

Закон мора да предвиђа право на улагање жалбе надлежном суду на коначну одлуку изборне администрације. Надлежни суд мора бити овлашћен за разматрање случаја и доношење правноснажне одлуке. Поступак пред судом и одлука суда требало би да буду у складу с напред наведеним општим принципима у погледу иницијалног разматрања приговора, нарочито у погледу транспарентности и адекватног правног лека за повреде закона.

#### **16.10. Кривичне одредбе којима се спречава повреда изборних права**

Заштита изборних права од кључне је важности за успостављање законског оквира којим се омогућава одржавање демократских избора. Према томе, не само да морају да постоје механизми за одговарајуће правне лекове за заштиту изборних права, већ и адекватне кривичне и прекршајне санкције у сврху одвраћања од кршење закона и спречавања повреде права гласа. Међутим, мора се водити рачуна о томе да се не створи систем у коме је могуће покретање судских поступака против политичких противника на темељу политички мотивисаних и неоснованих тужби. Поред тога, све санкције и казне треба да буду сразмерне делу које је довело до повреде.

# ДОДАТАК

# 1. Извори стандарда

## А. Уједињене Нације

### УНИВЕРЗАЛНА ДЕКЛАРАЦИЈА О ЉУДСКИМ ПРАВИМА

#### Члан 21

Свако има право да учествује у управљању јавним пословима своје земље, непосредно или преко слободно изабраних представника.

Свако има право да на равноправној основи ступа у јавну службу у својој земљи.

Воља народа је основа државне власти; ова воља треба да се изражава на повременим и слободним изборима, који ће се спроводити општим и једнаким правом гласа, тајним гласањем или одговарајућим поступком којим се обезбеђује слобода гласања.

### МЕЂУНАРОДНИ ПАКТ О ГРАЂАНСКИМ И ПОЛИТИЧКИМ ПРАВИМА

#### Члан 19

1. Нико не може бити узнемиран због својих мишљења.

2. Свако лице има право на слободу изражавања; ово право без обзира на границе, подразумева слободу изналажења, примања и ширења информација и идеја свих врста, у усменом, писменом, штапаном или уметничком облику, или на било који начин по слободном избору.

#### Члан 21

Признаје се право мирног окупљања. Вршење овог права може само да буде предмет ограничења наметнутих у складу са законом, а која су потребна у једном демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности, јавног реда или ради заштите јавног здравља или морала или права и слобода других лица.

#### Члан 22

1. Свако лице има право да се слободно удружи са другим лицима, укључујући и право на оснивање синдиката и учлањење у исте ради заштите својих интереса.

#### Члан 25

Сваки грађанин има право и могућност, без икакве дискриминације поменуте у члану 2. и без неоснованих ограничења:

- (a) да учествује у управљању јавним пословима, било непосредно, било преко слободно изабраних представника;
- (б) да бира и да буде биран на повременим истинским, општим, једнаким и тајним изборима, који обезбеђују слободно изражавање воље бирача;
- (в) да буде примљен, под општим једнаким условима, у јавне службе своје земље.

## **МЕЂУНАРОДНА КОНВЕНЦИЈА О УКИДАЊУ СВИХ ОБЛИКА РАСНЕ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ**

### **Члан 5**

Према основним обавезама наведеним у члану 2. ове конвенције, државе чланице се обавезују да забране и укину расну дискриминацију у свим њеним облицима и да гарантују право свакоме на једнакост пред законом, без разлике на расу, боју или национално или етничко порекло, нарочито у погледу уживања следећих права:

- (a) Права на једнак поступак пред судовима и сваким другим судским органом;
- (б) Права на безбедност лица и заштиту државе од насиља и злостављања, било од стране владиних службеника, било од сваког лица, групе или установе;
- (в) Политичких права, нарочито права учешћа на изборима, права гласа и кандидатуре – према систему општег и једнаког права гласа, права учествовања у влади као и у управљању јавним пословима, на свим новима, и права приступа, под једнаким условима, јавним функцијама;
- (г) Осталих грађанских права, нарочито:
  - (i) Права да се слободно крећу и изаберу своје боравиште у једној држави;
  - (ii) Права да напусте сваку земљу, подразумевајући и своју, и право повратка у своју земљу;
  - (iii) Права на народност;
  - (iv) Права на склапање брака и избора супружника;
  - (v) Права сваког лица на својину, као појединца или у заједници
  - (vi) Права на наслеђивање;
  - (vii) Права на слободу мишљења, савести и вере;
  - (viii) Права на слободу мишљења и изражавања;
  - (ix) Право на слободу мирољубивог збора и удруживања.

## **КОНВЕНЦИЈА О ЕЛИМИНИСАЊУ СВИХ ОБЛИКА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ ЖЕНА**

### **Члан 7**

Државе чланице предузимају све подесне мере за отклањање дискриминације жена у политичком и јавном животу земље, а посебно су дужне обезбеде, под једнаким условима као и мушкарцима, право жена да:

(а) гласају на свим изборима и јавним референдумима и да буду биране у сва тела која се бирају путем јавних избора;

(б) учествују у креирању и спровођењу владине политике и да заузимају руководеће положаје и обављају све јавне функције на свим нивоима власти;

(в) учествују у раду невладиних организација и удружења која се баве јавним и политичким животом у земљи.

## **КОНВЕНЦИЈА О ПОЛИТИЧКИМ ПРАВИМА ЖЕНА**

### **Члан 1**

Жене имају право да без икакве дискриминације гласају на свима изборима под једнаким условима као и мушкарци.

### **Члан 2**

Жене имају право да буде биране у сва тела која се бирају путем јавних избора, установљена државним законом, без икакве дискриминације, под једнаким условима као и мушкарци.

### **Члан 3**

Жене имају право да буду носиоци јавних функција и да врше све јавне функције, како је установљено националним законом без икакве дискриминације, под једнаким условима као и мушкарци.

## **МЕЂУНАРОДНА КОНВЕНЦИЈА О ЗАШТИТИ ПРАВА СВИХ РАДНИКА МИГРАНАТА И ЧЛАНОВА ЊИХОВИХ ПОРОДИЦА**

### **Члан 41**

1. Радници мигранти и чланови њихових породица имају право да учествују у јавним пословима државе свог порекла и да гласају и буду бирани на изборима те државе, у складу са њеним законима.

2. Државе на које се то односи дужне су, према потреби и у складу са својим законима, да омогуће уживање наведених права.

## КОНВЕНЦИЈА О ПРАВИМА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ

### Члан 29 – Учешће у политичком и јавном животу

Државе стране уговорнице гарантују особама са инвалидитетом политичка права и могућност да их уживају на равноправној основи са другима и обавезују се:

- A. да осигурају да особе са инвалидитетом могу ефикасно и потпуно да учествују у политичком и јавном животу равноправно као и други, непосредно или преко слободно изабраних представника, укључујући право и могућност да особе са инвалидитетом гласају и буду биране, између осталог, тако што ће:
  - I. обезбедити да процедуре гласања, средства и материјали буду прикладни, приступачни и лаки за разумевање и коришћење;
  - II. штитити права особа са инвалидитетом да тајно гласају на изборима и јавним референдумима без застрашивања, као и да се кандидују на изборима, да ефикасно обављају дужности и све јавне функције на свим нивоима власти, омогућавајући коришћење технологија за помоћ и нових технологија где је то могуће;
  - III. гарантовати слободно изражавање воље особа са инвалидитетом као бирача и у том циљу, где је то потребно, на њихов захтев, омогућити да им особа по њиховом избору пружи помоћ приликом гласања;
- B. активно унапређивати окружење у којем особе са инвалидитетом могу ефикасно и потпуно да учествују у обављању јавних послова без дискриминације и равноправно са другима, и подстицати њихово учешће у јавним пословима, укључујући:
  - I. учешће у невладиним организацијама и удружењима који се баве питањем јавног и политичког живота земље, као и у активностима и управи политичких партија;
  - II. оснивање и прикључивање организацијама особа са инвалидитетом у циљу представљања особа са инвалидитетом на међународном, националном, регионалном и локалном нивоу.

## ВОДЕЋИ ПРИНЦИПИ О ИНТЕРНОЈ РАСЕЉЕНОСТИ

### Принцип 22

1. Интерно расељена лица, било да живе у камповима или не, не смеју бити дискриминисана у уживању следећих права због чињенице да су расељена:

(а) права на слободу мишљења, савести, вере односно уверења, мишљења и изражавања;

(б) права да слободно траже запослење и учествују у привредним активностима;

(в) права на слободно удруживање и равноправно учешће у активностима у заједници;

(г) права да гласају и учествују у државним и јавним пословима, укључујући право на приступ средствима неопходним за уживање тог права; и

(д) права да комуницирају на језику који разумеју.

## **В. Организација за европску безбедност и сарадњу**

### **ЗАВРШНИ ДОКУМЕНТ БЕЧКОГ САСТАНКА (ТРЕЋИ САСТАНАК НАКОН ХЕЛСИНШКЕ КОНФЕРЕНЦИЈЕ) БЕЧ, 1989.**

(11) Потврђују да ће поштовати људска права и основне слободе, укључујући слободу мишљења, савести, вере односно уверења за све, без разлике по основи расе, пола, језика или вере. Такође, потврђују универзално значење људских права и основних слобода, чије је поштовање суштински битан фактор за мир, правду и безбедност који су потребни како би развијали пријатељске односе и сарадњу између себе, као и између свих држава.

(12) Изражавају одлучност да гарантују успешно остваривање људских права и основних слобода, које све потичу из урођеног достојанства човека и које су суштински важне за његов слободан и потпуни развој. Признају да су грађанска, политичка, економска, социјална, културна и друга права и слободе од суштинске важности и да се морају у потпуности остварити свим одговарајућим средствима.

(13) У том контексту, оне ће:

(13.7) - обезбедити људска права и основне слободе за свакога на својој територији и под њиховом надлежношћу, без икаквих разлика у погледу расе, боје коже, пола, језика, вере, политичког или другог мишљења, националног или социјалног порекла, имовине, места рођења или другог положаја;

(13.9) - обезбедити постојање делотворних правних лекова, као и комплетне информације о њима, за оне који тврде да су им људска права и основне слободе повређени; између осталог, примениће на ефикасан начин следеће правне лекове:

- право појединца да се жали извршним, законодавним, судским и управним органима;
- право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, укључујући право на изношење правних аргумената и право на заступање од стране самостално изабраног правног заступника;
- право на правовремено и званично обавештавање о одлуци донетој по жалби, што обухвата и законски основ на коме та одлука почива. То обавештење



даје се по правилу писаним путем и, у сваком случају, тако да појединац може да настави да користи правне лекове који су му на располагању.

(15) Државе учеснице потврђују одлучност да обезбеде једнака права мушкараца и жена. Стога ће предузети све неопходне мере, укључујући и законодавне мере, за промовисање равноправног и ефикасног учешћа мушкараца и жена у политичком, привредном, друштвеном и културном животу. Размотриће могућности приступања Конвенцији о елиминисању свих облика дискриминације жена, ако то већ нису урадиле.

### **ДОКУМЕНТ СА САСТАНКА КОНФЕРЕНЦИЈЕ О ЉУДСКОЈ ДИМЕНЗИЈИ КЕБС-А У КОПЕНХАГЕНУ (29. ЈУН 1990.)**

Државе учеснице изражавају своје уверење да су пуно поштовање људских права и основних слобода и развој друштава заснован на плуралистичкој демократији и владавини права предуслови за напредак у успостављању трајног реда и мира, безбедности, правде и сарадње које настоје да установе у Европи. Стога, још једном потврђују своје опредељење да у потпуности спроведу све одредбе Завршног акта и осталих докумената КЕБС-а у вези с људском димензијом и обавезују се да наставе да делају на основу већ постигнутог напретка.

У циљу унапређења поштовања и уживања људских права и основних слобода, развијања контаката међу људима и решавања релевантних питања хуманитарне природе, државе учеснице договориле су следеће:

(1) Државе учеснице изражавају своје уверење да су заштита и унапређење људских права и основних слобода једна од најосновнијих функција власти и још једном потврђују да је признавање тих права и слобода темељ слободе, правде и мића.

(2) Одлучне су у намери да помажу и унапређују принципе правде који чине основу владавине права. Сматрају да владавина права није само формална законитост којим се обезбеђује редовност и доследност у постизању и спровођењу демократског поретка, већ и правда заснована на признавању и пуном прихватању врховне вредности људске личности, коју гарантују институције којима је успостављен оквир за њихово пуно изражавање.

(3) Још једном потврђују да је демократија неодвојиви елемент владавине права. Препознају важност плурализма политичких организација.

(5) Државе учеснице свечано изјављују да су елементи правде који су суштински за потпуни израз урођеног достојанства и једнаких и неотуђивих права свих људских бића следећи:

- (5.1) - слободни избори који се одржавају у примереним временским размацима тајним гласањем или другим сличним поступком слободног гласања, под условима који у пракси обезбеђују слободно изражавање мишљења бирача при избору својих представника;

- (5.2) - облик државне власти који је по својој природи репрезентативан, у коме је извршна власт одговорна изабраном законодавном органу односно бирачком телу;
- (5.3) - дужност владе и државних органа да поштују устав и поступају у складу са законом;
- (5.4) - јасна одвојеност између државе и политичких странака; нарочито, политичке странке неће се сједињавати с државом;
- (5.5) - влада и државна управа, као и правосуђе, обављају своје послове у складу са поретком успостављеним законом. Мора се обезбедити поштовање тог поретка;
- (5.7) - људска права и основне слободе гарантују се законом и у складу с њиховим обавезама које проистичу из међународног права;
- (5.8) - законодавство, усвојено на крају јавног поступка, и прописи објављују се, што је услов за њихову применљивост. Ти текстови биће свима доступни;
- (5.9) - сви су једнаки пред законом и имају право на једнаку заштиту пред законом без дискриминације. У том погледу, законом ће се забранити свака дискриминација и гарантовати свим особама једнака и делотворна заштита од дискриминације по сваком основу;
- (5.10) - свако има право на делотворан правни лек против управних аката, како би се гарантовало поштовање основних права и обезбедила правна сигурност;
- (5.11) - управни акт донесен против неког лица мора бити у потпуности образложен и садржавати упутство о уобичајеном правном леку;
- (5.12) - обезбедиће се независност судија и непристрасно функционисање правосуђа;
- (5.16) - свако има право да независан, непристрасан и законом установљен надлежни суд правично и јавно расправи и одлучи о кривичној оптужби против њега односно о утврђивању његових права и обавеза везано за покретање парничног поступка;
- (5.20) - имајући у виду важан допринос међународних инструмената у области људских права владавини права на националном нивоу, државе учеснице још једном потврђују да ће размотрити могућности приступања Међународном пакту о грађанским и политичким правима, Међународном пакту о економским, социјалним и културним правима и другим релевантним међународним инструментима, ако то још нису учиниле;
- (5.21) - како би допуниле домаће правне лекове и боље обезбедиле да државе учеснице поштују међународне обавезе које су преузеле, државе учеснице размотриће могућност приступања регионалној или глобалној међународној конвенцији о заштити људских права, као што су Европска

конвенција о људским правима или Факултативни протокол уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима, којима су предвиђене процедуре за подношење представки појединаца међународним телима.

(6) Државе учеснице изјављују да воља народа, изражена слободно и под једнаким условима на повременим и веродостојним изборима, представља основу за ауторитет и легитимитет власти. Шодно томе, државе учеснице поштоваће право својих грађана да учествују у управљању својом земљом, било непосредно, било преко својих представника, слободно изабраних на поштеним изборима. Оне признају своју дужност да бране и штите, у складу са својим законима, своје међународне обавезе заштите људских права и своја међународна опредељења, демократски поредак слободно успостављен вољом народа, против делања лица, група или организација које посежу за тероризмом или насиљем или одбијају да одустану од тероризма и насиља ради свргавања тог поретка или поретка неке друге државе учеснице.

(7) Да би осигурале да воља народа представља основ и темељ за ауторитет власти, државе учеснице учиниће следеће:

- (7.1) - одржавати слободне изборе у примереним временским размацима, као што је установљено законом;
- (7.2) - омогућити да се за сва посланичка места у барем једном дому државног законодавног тела одржавају слободни избори директним гласањем;
- (7.3) - гарантовати универзално и једнако право гласа за пунолетне грађане;
- (7.4) - обезбедити да се гласа тајним гласањем или сличним поступком слободог гласања и да се гласови пребројавају и о њима извештава поштено, а да званични резултати буду објављени;
- (7.5) - поштовати право грађана да се без дискриминације кандидују за политичке и јавне функције, било појединачно било као представници политичких странака или организација;
- (7.6) - поштовати право појединаца и група да уз потпуну слободу оснивају сопствене политичке странке и друге политичке организације и обезбедити тим политичким странкама и организацијама потребне законске гаранције како би могле међусобно да се надмећу на основу равноправности пред законом и органима власти;
- (7.7) - обезбедити да закон и јавна политика функционишу тако да омогућавају одвијање политичких кампања у поштој и слободној атмосфери, у којој странке и кандидати неће бити спречени поступцима органа државне управе, насиљем или застрашивањем да представљају своје ставове и квалификације, нити ће гласачи бити спречени да сазнају и разговарају о њима или да слободно гласају без страха од одмазде;
- (7.8) - обезбедити да не постоје никакве законске ни административне препреке неометаном приступу медијима по основу једнаког третмана за све политичке групације и појединце који желе да учествују у изборном процесу;

- (7.9) - обезбедити да кандидати који добију потребан број гласова у складу са законом могу да преузму функцију и да им се дозволи да на њој остану док им не истекне мандат или се та функција не заврши на други начин предвиђен законом, у складу са одговарајућим демократско парламентарним и уставним процедурама.

(8) Државе учеснице сматрају да присуство посматрача, како страних, тако и домаћих, може да унапреди изборни процес у државама у којима се одржавају избори. Оне стога позивају посматраче из других земаља учесница КЕБС-а и свих одговарајућих приватних установа и организација које то желе, да посматрају одвијање изборног процеса на нивоу државе, у мери у којој је то дозвољено законом. Такође, настојаће да посматрачима омогуће сличан приступ изборном поступку на нивоима нижим од државног. Посматрачи се обавезују да неће утицати на изборни поступак.

(9) Државе учеснице још једном потврђују следеће:

- (9.1) - свако има право на слободу изражавања, укључујући и право на комуникацију. То право подразумева слободу мишљења и право на примање и дељење информација и идеја без уплитања органа јавне власти и без обзира на границе. Остваривање тог права може да подлеже само ограничењима која су прописана законом и која су у складу с међународним стандардима. Нарочито, не смеју се уводити никаква ограничења у погледу приступа средствима за умножавање докумената свих врста и коришћења истих, наравно, уз поштовање права везаних за интелектуалну својину, укључујући ауторска права;
- (9.2) - свако има право на мирно окупљање и демонстрирање. Ограничења која се уводе за остваривање тих права морају бити прописана законом и у складу са међународним стандардима.
- (9.3) - гарантује се право на удруживање. Гарантује се право на оснивање синдиката и право синдиката да слободно одређује своје чланство, као и слобода приступања синдикату. Та права искључују сваку претходну проверу. Гарантује се слобода удруживања за раднике, укључујући слободу штрајка, уз ограничења прописана законом и у складу с међународним стандардима.

(10) Још једном потврђујући своје опредељење да успешно обезбеде права појединаца да знају своја људска права и основне слободе и да на основу истих поступају, као и да активно доприносе, појединачно или заједно са другима, њиховом унапређивању и заштити, државе учеснице изражавају своје опредељење да:

- (10.3) - обезбеде да свима буде дозвољено да остваре право на удруживање, укључујући право на оснивање невладиних организација које се баве унапређењем и заштитом људских права и основних слобода, укључујући синдикате и групе за праћење стања људских права, право на учлањење и стварно учешће у истим.

(24) Државе учеснице обезбедиће да остваривање свих напред наведених људских права и основних слобода не подлеже никаквим ограничењима осим оних која су прописана законом и која су у складу с њиховим обавезама које проистичу из међународног права, а нарочито Међународног пакта о грађанским и политичким правима, као и с њиховим међународним опредељењима, посебно из Универзалне декларације о људским правима. Та ограничења имају карактер изузетака. Државе учеснице обезбедиће да та ограничења не буду злоупотребљена и да се не примењују самоволно, већ тако да се осигура успешно остваривање тих права. Евентуална ограничења права и слобода морају, у демократском друштву, бити у вези с неким од циљева предвиђених законом и бити строго сразмерна циљу тог закона.

(31) Појединци који припадају националним мањинама имају право да у потпуности и успешно остварују своја људска права и основне слободе, без икакве дискриминације и потпуно равноправно пред законом. Државе учеснице усвојиће, према потреби, посебне мере како би се особама из редова националних мањина обезбедила потпуна равноправност с осталим грађанима у остваривању и уживању људских права и основних слобода.

## **ПАРИСКА ПОВЕЉА ЗА НОВУ ЕВРОПУ – САМИТ КЕБС-А (21. НОВЕМБАР 1990.)**

### **Људска права, демократија и владавина права**

Демократски систем владавине заснива се на вољи народа, израженој путем редовног одржавања слободних и поштених избора.

Свако има право (...) да учествује на слободним и поштеним изборима.

## **ДОКУМЕНТ СА МОСКОВСКОГ САСТАНКА КОНФЕРЕНЦИЈЕ О ЉУДСКОЈ ДИМЕНЗИЈИ КЕБС-А, МОСКВА, 1991.**

(18) Државе учеснице подсећају на своје опредељење за владавину права у Документу са састанка у Копенхагену и истичу своју посвећеност чувању и унапређивању оних принципа правде који чине темељ владавине права. Још једном нарочито истичу да је демократија неодвојиви елемент владавине права и важност плурализма политичких организација.

- (18.1) - Законодавство се израђује и усваја у транспарентном поступку који одражава вољу народа, било непосредно, било преко његових изабраних представника.
- (18.2) - Свако има право на делотворан правник лек против управних аката, како би се гарантовало поштовање основних људских права и обезбедила правна сигурност.

(19) Државе учеснице:

- (19.1) - поштоваће међународно признате стандарде везане за независност судија и припадника правничке професије и непристрасно функционисање

правосуђа, укључујући, између осталог, Универзалну декларацију о људским правима и Међународни пакт о грађанским и политичким правима;

- (19.2) - у спровођењу одговарајућих стандарда и обавеза, гарантоваће и утврдити уставом или државним законом независност судства и поштовање тог начела у пракси, посвећујући посебну пажњу Основним начелима независности судства, којима је, између осталог:
- забрањено вршити недозвољен утицај на судије; (...)

(26) Државе учеснице још једном потврђују право на слободу изражавања, укључујући право на комуникацију и право медија да прикупљају, извештавају и шире информације, вести и мишљења. Свако ограничење остваривања тог права мора бити прописано у закону и бити у складу с међународним стандардима. Даље, констатује се да су независни медији од суштинског значаја за постојање слободног и отвореног друштва и одговорног система власти, као и за чување и поштовање људских права и основних слобода.

- (26.1) - Сматрају да штампани медији и емитери на њиховој територији морају да уживају неометани приступ иностраним вестима и информативним сервисима. Јавност мора да ужива сличну слободу примања и дељења информација и идеја без уплитања органа јавне власти, независно од граница, укључујући путем иностраних публикација и иностраних емитера. Свако ограничење остваривања тог права мора бити прописано законом и у складу с међународним стандардима.
- (40.2) - поштују Конвенцију о елиминисању свих облика дискриминације жена (CEDAW), ако су потписнице те конвенције, а ако нису, размотриће могућност ратификације или приступања тој конвенцији; државе које су ратификовале наведену конвенцију односно приступиле истој са задршкама размотриће одустајање од задршки;

(41) Државе учеснице одлучују

- (41.1) - да обезбеде заштиту људских права особа са инвалидитетом;
- (41.2) - да предузму кораке како би тим особама обезбедиле једнаке могућности да у потпуности учествују у друштвеном животу;

## **ДОКУМЕНТ ИЗ ХЕЛСИНКИЈА: ИЗАЗОВИ ПРОМЕНА (САМИТ ШЕФОВА ДРЖАВА И ВЛАДА), ХЕЛСИНКИ, 1992.**

### **Радници мигранти**

Државе учеснице

(36) Још једном истичу да су људска права и основне слободе универзалне, да их уживају и радници мигранти ма где живели и наглашавају важност спровођења свих опредељења КЕБС-а у вези с радницима мигрантима и њиховим породицама који имају законит боравак на територији држава учесница;

## **ДОКУМЕНТ ИЗ БУДИМПЕШТЕ: КА ИНСТИНСКОМ ПАРТНЕРСТВУ У НОВОМ ДОБУ (САМИТ ШЕФОВА ДРЖАВА И ВЛАДА), БУДИМПЕШТА 1994.**

### **Слобода изражавања/слободни медији**

36. Државе учеснице још једном истичу да је слобода изражавања основно људско право и једна од темељних компоненти демократског друштва. У том погледу, независни медији и медијски плурализам од суштинског су значаја за постојање слободног и отвореног друштва, као и одговорног система власти. Државе учеснице као своје водеће начело прихватају заштиту тог права.

## **ДОКУМЕНТ ИЗ ИСТАНБУЛА (САМИТ ШЕФОВА ДРЖАВА И ВЛАДА), ИСТАНБУЛ 1999.**

25. Поново потврђујемо своју обавезу да спроводимо слободне и поштене изборе у складу с обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а, а посебно Документом из Копенхагена из 1990. Препознајемо значај помоћи коју ОДИХР може да пружи државама учесницама у изради и спровођењу изборног законодавства. У складу с овим обавезама, позваћемо на своје изборе посматраче из других држава учесница, ОДИХР-а, Парламентарне скупштине ОЕБС-а и одговарајућих институција и организација које желе да посматрају наш изборни поступак. Сагласни смо да одмах прихватимо изборне процене и препоруке ОДИХР-а.

26. Поново потврђујемо важност независних медија и слободног протока информација, као и приступа грађана информацијама. Опредељени смо да предузмемо све потребне мере како бисмо обезбедили основне услове за функционисање слободних и независних медија, као и неометаног протока информација преко граница и између држава учесница, што сматрамо суштински важном компонентом сваког демократског, слободног и отвореног друштва.

27. Невладине организације (НВО) могу да одиграју кључну улогу у унапређењу људских права, демократије и владавине права. Оне су саставни део снажног цивилног друштва. Обавезујемо се да ћемо унапредити способност НВО да дају пун допринос даљем развоју цивилног друштва и поштовању људских права и основних слобода.

### **С. Савет Европе**

## **ПРОТОКОЛ УЗ ЕВРОПСКУ КОНВЕНЦИЈУ ЗА ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА И ОСНОВНИХ СЛОБОДА**

### **Члан 3**

Високе стране уговорнице се обавезују да у примереним временским размацима одржавају слободне изборе с тајним гласањем, под условима који обезбеђују слободно изражавање мишљења народа при избору законодавних тела.

## **КОНВЕНЦИЈА О УЧЕШЋУ СТРАНАЦА У ЈАВНОМ ЖИВОТУ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ**

### **Члан 6**

Свака страна обавезује се, у складу с одредбама члана 9, став 1, да сваком страном резиденту призна право да гласа и кандидује се на изборима за локалне органе власти, под условом да испуњава исте законске услове који важе за домаће држављане, као и да је редовно и прописно боравио у датој држави у периоду од пет година пре одржавања избора.

Међутим, држава уговорница може да прогласи, приликом подношења свог инструмента ратификације, прихватања, одобравања или приступања, да намерава да примену става 1 ограничи искључиво на право гласа.



## 2. Допунски извори

### ОСЦЕ/ ОДИХР

*Ефективно учешће и представљеност у демократским друштвима (Варшава: Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права, 2007), <<http://www.osce.org/odihr/24995>>.*

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

*Смернице о слободи мирног окупљања (Варшава: Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права, 2007), <<http://www.osce.org/odihr/24523>>.*

*Смернице за регистрацију становништва (Варшава: Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права, 2009), <<http://www.osce.org/odihr/39496>>.*

*Смернице за помоћ учешћу националних мањина у изборном процесу (Варшава: Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права, 2003), <<https://www.osce.org/odihr/elections/124067>>.*

*Приручник за посматрање учешћа жена на изборима (Варшава: Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права, 2004), <<http://www.osce.org/odihr/elections/13938>>.*

*Приручник за државне институције за заштиту људских права о правима жена и родној равноправности (Варшава: Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права, 2012), <<http://www.osce.org/odihr/97756>>.*

*Приручник за посматрање регистрације бирача (Варшава: Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права, 2012), <<http://www.osce.org/odihr/elections/92058>>.*

*Приручник о људским правима и основним слободама припадника оружаних снага (Варшава: Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права, 2008), <<http://www.osce.org/odihr/31393>>.*

*Приручник за праћење медија за мисије за посматрање избора (Варшава: Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права, 2003), <<http://www.osce.org/odihr/elections/92057>>.*

*Приручник за праћење слободе мирног окупљања (Варшава: Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права, 2003), <<http://www.osce.org/odihr/82979>>.*

*Стандарди за националне мањине: Збирка текстова ОЕБС-а и Савета Европе (Стразбур: Публикација Савета Европе, 2007) <<http://www.osce.org/hcnm/78056>>.*

*Приручник за посматрање избора: шесто издање (Варшава: Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права, 2012), <<http://www.osce.org/odihr/elections/68439>>.*

*Смернице о уређењу рада политичких странака (Варшава: Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права, 2010), <<http://www.osce.org/odihr/77812>>.*

*Решавање изборних спорова на територији ОЕБС-а: У сусрет стандардизованом систему посматрања изборних спорова (Варшава: Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права, 2000), <<http://www.osce.org/odihr/elections/17567>>.*

## **Венецијанска комисија за демократију путем права**

„Кодекс добре праксе у изборним питањима: Смернице и експланаторни извештај“, Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска Комисија), Стразбур, 23. мај 2003, (CLD-AD(2002) 23 rev), <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)>.

„Декларација о глобалним начелима за непартијско посматрање и надзирање избора од стране организација грађана и кодекс понашање за нестраначке посматраче избора из редова грађана“, 3. април, 2012, Уједињене Нације, Њујорк, <<http://www.gndem.org/declaration-of-global-principles>>.

„Извештај о мерама за унапређивање демократске природе избора у државама чланицама Савета Европе“, Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), Стразбур, 20. март 2012, CDL-AD (2012)007 <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)005-e)>.

„Изборни закон и националне мањине“, Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), Стразбур, 25. јануар 2000, (CDL-INF(2000)4), <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2000\)004.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2000)004.aspx)>.

„Смернице за уставне референдуме на националном нивоу“, Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), Стразбур, 11. јул 2011, (CDL-INF (2001) 10), <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2001\)010.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2001)010.aspx)>.

„Мишљење о потреби за кодексом добре праксе у области финансирања изборних кампања“, Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија),

Стразбур, 20. јун 2011, (CDL-AD (2011)020), <[http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/CDL-AD\(2011\)020.aspx](http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/CDL-AD(2011)020.aspx)>.

„Извештај о демократији, ограничењу мандата и неспојивости политичких функција“, Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), Стразбур, 17. децембар 2012, (CDL-AD (2012)027), <[http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/CDL-AD\(2012\)027-e.aspx](http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/CDL-AD(2012)027-e.aspx)>.

„Извештај о двојном гласању за особе из редова националних мањина“, Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), Стразбур, 16. јун 2008, (CDL-AD (2008) 013), <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2008\)013.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2008)013.aspx)>.

„Извештај о изборним правилима и позитивној дискриминацији за учешће националних мањина у процесу одлучивања у европским земљама“, Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), Стразбур, 15. март 2005, (CDL-AD (2005)009), <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2005\)009.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2005)009.aspx)>.

„Ревидирана интерпретативна декларација уз Кодекс добре праксе у изборним питањима о учешћу особа са инвалидитетом“, Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), Стразбур, 19. децембар 2011, CDL-AD (2011)045), <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)045.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)045.aspx)>.

„Извештај о гласању изван земље“, Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), Стразбур, 24. јун 2001 CDL-AD (2011)022), <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)022.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)022.aspx)>.

## Европска комисија

*Компендијум међународних стандарда за изборе (Лондон: Европска мрежа за подршку изборној демократији, 2007), <<https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/compendium-en-n-pdf.pdf>>.*

Приручник за посматрање избора Европске Уније: друго издање (Брисел, Европска комисија, 2008), <[http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/election\\_observation\\_missions/documents/eu\\_election\\_observation\\_handbook\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/election_observation_missions/documents/eu_election_observation_handbook_en.pdf)>.

## Међународни институт за демократију и помоћ на изборима (International IDEA)

*Кодекс понашања за политичке странке: вођење кампање за демократске изборе (Стокхолм: Међународни институту за демократију*

и помоћ на изборима, 2009), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/dialogues-voluntary-codes-conduct-political-parties-elections-facilitators>>.

Продубљивање демократије: Стратегија за унапређење интегритета избора широм света (Стокхолм: Међународни институт за демократију и помоћ на изборима, 2012), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/deepening-democracy-strategy-improving-integrity-elections-worldwide>>.

Пројектовање равноправности: Најповољније, средње повољне и неповољне комбинације изборних система и родних квота (Стокхолм: Међународни институт за демократију и помоћ на изборима, 2011), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/designing-equality-best-fit-medium-fit-and-non-favourable-combinations>>.

Непосредна демократија: Приручник Међународног института ИДЕА (Стокхолм: Међународни институт за демократију и помоћ на изборима, 2008), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/direct-democracy-international-idea-handbook>>.

Извештавање о изборима са родног становишта: приручник за праћење медија (Стокхолм: Међународни институт за демократију и помоћ на изборима, 2011), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/election-coverage-gender-perspective-media-monitoring-manual>>.

Изборна правда: Приручник Међународног института ИДЕА (Стокхолм: Међународни институт за демократију и помоћ на изборима, 2011), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-justice-international-idea-handbook>>.

Спровођење избора у транзицији: Изазови и прилике (Стокхолм: Међународни институт за демократију и помоћ на изборима, 2011) <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-during-transition.pdf>>.

Уређење изборног система: Нови приручник Међународног института ИДЕА (Стокхолм: Међународни институт за демократију и помоћ на изборима, 2011), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-system-design-new-international-idea-handbook>>.

Мобилисање бирачког тела: Иницијативе за повећавање излазности бирача широм света (Стокхолм: Међународни институт за демократију и помоћ на изборима, 2011), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/engaging-electorate-initiatives-promote-voter-turnout-around-world>>.

Увођење електронског гласања: најважније напомене (Стокхолм: Међународни институт за демократију и помоћ на изборима, 2011), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/introducing-electronic-voting-essential-considerations>>

Интегритет избора: Улога регионалних организација (Стокхолм: Међународни институт за демократију и помоћ на изборима, 2011), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/integrity-elections-role-regional-organizations>>.

*Гласање из иностранства: Приручник Међународног института ИДЕА (Стокхолм: Међународни институт за демократију и помоћ на изборима, 2011), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/voting-abroad-international-idea-handbook>>.*

### **Уједињене нације**

*Жене и избори: Водич за унапређење учешћа жена на изборима (Уједињене Нације, 2005), <<http://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/publication/WomenAndElections.pdf>>.*

### 3. Релевантни случајеви пред Европским судом за људска права

*А. против Уједињеног Краљевства, бр. 35373/97, 17. децембар 2002.*

*Абдулкадир Ајдин и остали против Турске, бр. 53909/00, 20. септембар 2005.*

*Ахмед и остали против Уједињеног Краљевства, бр. 22954/93, 2. септембар 1998.*

*Алијев против Азербејџана, бр. 18705/06, 8. април 2010.*

*Азиз против Кипра, бр. 69940/01, 22. јун 2004.*

*Боуман против Уједињеног Краљевства [ГЦ], бр. 24839/94, 19. фебруар 1998.*

*Кастелс против Шпаније, бр. 11798/85, 23. април 1992.*

*Комунистичка партија Русије и остали против Русије, бр. 29400/05, 19. јун 2012.*

*Голиједер против Словачке, бр. 36909/97, 18. мај 2000.*

*Грузијска радничка партија против Грузије, бр. 9103/04, 8 јул 2008*

*Гитонас и остали против Грчке, бр. 18747/91 & 19376/92 & 19379/92, 1. јул 1997*

*Гросару против Румуније, бр. 78039/01, 2. јун 2010.*

*Хилбе против Лихтенштајна, бр. 31981/96, 7. септембар 1999.*

*Хирст против Уједињеног Краљевства (бр.2) [ГЦ], бр. 74025/01, 6. октобар 2005.*

*Инкал против Турске, [ГЦ], бр. 22678/93, 9. јун 1998.*

*Иванчук против Пољске, бр. 25196/94, 15. новембар 2001.*

*Јерусалем против Аустрије, бр. 26958/95, 27. фебруар 2001.*

*Копривица против Црне Горе, бр. 41158/09, 22. новембар 2011.*

*Ковач против Украјине, бр. 39424/02, 7. фебруар 2008.*

*Кис против Мађарске, бр. 38832/06, 20. мај 2010.*

*Краснов и Скуратов против Русије, бр. 17864/04 и 21396/04, 19. јул 2007.*

*Лабита против Италије [ГЦ], бр. 26772/95, 6. април 2000.*

*Лингенс против Аустрије, бр. 9815/82, 8. јул 1986.*

*Лопес Гомес Да Силва против Португала, бр. 37698/97, 28. септембар 2000.*

*Матје Моен и Клерфо против Белгије, бр. 9267/81, 2. март 1987.*

*Међуз против Уједињеног Краљевства [ГЦ], бр. 24833/94, 18. фебруар 1999.*

*Мици против Малте, бр. 17320/10, 22. новембар 2011.*

*Обершлик против Аустрије (бр. 2), бр. 20834/92, 1. јул 1997.*

*Паксас против Литваније [ГЦ], бр. 34932/04, 6. јануар 2011.*

*Пјер Блох против Француске, бр. 24194/94, 21. октобар 1997.*

*С. и Марпер против Уједињеног Краљевства [ГЦ], бр. 30562/04 и 30555/04, 4. децембар 2008.*

*Садак и остали против Турске (Бр.2), бр. 25144/94, 11. јун 2002.*

*Скопола против Италије (Бр. 3) [ГЦ], бр. 126/05, 22. мај 2012.*  
*Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине [ГЦ], бр. 27996/06 и 34836/06, 22. децембар 2009.*

*Сидиропулос и остали против Грчке, бр. 26695/95), 10. јул 1998.*

*Ситаропулос и Гиакоумопулос против Грчке [ГЦ], бр. 42202/07, 15. март 2012.*

*Социјалистичка партија и остали против Турске, бр. 26482/95, 12. новембар 2003.*

*Станков и Уједињена македонска организација „Илинден“ против Бугарске, бр. 29221/95 и 29225/95, 2. октобар 2001.*

*Сухковецки против Украјине, бр. 13716/02, (28. март 2011.)*

*Танасе против Молдавије [ГЦ], бр. 7/08, 27. април 2010.*

*ТВ Вест Ас & Рогаланд Пенсјонистпарти против Норвешке, бр. 21132/05, 11. децембар 2008.*

*Уједињена комунистичка партија Турске и остали против Турске [ГЦ], бр. 19392/92, 30. јануар 1998.*

*Verein gegen Tierfabriken Schweiz (BrT) против Швајцарске (бр. 2) [ГЦ], бр. 32772/02, 30. јун 2009.*

*Вогт против Немачке [ГЦ], бр. 17851/91, 26. септембар 1995.*

*Јазар, Каратас, Аксој и Народна радничка партија против Турске, бр. 22723/93, 22724/93, и 22725/93, 9. април 2002.*

*Јумак и Садак против Турске [ГЦ], бр. 102226/03, 8. јул 2008.*

*Зданока против Летоније [ГЦ], бр. 58278/00, 16. март 2006.*





Циљ ових смерница је утврђивање елемената законског оквира којим се уређују избори и прецизно описивање стандарда који важе за сваку од неопходних компоненти за одржавање демократских избора. Циљ им је и да допринесу једнообразности, поузданости, доследности и тачности у оцени и изради изборног законодавства. Шодно томе, ове смернице могу да послуже како стручним лицима која анализирају и оцењују изборно законодавство, тако и органима изборне администрације и државним органима у изради или измени и допуни документа везаних за изборе.

Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права објавила је прво издање смерница 2001. године. У међувремену, десиле су се неке значајне промене у домену међународних стандарда и добре праксе за демократске изборе. У другом издању узете су у обзир те промене.

Читалац ће такође приметити да постоје нови одељци о новим технологијама гласања и проширена анализа у областима одређивања граница изборних јединица и једнаких бирачких права, изборних цензуса, заштите података, органа изборне администрације, националних мањина, родних питања, гласања интерно расељених лица, заштите бирачких права и гласања поштом, превременом гласању и гласању преко заступника.