



Strasbourg, 30. listopada 2002.g.

CDL-AD(2002)023rev

Mišljenje br. 190/2002

EUROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRACIJU PUTEM PRAVA
(VENECIJANSKA KOMISIJA)

KODEKS DOBRE PRAKSE U IZBORNIM PITANJIMA

**SMJERNICE
I OBRAZLOŽENJE**

**usvojeno na 52. sjednici
Venecijanske komisije**

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

Sadržaj

Str.

| | |
|---|-----------|
| UVOD | 4 |
| SMJERNICE ZA IZBORE usvojene od Venecijanske komisije na 51. plenarnoj sjednici (Venecija, 5.-6. srpnja 2002.) | 5 |
| OBRAZLOŽENJE koje je usvojila Venecijanska komisija na svojoj 52. plenarnoj sjednici (Venecija, 18.-19. listopada 2002.) | 12 |
| Opće napomene | 12 |
| I. Osnovna načela europskog izbornog nasljeđa | 12 |
| Uvod: načela i njihov pravni temelj | 12 |
| 1. Opće pravo glasa | 13 |
| 1.1. Pravilo i izuzeci..... | 13 |
| 1.2. Birački popisi..... | 14 |
| 1.3. Podnošenje kandidatura..... | 15 |
| 2. Jednako pravo glasa | 16 |
| 2.1. Jednaka biračka prava..... | 16 |
| 2.2. Jednaka glasačka moć | 16 |
| 2.3. Ravnopravnost..... | 17 |
| 2.4. Jednakost i nacionalne manjine..... | 18 |
| 2.5. Jednakost i paritet spolova..... | 18 |
| 3. Slobodno pravo glasa | 19 |
| 3.1. Sloboda birača da formiraju svoje mišljenje..... | 19 |
| 3.2. Slobodno izražavanje volje birača i borba protiv izbornih krađa..... | 19 |
| 3.2.1. Opće | 19 |
| 3.2.2. Postupak glasanja..... | 20 |
| 3.2.2.1. Glasanje putem pošte i glasanje preko zastupnika pod određenim uvjetima..... | 21 |
| 3.2.2.2. Glasanje birača na odsluženju vojnog roka..... | 21 |
| 3.2.2.3. Mehanički i elektronski načini glasanja..... | 21 |
| 3.2.2.4. Brojanje..... | 22 |
| 3.2.2.5. Prijenos rezultata..... | 22 |
| 4. Tajnost prava glasa | 23 |
| 5. Neposredno glasanje | 23 |
| 6. Učestalost izbora | 26 |

| | |
|--|-----------|
| II. <u>Uvjeti za implementaciju načela</u> | 26 |
| 1. <u>Poštivanje temeljnih prava</u> | 26 |
| 2. <u>Razina propisa i stabilnost izbornog zakona</u> | 25 |
| 3. <u>Proceduralna jamstva</u> | 26 |
| 3.1. Nezavisno tijelo za organizaciju izbora..... | 26 |
| 3.2. Promatranje izbora..... | 28 |
| 3.3. Efikasan sustav žalbi..... | 29 |
| 3.4. Organizacija i rad biračkog mjesta..... | 30 |
| 3.5. Financiranje..... | 31 |
| 3.6. Sigurnost..... | 32 |
| Zaključak | 32 |

UVOD

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

i. da osnuje radnu grupu, sastavljenu od predstavnika Parlamentarne skupštine, CLRAE i po mogućnosti drugih organizacija s iskustvom u ovom području, koja bi se bavila problematikom izbora kao redovnom aktivnošću;

ii. da izradi kodeks prakse za izborna pitanja, koji bi, između ostalog, uzeo u obzir i preporuke date u prilogu obrazloženja uz izvještaj na kojem se zasniva ova rezolucija (Dok. 9267), pod uvjetom da ovaj kodeks obuhvati pravila o predizbornom razdoblju, samim izborima i razdoblju neposredno poslije izbora;

iii. da ovisno od mogućnosti, načini kompilaciju osnovnih načela evropskih izbornih sustava kroz koordinaciju, standardizaciju i razvoj tekućih i budućih istraživanja i aktivnosti, gdje bi kao srednjoročni cilj, posebno odjeljenje analiziralo i distribuiralo prikupljene podatke o europskim izborima.

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

Obrazloženje objašnjava načela predočena u smjernicama, definirajući i objašnjavajući ih, i tamo gdje je potrebno, dajući preporuke za konkretna pitanja. Obrazloženje je usvojilo Vijeće za demokratske izbore na trećem sastanku (16. listopada 2002.g.), a potom i Venecijanska komisija na svojoj 52. sjednici (18. -19. listopada 2002.g.).

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

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

SMJERNICE ZA IZBORE

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

I. Načela europskog naslijeđa u području izbora

Pet temeljnih načela europskog izbornog naslijeđa jesu *opće, jednako, slobodno, tajno i neposredno pravo glasa*. Pored toga, izbori se moraju održavati redovito.

1. Opće pravo glasa

1.1. Pravilo i izuzeci

Opće pravo glasa u načelu znači da svaki pojedinac ima pravo birati i biti biran. Ovo pravo, međutim, može i treba podlijevati izvjesnim ograničenjima:

a. Starosna dob:

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

b. Državljanstvo:

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

c. Prebivalište:

- i. može se propisati uvjet prebivališta;
- ii. prebivalište u ovom slučaju podrazumijeva stalno prebivalište;
- iii. minimalno razdoblje prebivališta može se uvesti kao uvjet samo za lokalne ili regionalne izbore;
- iv. propisano razdoblje ne treba biti duže od šest mjeseci; duže razdoblje može biti nužno samo da bi se zaštitile nacionalne manjine;
- v. pravo da se bira i bude biran može se dodijeliti državljanima koji žive u inozemstvu.

d. Oduzimanje prava da se bira i bude biran:

- i. može se predvidjeti oduzimanje prava da se bira i bude biran, ali samo pod sljedećim kumulativnim uvjetima;
- ii. mora biti zakonom predviđeno;
- iii. mora se poštivati načelo proporcionalnosti; uvjeti za oduzimanje prava da se bude biran moraju biti blaži nego oni za oduzimanje prava glasa;
- iv. oduzimanje prava mora se zasnivati na mentalnoj nesposobnosti ili odgovornosti za teško kazneno djelo.

v. Također, politička prava mogu se oduzeti ili mentalna nesposobnost utvrditi samo izričitom odlukom suda.

1.2. Birački popisi

Da bi birački popisi bili pouzdani, presudni su sljedeći kriteriji:

- i. birački popisi moraju biti stalni;
- ii. popisi se moraju redovno ažurirati, a najmanje jednom godišnje. Ukoliko se registracija birača ne vrši automatski, mogućnost prijavljivanja mora postojati tijekom relativno dužeg razdoblja;
- iii. birački popisi moraju se objavljivati;
- iv. mora postojati upravni postupak - koji podliježe sudskoj kontroli - ili sudski postupak, koji omogućuje registriranje birača koji nije bio registriran, registriranje se ne smije vršiti na biračkom mjestu na dan izbora;
- v. kroz sličan postupak, birači moraju imati mogućnost ispraviti netočne podatke u popisima;
- vi. možda dodatni popis može biti način da se omogući glasovanje osobama koje su se preselile ili stekle zakonsko pravo glasa u međuvremenu nakon konačnog objavljivanja popisa.

1.3. Podnošenje kandidatura

- i. Prijavljivanje pojedinačnih kandidata ili listi kandidata može se uvjetovati prethodnim prikupljanjem nužnog minimalnog broja potpisa;
- ii. Zakon ne treba zahtijevati više od 1% potpisa od broja birača u danj izbornoj jedinici;
- iii. Moraju postojati jasna pravila za provjeru potpisa, naročito u odnosu na propisane rokove;
- iv. Postupak provjere mora se u načelu odnositi na sve potpise, međutim, pošto se izvan sumnje ustanovi da je prikupljen nužan broj potpisa, preostali potpisi ne moraju se provjeravati;
- v. Provjera potpisa mora se okončati prije početka izborne kampanje;
- vi. Ukoliko je nužno položiti depozit, on se mora vratiti ukoliko kandidat ili stranka dobiju više od određenog postotka glasova; propisani iznos depozita i postotak glasova ne trebaju biti previsoki.

2. Jednako pravo glasa

Ono podrazumijeva:

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

2.2. Jednaka glasačka moć: zastupnička mjesta moraju biti jednako raspodijeljena po izbornim jedinicama.

- i. Ovo mora važiti barem za izbore za donje domove parlamenta, kao i regionalne i lokalne izbore:

ii. Jednaka glasačka moć podrazumijeva jasnu i ravnomjernu raspodjelu zastupničkih mjesta po izbornim jedinicama na temelju jednog od sljedećih kriterija raspodjele: broj stanovnika, broj državljana s prebivalištem (uključujući maloljetne osobe), broj registriranih birača te po mogućnosti broj stanovnika koji glasaju. Može se predvidjeti i odgovarajuća kombinacija ovih kriterija.

iii. Geografski kriterij i upravne, ili možda povijesne granice, mogu se uzeti u razmatranje.

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

v. Da bi se jamčila jednaka glasačka moć, raspodjela zastupničkih mjesta mora se vršiti barem svakih deset godina, po mogućnosti izvan izbornog razdoblja.

vi. Za izborne jedinice s više zastupničkih mjesta, ukoliko je moguće, zastupnička mjesta treba raspodijeliti bez ponovnog utvrđivanja granica izbornih jedinica, koje se po mogućnosti trebaju podudarati s upravnim granicama.

vii. Kada se iznova utvrđuju granice izborne jedinice, što se mora činiti u sustavu izbornih jedinica s jednim mjestom – to se mora učiniti:

- nepristrano;
- bez štete po nacionalne manjine;
- uzimajući u obzir mišljenje nekog odbora, s većinom nezavisnih članova od ukupnog broja članova; takav odbor trebao bi po mogućnosti uključivati geografa, sociologa i podjednak broj predstavnika stranaka te ako je potrebno, predstavnike nacionalnih manjina.

2.3. Ravnopravnost

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

- i. izbornu kampanju;
- ii. medijsku pokrivenost, naročito od strane državnih medija;
- iii. financiranje stranaka i promidžbe iz proračuna.

b. U zavisnosti od predmeta, ravnopravnost može biti striktna ili proporcionalna. Ukoliko je striktna, političke stranke se tretiraju na jednak način bez obzira na njihovu trenutnu snagu ili podršku biračkog tijela. Ukoliko je ravnopravnost proporcionalna, političke stranke moraju se tretirati prema rezultatima postignutim na izborima. Ravnopravnost se naročito odnosi na predstavljanje na radiju i televiziji, proračunska sredstva i druge vrste podrške.

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

d. Financiranje političke stranke, kandidata i izborne promidžbe mora biti transparentno.

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

2.4. Ravnopravnost i nacionalne manjine

- a. Treba dozvoliti rad stranaka koje zastupaju nacionalne manjine.
- b. Posebna pravila kojima se nacionalnim manjinama jamče rezervirana mjesta ili koja predviđaju odstupanja od uobičajenih kriterija raspodjele zastupničkih mjesta za stranke koje zastupaju nacionalne manjine (npr. odstupanje od obaveznog kvoruma) u načelu nisu u suprotnosti s jednakim pravom glasa.
- c. Ni kandidati ni birači ne smiju biti u obavezi da deklariraju svoju pripadnost nacionalnoj manjini.

2.5. Jednakost i paritet spolova

Propise o minimalnom postotku osoba oba spola među kandidatima ne treba smatrati suprotnim načelu jednakog prava glasa, ukoliko su utemeljeni ustavom.

3. Sloboda prava glasa

3.1. Sloboda birača da formiraju mišljenje

- a. Državni organi moraju poštivati obavezu neutralnosti. Ona se konkretno odnosi na:
 - i. medije;
 - ii. isticanje plakata;
 - iii. pravo na demonstriranje;
 - iv. financiranje stranaka i kandidata.
- b. Organi uprave imaju više pozitivnih obaveza. Između ostalog, oni moraju:
 - i. podastrijeti primljene kandidature biračkom tijelu;
 - ii. omogućiti biračima da se upoznaju s listama kandidata, na primjer, odgovarajućim isticanjem na javnom mjestu.
 - iii. Navedene informacije također moraju biti dostupne na jezicima manjina.
- c. Za povrede obaveze neutralnosti i slobode da se formira mišljenje nužno je predvidjeti sankcije.

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

- i. Postupak glasovanja mora biti jednostavan;
- ii. Birači uvijek moraju imati mogućnost da glasaju na biračkom mjestu. Ostali načini glasovanja prihvatljivi su pod sljedećim okolnostima:
- iii. Glasovanje poštom treba dozvoliti samo ukoliko je poštanska služba sigurna i pouzdana; pravo na glasovanje putem pisma može se ograničiti na ljude koji su u bolnici ili zatvoru, slabije pokretnim osobama ili biračima koji žive u inozemstvu; ne smije se dozvoliti prevara ili zastrašivanje;
- iv. Glasovanje elektronskim putem treba koristiti samo ako je sigurno i pouzdano; konkretno, glasači moraju imati mogućnost da dobiju potvrdu svog glasanja i da imaju mogućnost ispravke ukoliko je potrebno, poštujući tajnost prava glasa; takav sustav mora biti transparentan;

- v. Za glasovanje putem opunomoćene osobe moraju važiti vrlo stroga pravila, broj opunomoćenika koje može imati jedan glasač mora biti ograničen;
- vi. pokretne glasačke kutije mogu se dozvoliti samo pod strogim uvjetima, sprečavajući opasnost od prijevare;
- vii. Moraju postojati najmanje dva kriterija da se procijeni točnost rezultata glasovanja: broj građana koji su glasali i broj glasačkih listića u kutiji;
- viii. Glasački listići ne smiju se prepravljati ili na bilo koji način označavati od strane članova biračkog odbora;
- ix. Neupotrijebljeni glasački listići ne smiju se iznositi sa biračkog mjesta;
- x. Na biračkim mjestima moraju biti prisutni predstavnici raznih stranaka, a prisustvovanje promatrača koje imenuju kandidati mora biti omogućeno za vrijeme glasovanja i brojanja glasova;
- xi. Kad god je moguće, vojne osobe trebaju glasati u mjestu stanovanja. U suprotnom, preporučuje se da oni budu registrirani i glasaju na biračkom mjestu koje je najbliže njihovom mjestu službe;
- xii. Brojanje glasova treba se prema mogućnosti odvijati na biračkom mjestu;
- xiii. Brojanje mora biti transparentno. Promatrači, predstavnici kandidata i mediji moraju imati dozvolu biti prisutni. Oni također moraju imati pristup zapisnicima;
- xiv. Rezultati se dostavljaju višoj instanci na otvoren način;
- xv. Država mora kazniti svaku vrstu izborne krađe.

4. Tajno pravo glasa

- a. Za birača, tajnost glasovanja nije samo pravo već i obaveza čije nepoštivanje se kažnjava diskvalificiranjem svakog listića čiji se sadržaj otkrije.
- b. Glasovanje mora biti pojedinačno. Porodično glasanje ili bilo kakva kontrola jednog birača nad drugim mora biti zabranjena.
- c. Popisi osoba koje glasaju ne trebaju biti objavljeni.
- d. Povreda tajnosti glasovanja mora se kazniti.

5. Neposredno pravo glasa

Sljedeća tijela moraju biti izabrana neposrednim pravom glasa:

- i. najmanje jedan dom nacionalnog parlamenta;
- ii. zakonodavna tijela ispod nacionalne razine;
- iii. lokalna vijeća.

6. Učestalost izbora

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

II. Uvjeti za primjenu ovih načela

1. Poštivanje temeljnih prava

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

b. Ograničenja ovih sloboda moraju imati zakonski temelj, biti u javnom interesu i voditi računa o načelu proporcionalnosti.

2. Razina propisa i stabilnost izbornog zakona

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

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

3. Proceduralna jamstva

3.1. Nezavisno tijelo za organiziranje izbora

a. Za primjenu zakona mora biti zaduženo nezavisno tijelo.

b. Tamo gdje ne postoji duga tradicija nezavisnosti organa uprave od onih koji posjeduju političku moć, na svim razinama moraju se uspostavljati nezavisne i nepristrane izborne komisije, od državne razine do razine biračkih mjesta.

c. Središnja izborna komisija mora imati stalni karakter.

d. Ona mora u svom sastavu imati:

- i. barem jednog člana iz pravosuđa;
- ii. predstavnike parlamentarnih stranaka ili onih koje su prešle prag na izborima; članovi komisije moraju biti osobe koje su stručne za izborna pitanja. Komisija može imati u svom sastavu:
- iii. predstavnika ministarstva unutarnjih poslova;
- iv. predstavnike nacionalnih manjina.

e. Političke stranke moraju biti jednako zastupljene u izbornim komisijama ili moraju imati mogućnost nadgledati rad nezavisnog tijela. Jednakost se može uzeti strogo ili na proporcionalnoj osnovi (vidjeti točku I.2.c.bb).

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

g. Članovi izbornih komisija moraju proći standardnu obuku.

h. Poželjno je da izborne komisije donose odluke dvotrećinskom većinom ili konsenzusom.

3.2. Promatranje izbora

- a. I domaći i strani promatrači trebaju imati najširu prihvatljivu mogućnost da sudjeluju u promatranju izbora.
- b. Promatranje ne smije biti ograničeno na sam dan izbora, već mora obuhvatiti i razdoblje prijavljivanja kandidata i, po potrebi, birača, kao i izborne kampanje. Ono mora omogućiti da se utvrdi je li bilo nepravilnosti prije, za vrijeme ili nakon izbora. Promatranje uvijek mora biti omogućeno za vrijeme prebrojavanja glasova.
- c. Mjesta kojima promatrači ne mogu imati pristup moraju biti jasno određena zakonom.
- d. Promatranje podrazumijeva poštivanje neutralnosti od strane vlasti.

3.3. Efikasan sustav žalbi

- a. Organ za žalbe po izbornim pitanjima treba biti ili neka izborna komisija ili sud. U slučaju parlamentarnih izbora, može se podnijeti žalba parlamentu u prvostupanjskom postupku. U svakom slučaju, mora postojati i mogućnost konačne žalbe sudu.
- b. Ovaj postupak mora biti jednostavan i bez formalnosti, naročito u pogledu osnovanosti žalbi.
- c. Postupak žalbe i, naročito ovlaštenja i dužnosti različitih organa trebaju biti jasno uređeni zakonom, da bi se izbjegli sukobi nadležnosti (pozitivni ili negativni). Ne bi trebalo da podnosioci žalbe, a ni vlasti, određuju prizivni organ.
- d. Žalbeni organ mora imati nadležnost nad stvarima kao što su pravo glasa – uključujući biračke popise – i stjecanje prava glasa, ispravnost kandidatura, poštivanje pravila izborne promidžbe i rezultate izbora.
- e. Žalbeni organ mora imati ovlaštenje da poništi izbore tamo gdje su nepravilnosti mogle utjecati na rezultat. Mora postojati mogućnost da se ukupni izbori ponište ili samo rezultati za jednu izbornu jedinicu ili jedno biračko mjesto. U slučaju poništavanja, u toj jedinici moraju se održati novi izbori.
- f. Svi kandidati i svi birači registrirani u izornoj jedinici moraju imati pravo na žalbu. Za žalbe birača na rezultate izbora može se uvesti uvjet razumnog kvoruma.
- g. Rokovi za podnošenje žalbi i odlučivanje po žalbama moraju biti kratki (od tri do pet dana u prvostupanjskom postupku).
- h. Mora se zaštititi pravo podnositelja žalbe da budu saslušane obje strane.
- i. Ako je žalbeni organ viša izborna komisija, ona mora imati mogućnost da po službenoj dužnosti ispravi ili ukine odluku koju je donijela niža izborna komisija.

4. Izborni sustav

Pod uvjetom da se poštuju navedena načela može se primijeniti bilo koji izborni sustav.

OBRAZLOŽENJE

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

Opće napomene

1. Pored ljudskih prava i pravne države, demokracija je jedan od tri potporna ustavnog naslijeđa Europe i ujedno Vijeća Europe. Demokracija je nezamisliva bez izbora koji se održavaju u skladu sa određenim načelima, koja ih čine demokratskim izborima.

2. Ova načela predstavljaju poseban aspekt europskog ustavnog naslijeđa koje se s pravom može nazvati "europsko izborno naslijeđe". Ono obuhvaća dva aspekta - prvi, stalni, kojeg čine ustavna načela izbornog prava kao što je opće, jednako, slobodno, tajno i neposredno pravo glasa, i drugi - istinski demokratski izbori mogu se održavati samo ako su ispunjeni izvjesni osnovni uvjeti demokratske države, koji se zasnivaju na vladavini prava, kao što su osnovna prava, stabilnost izbornog zakona i efikasna proceduralna jamstva. Tekst koji slijedi, kao i prethodne smjernice, iz tog razloga je podijeljen u dva dijela - prvi koji obuhvaća definiciju i praktične implikacije načela europskog izbornog naslijeđa i, drugi, uvjete koji su nužni za njihovu primjenu.

I. Osnovna načela europskog izbornog naslijeđa

Uvod: načela i njihov pravni temelj

3. Ukoliko izbori trebaju zadovoljavati opća načela europskog ustavnog naslijeđa, koja čine temelj bilo kojeg istinski demokratskog društva, ona moraju poštivati pet temeljnih pravila: pravo glasa mora biti *opće, jednako, tajno i neposredno*. Osim toga, izbori se moraju održavati *redovito*. Sva ova načela zajedno čine europsko kulturno naslijeđe.

4. Mada su navedena načela uobičajena, njihova primjena povlači niz pitanja koja zahtijevaju pažljivo razmatranje. Dobro bi bilo da se ustanove osnovna načela koja se ne bi trebala mijenjati i koja bi sve evropske države trebale striktno poštivati.

5. Temeljna nepromjenjiva načela europskog izbornog prava sastoje se uglavnom od međunarodnih pravila. Relevantno opće pravilo je član 25 (b) Međunarodne povelje o građanskim i političkim pravima, koji eksplicitno utvrđuje svako od ovih načela, osim neposrednog prava glasa, mada se ono podrazumijeva.¹ Opće europsko pravilo jeste i član 3. Dodatnog protokola uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima, koje eksplicitno propisuje pravo na periodične izbore slobodnim i tajnim pravom glasa;² i druga načela se uzimaju u

¹ Vidjeti članak 21. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.

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

obzir u sudskoj praksi vezanoj uz ljudska prava.³ Pravo na neposredne izbore priznaje i Sud u Strasbourgu, barem implicitno.⁴ Međutim, ustavna načela koja su zajednička za čitav kontinent ne javljaju se samo u međunarodnim tekstovima: naprotiv, ona se često detaljnije navode u nacionalnim ustavima.⁵ Tamo gdje se zakoni i praksa različitih zemalja podudaraju, sadržaj ovih načela može se preciznije odrediti.

1. Opće pravo glasa

1.1. Pravilo i izuzeci

6. Opće pravo glasa obuhvaća aktivno (pravo da se bira) i pasivno (da se bude biran) izborno pravo. Pravo da se bira i bude biran može ovisiti od više uvjeta koje navodimo. Najčešći su *godine starosti* i *državljanstvo*.

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

b. Zakonodavstva većine zemalja predviđaju i uvjet *državljanstva*. Međutim, javlja se tendencija da se dugogodišnjim stranim državljanima daju lokalna politička prava, u skladu sa Konvencijom Vijeća Europe o sudjelovanju stranaca u javnom životu na lokalnoj razini.⁶ Stoga se preporučuje da se pravo glasa za lokalne izbore stječe nakon izvjesnog razdoblja prebivanja. Također, u okviru europskih procesa integracije, europski građani imaju pravo da biraju i budu birani na izborima za općine i Europski Parlament u državi članici Europske unije u kojoj imaju prebivalište.⁷ Uvjet državljanstva može, međutim, ponekad izazvati probleme ako država oduzme državljanstvo osobama koja naseljavaju njen teritorij unazad nekoliko generacija, na primjer, na jezičnoj osnovi. Osim toga, prema Europskoj konvenciji o državljanstvu,⁸ osobe s dvojnim državljanstvom moraju imati ista izborna prava kao i drugi državljani.⁹

c. Treće, pravo da se bira i bude biran može podlijegati uvjetu *prebivališta*,¹⁰ gdje prebivalište podrazumijeva stalno prebivalište. Kad su u pitanju lokalni i regionalni izbori, uvjet prebivališta nije *a priori* nekompatibilan s načelom općeg prava glasa, ako propisano

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

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

⁵ Npr. članak 38.1 Ustava Njemačke, članci 68.1 i 69.2 Ustava Španjolske i članak 59.1 Ustava Rumunjske.

⁶ ETS 144.

⁷ Članak 19. Sporazuma o uspostavljanju Europske zajednice.

⁸ ETS 166, članak 17.

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

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

razdoblje prebivališta ne prelazi nekoliko mjeseci; bilo koje duže razdoblje prihvatljivo je samo da bi se zaštitile nacionalne manjine.¹¹ Obratno, veliki broj zemalja daje svojim državljanima u inozemstvu pravo da biraju i čak i da budu birani. Ovakva praksa može voditi do zloupotrebe u nekim posebnim slučajevima, npr. tamo gdje se državljanstvo stječe na etničkoj osnovi. Registriranje birača može se vršiti tamo gdje birač ima sekundarno prebivalište, ako tamo redovno prebiva i ako se ono, na primjer, pojavljuje na lokalnim poreznim obrascima; U tom slučaju, naravno, birač ne smije biti prijavljen tamo gdje ima glavno prebivalište.

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

d. Konačno, mogu se utvrditi odredbe kojima se *uskraćuju politička prava*. Takve odredbe, međutim, moraju biti u skladu s uobičajenim uvjetima pod kojima se temeljna prava mogu ograničavati; drugim riječima, one moraju:¹³

- biti predviđene zakonom;
- poštivati načelo proporcionalnosti;
- biti prouzrokovane mentalnom nesposobnošću ili ozbiljnom kaznenom odgovornošću.

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

Uvjeti za oduzimanja prava da se bude biran mogu biti manje strogi od onih za oduzimanje prava da se bira, s obzirom da se radi o javnoj funkciji i može biti opravdano isključiti osobe čije bi aktivnosti na takvoj funkciji povrijedile značajan javni interes.

1.2. Birački popisi

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

- i. Moraju postojati stalni birački popisi.
- ii. Oni se moraju redovno ažurirati, najmanje jednom godišnje, tako da se općinske (lokalne) vlasti naviknu obavljati razne zadatke vezane uz ažuriranje svake godine u

¹¹ Vidjeti presudu Eur. komisije za ljudska prava br. 23450/94, 15.9.97, Polacco i Garofalo protiv Italije (područje Trentino-Alto Adige).

¹² Vidjeti Poglavlje II.1.

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

isto vrijeme. Ukoliko se registracija birača ne vrši automatski, mora se dozvoliti dovoljno dugo razdoblje za registraciju.

iii. Birački popisi se moraju objavljivati. Konačne izmjene moraju se poslati višem organu koji je pod nadzorom nezavisnog tijela koje je odgovorno za primjenu izbornog zakona.

iv. Trebao bi postojati upravni postupak – koji podliježe sudskoj kontroli – ili sudski postupak koji omogućuje biračima koji nisu upisani u popise da budu upisani. U nekim zemljama, krajnji rok za upis u dodatne popise može, na primjer, biti 15 dana prije izbora ili samog dana izbora. U ovom drugom slučaju, iako je takav pristup zadivljujuće liberalan, sudovi bi morali raditi na dan izbora, što ne odgovara organizacijskim potrebama na kojima se zasnivaju demokratska društva. U svakom slučaju, ne bi trebalo dozvoliti da se upisivanje birača obavlja na biračkim mjestima na dan izbora.

v. Osim toga, netočnosti biračkih popisa potiču i od pogrešno unesenih podataka i neunošenja nekih birača. Postupak koji navodimo u prethodnom odlomku trebaju omogućiti biračima da isprave pogrešno unesene podatke. Mogućnost da se vrše takve izmjene može se ograničiti na birače koji su prijavljeni u istoj izornoj jedinici ili biračkom mjestu.

vi. Dopunski popisi mogu omogućiti osobama koja su promijenila adresu ili stekla zakonsko pravo glasa nakon objavljivanja konačnih popisa da glasaju.

1.3. Podnošenje kandidatura

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

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

¹⁴ CDL (99) 66, str. 9.

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

2. Jednako izbornopravo

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

2.1. Jednaka biračka prava

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

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

2.2. Jednaka glasačka moć

13. *Jednakost glasačke moći*, kada se izbori ne održavaju u jednoj izornoj jedinici, zahtijeva da se granice izbornih jedinica odrede tako da zastupnička mjesta u *donjim domovima* koja predstavljaju narod budu jednako raspodijeljena između izbornih jedinica, u skladu s određenim kriterijem raspodjele, kao što je, na primjer, broj stanovnika u toj izornoj jedinici, broj državljana koji žive u toj jedinici (uključujući i maloljetnike) ili broj upisanih birača, ili možda broj osoba koja ustvari glasaju. Moguće je opredijeliti se i za određenu kombinaciju ovih kriterija. Ista pravila važe i za regionalne i lokalne izbore. Ako se ovo načelo ne poštuje, suočavamo se s onim što se naziva *izborna geometrija*, bilo u vidu "aktivne izborne geometrije", tj. raspodjele mjesta koja izaziva nejednakost u zastupljenosti čim se primjeni, ili pasivna izborna geometrija, koja je rezultat dugoročnog zadržavanja nepromijenjene teritorijalne raspodjele mjesta i izbornih jedinica. Također, može doći i do drugog tipa manipulacije, takozvanog izbornog sjeckanja (*gerrymandering*) ako se primjenjuje sustav koji vodi k neproporcionalnom rezultatu, naročito većinski (pluralni) sustav glasanja; radi se o prekrajanju teritorija izbornih jedinica tako da se osigura većina na izborima, što predstavlja favoriziranje jedne stranke zahvaljujući umjetno utvrđenim granicama izbornih jedinica.

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

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

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

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

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

2.3. Ravnopravnost

18. Potrebno je osigurati *ravnopravnost* stranaka i kandidata i natjerati državu da bude nepristrana prema njima i jednoobrazno primjenjuje zakon na sve. Uvjet *neutralnosti* se posebno odnosi na izbornu kampanju i *medijsku pokrivenost*, naročito državnih medija, kao i na *proračunsko financiranje* stranaka i kampanja. To znači da postoje dva moguća tumačenja ravnopravnosti: “stroga” ravnopravnost ili “proporcionalna”. “Stroga” podrazumijeva da se sve stranke tretiraju bez obzira na trenutnu snagu u parlamentu ili podršku biračkog tijela. Ona mora važiti i za korištenje javnih objekata za izborne svrhe (na primjer, plakati, poštanske usluge i slično, javne demonstracije, javne sale za konferencije). “Proporcionalna” ravnopravnost podrazumijeva da se stranke tretiraju razmjerno broju glasova. Ravnopravnost (stroga i/ili proporcionalna) naročito se odnosi na vrijeme predstavljanja na radiju i televiziji, proračunska sredstva i druge vrste podrške. Neki vidovi podrške mogu s jedne strane podlijetati strogoj ravnopravnosti, a s druge proporcionalnoj.

19. Osnovna ideja je da glavne političke snage mogu izraziti svoje mišljenje u glavnim tijelima sredstava javnog informiranja i da sve političke snage imaju mogućnost da održavaju skupove, uključujući i one na javnim mjestima, dijele literaturu i imaju pravo na isticanje postera. Sva ova prava se moraju jasno regulirati, uz propisno poštivanje slobode izražavanja, a bilo koje njihovo nepoštivanje, bilo od strane vlasti ili učesnika kampanje treba podlijetati odgovarajućim sankcijama. Mora postojati mogućnost brzog postupka žalbe da bi se prije izbora ispravila situacija. Međutim, činjenica je da propust medija da

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

¹⁸ CDL-AD(2002)9, stav. 23.

osiguraju nepristrane informacije o izbornoj kampanji i kandidatima predstavlja jedan od najčešćih nedostataka koji se uočavaju za vrijeme izbora. Najvažnije da se sačini popis organizacija sredstava javnog informiranja u svakoj zemlji i da se zajamči da kandidati ili stranke budu ravnomjerno zastupljeni u medijima ili prostoru za oglašavanje, uključujući i državne radiotelevizijske postaje.

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

21. Pitanje financiranja i, naročito potrebe da ono bude transparentno, razmotrit ćemo kasnije.¹⁹ Isto tako, da bi se zajamčila ravnopravnost, mogu se ograničiti troškovi političkih stranaka, naročito za reklamiranje.

2.4. Jednakost i nacionalne manjine

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

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

2.5. Jednakost i paritet spolova

24. Ukoliko postoji određeni ustavni temelj,²⁶ mogu se donijeti propisi kojima se jamči izvjesna ravnoteža između spolova u predstavničkim tijelima, ili čak paritet. U nedostatku takvog ustavnog temelja, ovakve odredbe se mogu smatrati kršenjem načela jednakosti i slobode udruživanja.

25. Osim toga, obim ovih propisa zavisi od izbornog sustava. U sustavu sa fiksnim stranačkim listama paritet je nametnut ukoliko je broj muškaraca i žena koji mogu biti birani podjednak. Međutim, ukoliko je moguće preferencijalno ili *cross-voting* glasanje, birači

¹⁹ Vidjeti dolje, Poglavlje II.3.5.

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

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

²² Kao što je slučaj u Sloveniji i Hrvatskoj.

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

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

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

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

neće obavezno birati kandidate oba spola i to može imati za rezultat neuravnotežen sastav predstavničkog tijela, izabranog na taj način od strane birača.

3. Slobodno pravo glasa

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

3.1. Sloboda birača da formiraju svoje mišljenje

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

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

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

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

3.2. Slobodno izražavanje volje birača i borba protiv izbornih krađa

3.2.1. Opće

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

28. Osim toga, glasač ima pravo na točan rezultat glasanja; država treba kazniti svaku izbornu krađu.

3.2.2. Postupak glasanja

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

30. U nekim državama provođenje demokratskog procesa zahtijeva radikalnu promjenu stavova, što vlasti moraju aktivno podržavati. S tim u svezi moraju su poduzeti određene mjere radi kontrole navika i refleksa koji imaju negativan utjecaj na izbore. Do najvećeg broja ovih nepravilnosti, kao što je “porodično glasanje”²⁷, dolazi tijekom postupka glasanja.

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

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

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

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

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

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

²⁷ Vidjeti odjeljak 1.4.

37. Glasači uvijek trebaju imati mogućnost glasati na biračkom mjestu; drugi načini glasanja su, međutim, prihvatljivi pod određenim uvjetima, kako je niže navedeno.

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

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

39. Nijednu od ovih praksi ne treba široko podržavati ukoliko bi se problemi s poštanskom službom dodali ostalim teškoćama prisutnim pri ovakvoj vrsti glasanja, uključujući i pojačan rizik od “porodičnog glasanja”. Međutim, uz određene mjere predostrožnosti, glasanje putem pošte se može iskoristiti da osobe u bolnicama, osobe u pritvoru, osobe sa smanjenom pokretljivošću i birači koji žive izvan zemlje glasaju, ukoliko ne postoji rizik od krađe ili zastrašivanja. Time bi se ukinula potreba za mobilnom glasačkom kutijom koja često izaziva probleme i rizik od krađe. Glasanje putem pošte bi se provodilo prema posebnom postupku nekoliko dana prije izbora.

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

3.2.2.2. Glasanje birača na odsluženju vojnog roka

41. Tamo gdje osobe na odsluženju vojnog roka nisu u mogućnosti biti kod kuće na dan izbora poželjno je da oni budu upisani na biračkim mjestima u blizini vojarnje. Osobne podatke o tim osobama lokalna komanda dostavlja općinskim vlastima koje upisuju ta imena u birački popis. Jedini izuzetak od ovog pravila je kada se vojarna nalazi predaleko od najbližeg biračkog mjesta. Trebaju se uspostaviti specijalne komisije unutar vojnih jedinica radi nadzora predizbornog razdoblja, s ciljem da se spriječi rizik da časnici nametnu ili nareda određeni politički izbor.

3.2.2.3. Mehanički i elektronski načini glasanja

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

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

44. Štoviše, transparentnost sustava mora biti zajamčena u smislu da je moguća provjera pravilnog funkcioniranja istog.

3.2.2.4. Brojanje

45. Poželjno je da se brojanje glasova vrši na samom biračkom mjestu umjesto u posebnim centrima. Osoblje na biračkom mjestu je sasvim sposobno da obavi ovaj posao i na ovaj način se isključuje potreba za transportom glasačkih kutija i pripadajuće dokumentacije, a time se umanjuje rizik od zamjene.

46. Brojanje glasova treba sprovesti na transparentan način. Dopustivo je da birači upisani na biračkom mjestu budu prisutni; prisustvovanje domaćih i međunarodnih promatrača treba biti odobreno. Ovim osobama treba dopustiti prisustvovanje pod svim okolnostima. Mora se sačiniti dovoljan broj primjeraka zapisnika sa biračkog mjesta tako da ga sve navedene osobe dobiju; jedan primjerak treba odmah staviti na oglasnu tablu, drugi se zadržava na biračkom mjestu, a treći se dostavlja komisiji ili nadležnom organu.

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

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

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

3.2.2.5. Prijenos rezultata

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

51. Bez obzira na to koliko se pažnje posvećuje u fazama glasanja i brojanja glasova, prenošenje rezultata je bitna operacija čiji je značaj često zanemaren; stoga se mora provesti otvoreno. Prijenos od izbornog područja do lokalnih organa i središnje izborne komisije – ili drugog nadležnog višeg tijela – može biti izvršeno faksom. U tom slučaju zapisnici će biti

skenirani i rezultati prikazani kako i kada budu dolazili. Televizija se može koristiti za prenošenje ovih rezultata, međutim, previše transparentnosti može biti opasno ukoliko javnost nije spremna za ovakvo djelomično izvještavanje. Činjenica je da prvi rezultati obično dolaze iz gradova i većih mjesta, koji obično ne glasaju na isti način kao i seoska područja. Stoga je važno da javnost bude svjesna da se konačni rezultati mogu znatno razlikovati, ili mogu biti sasvim suprotni od neslužbenih, a da se pri tome ne dovodi u sumnju ispravnost izbora.

4. Tajnost prava glasa

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

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

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

54. Štoviše, pošto uzdržavanje može biti stvar političkog izbora, popisi osoba koje su glasale ne smiju se objavljivati.

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

5. Neposredno glasanje

56. Neposredni izbori za jedan od domova nacionalnog parlamenta od strane naroda jedan su od aspekata zajedničkog ustavnog naslijeđa Europe. U skladu s uvjetima koji važe za drugi dom, tamo gdje on postoji, druga zakonodavna tijela, kao što su skupštine federalnih država,³⁰ trebaju se birati direktno, u skladu s člankom 3. Dopunskog Protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Isto tako lokalna samouprava, kao bitna komponenta demokracije, ne može se zamisliti bez lokalno izabranih tijela.³¹ Ovdje, lokalne skupštine uključuju sva dogovorena tijela ispod nacionalne razine koja imaju ovlast

²⁸ CDL (2000) 2, str. 9.

²⁹ Vidjeti gore navedeno, Glava I.3.2.2.1.

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

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

odlučivanja.³² Međutim, mada se predsjednik republike često bira direktno, ovo je pitanje ustava svake pojedinačne države.

6. Učestalost izbora

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

II. Uvjeti za implementaciju načela

58. Osnovna načela europskog izbornog sustava mogu se jamčiti samo ukoliko su određeni *opći uvjeti* ispunjeni.

- Prvo, opći uvjet je *poštivanje temeljnih ljudskih prava*, a posebno slobode izražavanja, okupljanja udruživanja, bez kojih istinska demokracija ne može postojati;
- Drugo, izborni zakon mora sadržavati određen stupanj stabilnosti u cilju zaštite od političkih manipulacija;
- I posljednje i najvažnije, mora se osigurati određen broj proceduralnih jamstava, posebno u svezi organizacije glasanja.

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

1. Poštivanje temeljnih prava

60. Održavanje demokratskih izbora i, samim tim, samo postojanje demokracije je nemoguće bez poštovanja *ljudskih prava*, posebno slobode izražavanja i tiska i slobode okupljanja i udruživanja iz političkih razloga, uključujući i osnivanje političkih stranaka. Poštivanje ovih sloboda je posebno bitno tijekom izborne kampanje. *Ograničavanje* ovih osnovnih sloboda mora biti u skladu s Europskom konvencijom o ljudskim pravima i, generalno, uz uvjet da postoji zakonska osnovanost, mora biti u općem interesu i da se poštuje načelo proporcionalnosti.

61. Činjenica da mnoge države imaju zakonska ograničenja na *slobodu govora* koja, ukoliko se restriktivno tumače, mogu biti prihvatljiva – može dovoditi do zloupotreba u

³² Članak 13. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

³³ Članak 25 b.

³⁴ Članak 3.

državama koje nemaju liberalnu, demokratsku tradiciju. Njihova namjera je, u teoriji, da spriječe “zloupotrebe” slobode govora time što će osigurati da, kandidati ili vlasti, na primjer, ne budu klevetani, a čak i radi zaštite ustavnog sustava. Međutim, u praksi, ovo može dovesti do cenzuriranja izjava kojima se kritizira vlada ili se poziva na ustavne promjene, mada je ovo sama suština demokratske rasprave. Na primjer, europski standardi se krše izbornim zakonom koji zabranjuje vrijeđanje ili klevetanje dužnosnika ili kandidata u materijalima koji se koriste u izbornoj kampanji, kojim je predviđeno da je prekršaj objavljivanje klevetničkih informacija o kandidatima i kojim se sami kandidati čine odgovornim za određene prekršaje koje učine njihove pristalice. Insistiranje na tome da se materijali koji se koriste u izbornoj kampanji dostavljaju izbornim komisijama, s naznakom organizacije koja ih je poručila i proizvela, broj kopija i datum objavljivanja, predstavlja neprihvatljiv oblik cenzure, posebno ukoliko su izborne komisije obavezne pokrenuti postupak zbog nezakonitih ili netočnih publikacija.

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

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

2. Razina propisa i stabilnost izbornog zakona

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

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

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

66. Jedan od načina da se izbjegne manipuliranje je da se Ustavom ili pravnim aktom koji je viši od običnog zakona definiraju elementi koji su najizloženiji (sam izborni sustav, članstvo u izbornim komisijama, izborne jedinice ili pravila o određivanju granica izbornih jedinica). Drugo, fleksibilnije rješenje je da se propiše Ustavom da će, ukoliko se izborni

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

zakon izmjeni, stari sustav biti na snazi za naredne izbore – bar ukoliko se ovi održavaju u narednoj godini – a da će se novi sustav primjenjivati nakon toga.

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

3. Proceduralna osiguranja

3.1. Nezavisno tijelo za organizaciju izbora

68. Samo transparentnost, nepristranost i nezavisnost od politički motivirane manipulacije osigurati će pravilno provođenje izbornog postupka, od predizbornog razdoblja do kraja obrade rezultata.

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

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

71. Iz tih razloga moraju se na nacionalnoj razini uspostaviti *nezavisne, nepristrane izborne komisije* da bi se osiguralo pravilno provođenje izbora, ili makar da se otklone ozbiljne sumnje u neregularnosti.

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

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

74. Sastav centralne izborne komisije može biti uzrok rasprave i postati ključno političko pitanje pri izradi nacрта izbornog zakona. Pridržavanje slijedećih smjernica trebalo bi omogućiti maksimalnu nepristranost i kompetentnost komisije.

75. Kao opće pravilo članovi komisije trebaju biti:

– sudac ili pravnik, tamo gdje je pravosudno tijelo zaduženo za rukovođenje izborima, a nezavisnost tog tijela mora se osigurati kroz transparentan postupak. Osobe imenovane iz pravosuđa ne trebaju biti pod nadležnošću onih koji se kandidiraju;

– predstavnici parlamentarnih stranaka ili onih koji su dobile glasove iznad određenog postotka. Političke stranke trebaju biti podjednako zastupljene u centralnoj izbornoj komisiji; “podjednako” se može tumačiti ili striktno ili proporcionalno, odnosno, uzimajući ili ne uzimajući u obzir izbornu snagu političkih stranaka.³⁶ Štoviše, stranački delegati trebaju biti kvalificirani u izbornim pitanjima i treba im biti zabranjeno učestvovati u izbornim kampanjama.

76. Uz njih, izborna komisija treba uključivati:

- predstavnike nacionalnih manjina; njihovo prisustvovanje je poželjno ukoliko je nacionalna manjina značajna na određenoj teritoriji;
- predstavnik Ministarstva unutarnjih poslova. Međutim, zbog povijesnih razloga vezanih za promatranu državu možda neće uvijek biti uputno da predstavnik Ministarstva unutarnjih poslova bude član komisije. Tijekom svojih misija promatranja izbora, Parlamentarna Skupština je izrazila svoju zabrinutost u nekoliko slučajeva u svezi prenošenja odgovornosti s jedne punopravne višestranačke izborne komisije na organ koji je podčinjen izvršnoj vlasti. Usprkos tome, suradnja između centralne izborne komisije i Ministarstva unutarnjih poslova je moguća ako ni zbog čega drugog onda zbog praktičnih razloga, npr. transport i čuvanje glasačkih listića i druge opreme. Što se ostalog tiče, izvršna vlast ne bi trebala imati utjecaj na članstvo u izbornim komisijama.³⁷

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

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

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

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

³⁶ Vidjeti gore, Poglavlje I.2.3.

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

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

82. Ostale izborne komisije na regionalnoj razini ili razini izborne jedinice trebaju imati sastav sličan centralnoj izbornoj komisiji. Komisije u izbornim jedinicama igraju važnu ulogu u uninominalnim glasačkim sustavima, jer utvrđuju pobjednika u općim izborima. Regionalne komisije također igraju važnu ulogu u prenošenju rezultata centralnoj izbornoj komisiji.

83. Za organizaciju izbora potrebno je odgovarajuće stručno osoblje.³⁸ Članovi centralne izborne komisije trebali bi biti pravni stručnjaci, politolozi, matematičari i drugi s dobrim poznavanjem izbornih pitanja. Bilo je slučajeva kada komisije nisu imale stručno i obučeno osoblje.

84. Članovi izbornih komisija trebali bi proći standardnu obuku na svim razinama organa koji provode izbore. Ista obuka se treba omogućiti i članovima komisija koje su imenovala političke stranke.

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

3.2. Promatranje izbora

86. Promatranje izbora igra važnu ulogu, jer se time osigurava dokaz o regularnosti izbornog postupka.

87. Postoje različite vrste promatrača: domaći stranački promatrači, nestranački promatrači i međunarodni (nestranački) promatrači. U praksi razlika između prve dvije kategorije nije uvijek uočljiva. Iz tog razloga je bolje da postupak promatranja bude što sveobuhvatniji, na nacionalnoj i međunarodnoj razini.

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

³⁸ Vidjeti CDL(98)10, str. 5.

89. Međunarodni promatrači imaju osnovnu ulogu u državama koje nemaju uspostavljenu tradiciju nepristrane verifikacije zakonitosti izbora.

90. Generalno gledano, međunarodni kao i domaći promatrači moraju biti u mogućnosti razgovarati sa svim prisutnim osobama, praviti bilješke i izvještavati svoje organizacije, ali trebaju se uzdržavati od komentara.

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

3.3. Efikasan sustav žalbi

92. Ukoliko odredbe izbornog zakona trebaju biti više od praznog slova na papiru onda mora postojati mogućnost žalbe prizivnom tijelu na kršenje izbornog zakona. Ovo posebno važi za izborne rezultate: svaki građanin može ih osporiti na temelju neregularnosti glasačkog postupka. Isto važi za odluke donesene prije izbora, posebno one koje se odnose na pravo glasanja, biračke popise i kandidiranje, valjanost kandidature, poštivanje propisa kojima se uređuje izborna kampanja i pristup medijima i financiranje političkih stranaka.

93. Postoje dva moguća rješenja:

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

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

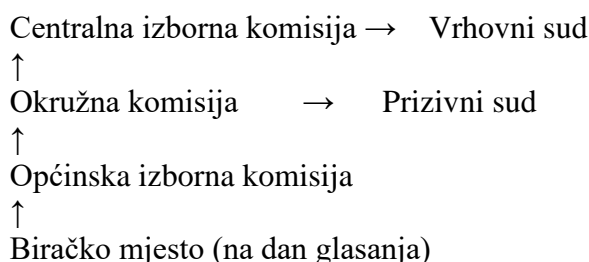
95. Žalbeni postupak treba biti što je moguće kraći u svakom pojedinačnom slučaju koji se odnosi na odluke koje se moraju donijeti prije izbora. S tim u svezi moraju su izbjeći dvije zamke: prva, da žalbeni postupak odlaže izborni proces i druga, da se uslijed nedostatka efekta suspenzije, odluke koje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

³⁹ U svezi promatranja izbora vidjeti Priručnik za promatrače izbora, Vijeće Europe, 1996.

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

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

Primjer:



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

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

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

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

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

⁴⁰ CDL(98)45, str. 11.

103. Neke od točaka treba razraditi.

3.4. Organizacija i rad biračkog mjesta

104. Kvaliteta sustava glasanja i za brojanje glasova i pravilno pridržavanje izbornog postupka zavise od načina organizacije i rada biračkih mjesta. Izvještaji Biro-a Skupštine o promatranju izbora u različitim državama ukazuju na brojne logističke neregularnosti. Na primjer, uočene su značajne razlike između biračkih mjesta u različitim područjima iste države.

105. Promatračke misije Skupštine su također primijetile nekoliko slučajeva tehničkih neregularnosti kao što su pogrešno odštampane ili zapečaćene glasačke kutije, pretjerano složeni glasački listići, zapečaćene glasačke kutije, neodgovarajući glasački listići ili kutije, nepravilno korištenje glasačkih kutija, nedovoljna identifikacija glasača i neprisustvovanje domaćih promatrača.

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

3.5. Financiranje

107. Reguliranje financiranja političkih stranaka i predizbornih kampanja je još jedan važan faktor regularnosti izbornog postupka.

108. Prije svega, financiranje mora biti *transparentno*; transparentnost je neophodna bez obzira na razina političke i ekonomske razvijenosti države.

109. Transparentnost funkcionira na dvije razine. Prva se tiče sredstava za predizbornu kampanju koja moraju biti detaljno prikazana u posebnim i pažljivo vođenim knjigovodstvenim knjigama. U slučaju značajnih odstupanja uobičajenih iznosa ili ukoliko se prekorače zakonom propisani maksimumi, izbori se moraju poništiti. Druga razina se odnosi na praćenje financijskog statusa izabranih predstavnika prije stupanja na funkciju i po isteku mandata. Komisija zadužena za financijsku transparentnost uzima zvanične izjave izabranih predstavnika o njihovom financijskom statusu. Ove izjave su povjerljive, ali se zapisnici mogu dostaviti, ukoliko je potrebno, javnom tužilaštvu.

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

111. Treba također imati na umu da na polju *javnog financiranja* stranaka ili kampanja važi načelo ravnopravnosti ("striktno" ili "proporcionalne" jednakosti).⁴¹ Sve parlamentarne stranke moraju se bez obzira kvalificirati za proračunska sredstva. Međutim, da bi se osigurala ravnopravnost za sve različite političke snage, budžetska sredstva mogu također biti data političkim grupacijama koja predstavljaju veliki dio izbornog tijela i koja imaju svoje kandidate na izborima. Financiranje političkih stranaka iz javnih sredstava mora biti

⁴¹ Vidjeti odjeljak I.2.3 gore.

praćeno kontrolom knjiga stranaka od strane određenih organa (npr. odjeljenje financijske kontrole). Države treba da podrže politiku financijske otvorenosti od strane političkih stranaka koje dobivaju sredstva iz budžeta.⁴²

3.6. Sigurnost

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

113. U pojedinim državama prisustvovanje policije na biračkim mjestima je nacionalna tradicija koja, prema promatračima, ne mora obavezno ukazivati na nemir ili imati učinak zastrašivanja na glasače. Treba napomenuti da je prisustvovanje policije na biračkom mjestu predviđeno u izbornim zakonima određenih zapadnih država, usprkos tome što je ova praksa promijenjena tijekom vremena.

Zaključak

114. Poštovanje pet temeljnih načela europskog izbornog nasljeđa (opće, jednako, slobodno, tajno i neposredno pravo glasa) je nužno za demokraciju. Njime se omogućuje da se demokracija izražava na različite načine, ali unutar određenih ograničavajućih faktora. Ova ograničenja proistječu prvenstveno iz tumačenja navedenih načela; ovaj tekst daje minimum pravila kojih se treba pridržavati da bi se osiguralo poštivanje. Drugo, nedovoljno je da se izborni zakon (u strogom smislu) sastoji od pravila koja su u skladu s europskim izbornim načelima: ova druga se moraju staviti u svoj kontekst i kredibilitet izbornog postupka mora biti zajamčen. Na prvom mjestu se moraju poštivati temeljna prava; a drugo, stabilnost propisa mora biti takva da se isključi bilo kakva sumnja o manipulaciji. I na kraju, proceduralni okvir mora dopustiti da se doneseni propisi efikasno provode.

⁴² Za više detalja o financiranju političkih stranaka vidjeti [CDL-INF\(2001\)8](#).