



# ПОСТОЈНИ ЗАЛОЖБИ ЗА ДЕМОКРАТСКИ ИЗБОРИ ВО ЗЕМЈИТЕ-ЧЛЕНКИ НА ОБСЕ

# ПОСТОЈНИ ЗАЛОЖБИ ЗА ДЕМОКРАТСКИ ИЗБОРИ ВО ЗЕМЈИТЕ-ЧЛЕНКИ НА ОБСЕ

Сите права се задржани. Содржината на оваа публикација може слободно да се користи и да се копира за образовни и други некомерцијални цели, под услов при секоја репродукција да се наведе ОБСЕ/ОДИХР како нејзин извор.

Оваа публикација претставува превод на „Постојни заложби за демократски избори во земјите-членки на ОБСЕ“, изработен од ОБСЕ/ОДИХР, 2005. Печатењето е поддржано од Набљудувачката Мисија на ОБСЕ во Скопје.

Набљудувачка мисија на ОБСЕ во Скопје,  
Зграда на ОБСЕ, Скопје  
11 Октомври бр. 25

[osce.org/skopje](http://osce.org/skopje)

## БЛАГОДАРНОСТ

---

Овој извештај го подготви група меѓународни експерти по право, со искуство во полето на спроведување избори и човекови права. Тие се: Хрер Балиан, директор за специјални програми во Женевскиот центар за безбедносна политика и поранешен директор на секторот за избори на ОДИХР; Мајлк Бода од колеџот Волфсон на Универзитет во Оксфорд; Владимир Ѓоти, Институт за општествени науки, Белград; Даниел Фин, консултант, Меѓународно право и јавни односи, Калифон, Њу Џерси; Џон Хартланд, консултант, Центар за компаративни студии за избори, Стразбур; Владимир Лисенко, член на Централната изборна комисија на Руската Федерација, Москва; Патрик Мерло, виш соработник и директор за изборни програми, Национален демократски институт за меѓународни односи, Вашингтон; Џералд Мичел, надворешен консултант, Брисел;

Џеси Пилгрим, правен консултант, Тулса, Оклахома; Стивен Витли, виш предавач за човекови права и меѓународно право на Универзитетот во Лидс. ОДИХР им се заблагодарува за својот придонес на Пиер Гарон и Мартин-Микалеф Ѓаел од Европската комисија за демократија преку право (Венециска комисија) во Стразбур. Ден Фин е главниот автор на првиот, вториот и четвртиот дел. Третиот дел, главно, се базира на нацрт- документот на ОБСЕ/ОДИХР „Меѓународни стандарди и заложби за правото на демократски избори: Практичен водич за најдобра практика на спроведување демократски избори“ подготвен од страна на Џеси Пилгрим и поднесен од страна на ОДИХР до Постојаниот совет на ОБСЕ во ноември 2002 година. Хрер Балиан, Џон Хартланд, Патрик Мерло и Стивен Витли дадоа опширни коментари за одделни делови на овој извештај.



# СОДРЖИНА

---

БЛАГОДАРНОСТ .....	3
--------------------	---

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ .....	7
----------------------	---

## ПРВ ДЕЛ

ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБИТЕ НА ОБСЕ И ДРУГИ ПРИНЦИПИ ЗА ДЕМОКРАТСКИ ИЗБОРИ.....	11
--	----

Општи принципи и заложби на ОБСЕ .....	11
--	----

1. Вовед	12
2. Правна рамка: Обем и систем .....	13
3. Еднаквост: Изборни единици и територијална организација .....	15
4. Непристрасност: Администрација и управување .....	15
5. Универзалност: Право на глас .....	16
6. Кандидатури и политички партии .....	17
7. Изборна кампања .....	19
А. Општо .....	19
Б. Финансирање .....	20
В. Медиуми .....	21
8. Избирачки процес .....	22
9. Резултати: Утврдување, објавување и спроведување .....	24
10. Жалби и приговори .....	25
11. Домашни и странски набљудувачи .....	26
12. Соработка и подобрување.....	28

## ВТОР ДЕЛ

ОБЈАСНУВАЊА И КОМЕНТАРИ ЗА ЛИСТАТА НА ЗАЛОЖБИ И ДРУГИ ПРИНЦИПИ НА ОБСЕ ЗА ДЕМОКРАТСКИ ИЗБОРИ .....	29
--	----

Општи принципи и заложби на ОБСЕ .....	30
--	----

I. Вовед .....	31
II. Правна рамка: опсег и систем .....	31
III. Еднаквост: изборни единици и територијална организација .....	32
IV. Непристрасност: администрација и управување .....	33
V. Универзалност: Право на глас .....	34
VI. Кандидатури и политички партии .....	36
VII. Изборна Кампања .....	38
А. Општо .....	38
Б. Финансирање .....	39
В. Медиуми .....	40

VIII. Избирачки процес .....	41
IX. Резултати: утврдување, објавување и спроведување .....	43
X. Жалби и приговори.....	44
XI. Домашни и меѓународни набљудувачи .....	45
XII. Соработка и подобрување.....	46

### ТРЕТ ДЕЛ

ИСТОРИЈАТ: ЗАЛОЖБИ И ДРУГИ ПРИНЦИПИ НА ОБСЕ ЗА ДЕМОКРАТСКИ ИЗБОРИ .....	47
I. Вовед .....	47
II. Историјат.....	49
III. Основни заложби и обврски.....	52
A. Универзален историјат .....	52
Б. Регионален историјат.....	54
IV. Демократски избори: компоненти и идеи .....	58
A. Вовед .....	58
Б. Правна рамка: обем и систем.....	59
В. Еднаквост: изборни единици и територијална организација .....	60
Г. Непристрасност: Администрација и управување.....	61
Д. Право на глас: универзално и еднакво право .....	64
Ѓ. Кандидатури и политички партии.....	69
Е. Изборна кампања, финансии и медиуми .....	74
Ж. Избирачкиот процес.....	80
З. Резултати: утврдување, објавување и спроведување .....	82
С. Жалби и приговори .....	83
И. Набљудување избори.....	85
Ј. Соработка и подобрување .....	86

### ДЕЛ ЧЕТИРИ

ИЗВОРИ - МЕЃУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ .....	89
ЗА ОБСЕ/ОДИХР .....	95

## ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

---

Овој документ претставува извештај за напредокот постигнат на проектот започнат од страна на Канцеларијата на ОБСЕ за демократски институции и човекови права (ОБСЕ/ОДИХР) чијашто цел е да се направи преглед на постојните изборни норми, определби, принципи и „добри практики“.

Од усвојувањето во 1990 година, Документот на Копенхашката средба на Конференцијата за човекова димензија на Конференцијата за безбедност и соработка во Европа (КЕБС, а сега ОБСЕ), попознат како Копенхагенски документ, се смета за еден од главните меѓународни текстови во кои се изнесени принципи за демократски избори во регионот на ОБСЕ и пошироко. Иако не е примарно изборен инструмент, Копенхагенскиот документ содржи определби кои се однесуваат на низа прашања и кои важат за земјите-членки на ОБСЕ со цел одржување, навистина, демократски избори во поширокиот контекст на почитување на човековите права, коишто се слободни, фер, транспарентни и одговорни преку владеењето на правото, каде што гласањето е универзално, еднакво за сите и тајно и коишто го гарантираат правото да се биде избран, како и правото на глас.

Определбите дефинирани во Копенхагенскиот документ им даваат насоки на активностите на ОБСЕ/ОДИХР поврзани со изборите од нејзиното основање како Канцеларија за слободни избори во 1991 година па до денес. Бидејќи обемот и мандатот на активностите на ОДИХР поврзани со изборите се прошири, Копенхагенскиот документ продолжи да претставува исклучително важен

документ. После 13 години, влијанието што Копенхагенскиот документ сè уште го има во голема мера се должи на разбирливоста на јазикот.

Од 1990 година наваму, корпусот на текстови на национално, регионално и меѓународно ниво коишто ги дефинираат принципите за демократски избори се зголеми. Иако принципот за демократски избори е дефиниран во Универзалната декларација за човекови права од 1948 година и Меѓународниот договор за граѓански и политички права во шеесеттите години, до скоро меѓународната заедница не му посветуваше значајно внимание на ова прашање.

Од усвојувањето на Копенхагенскиот документ од страна на ОБСЕ па наваму, многу институции дадоа свој придонес во развојот на меѓународните изборни принципи. Во Европа меѓународните принципи за демократски избори се збогатија благодарение на работата на ова поле на Советот на Европа и неговото Парламентарно собрание и судската практика на Европскиот суд за човекови права. Европската комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија) на Советот на Европа подготви Кодекс на добра изборна практика. Парламентарното собрание на Заедницата на независни држави е последната институција којашто дала свој придонес во напорите за дефинирање изборни принципи со конвенција којашто би важела за Заедницата. И дваесетте членки на Организацијата на официјалните лица за избори од Средна и Источна Европа одобрија предлог- конвенција за



демократски избори и ја доставија на одобрување до Советот на Европа. Во светски рамки, Комитетот за човекови права на ОН усвои Општ коментар (Општ коментар 25) којшто ги толкува принципите за демократски избори изнесени во членот 25 од Меѓународниот договор за граѓански и политички права (мнозинството земји-членки на ОБСЕ се страни на тој договор), а низа други тела на ОН се заслужни за растечкиот број меѓународни документи на оваа тема, како еден вид глобален консензус за поддршка на демократијата која се изроди во деведесеттите години.

Обемниот корпус норми, политички заложби, принципи, судска практика, коментари и препораки е содржан во голем број документи објавени од страна на најразлични меѓународни организации. Поради тоа, оние што работат на полето на изборите немаат можност да користат единствен документ којшто ќе го претставува корпусот на материјали за принципите за демократски избори во разбирлив и лесно достапен формат. Како водечка институција која промовира демократски избори уште од почетокот на деведесеттите години во регионот на ОБСЕ, ОДИХР е добро поставена за да изготви ваков документ, којшто, всушност, ќе претставува преглед на постојните норми, политички заложби и принципи. Поради тоа, во обид да им помогне на земјите-членки на ОБСЕ со подоследна методологија за набљудување избори и овозможување техничка помош, ОДИХР започна да го подготвува прегледот во ноември 2001 година.

Дополнителни три моменти ја поттикнуа ОДИХР да се зафати со тоа. Најпрвин, за време на Министерскиот состанок во Букурешт во 2000 година, Руската Федерација побара од ОДИХР да подготви сеопфатен преглед на изборните закони на земјите-членки, со цел, да се утврдат заеднички стандарди според кои демократските избори би се подобриле. Потоа, за време на Семинарот на ОБСЕ за човекова димензија во 2001

година, беше побарано од ОДИХР да ја разгледа можноста да се надоврзе на Копенхагенскиот документ и да ги разјасни и продлабочи заложбите за демократски избори. Најпосле, на најмалку три различни форуми беа иницирани проекти за подготовка на нови меѓународни документи за демократски избори: (а) Конвенцијата за стандарди за демократски избори, изборни права и слободи на Заедницата на независни држави усвоена во 2001 година, којашто веќе е во процес на ратификација од страна на земјите-членки; (б) Предлог-конвенцијата за изборни стандарди, изборни права и слободи на Организацијата на официјалните лица за избори од Средна и Источна Европа од 2002 година, којашто е поднесена до Советот на Европа на одобрување; и (в) Кодексот на добра изборна практика на Венецијанската комисија од 2002 година, којашто би можела да биде основа за идни активности на Советот на Европа во оваа област.

ОДИХР ги поздравил овие иницијативи и даде свои коментари за нацрт-верзиите на документите. Меѓутоа, ОДИХР изрази и загриженост дека без сеопфатен документ, кој ќе даде целосен преглед на постојните норми, заложби и принципи за демократски избори, имајќи ги предвид промените што настанаа во меѓународните односи, после донесувањето на Копенхагенскиот документ во 1990 година, добронамерните напори на одделните институции претставуваат ризик од расцепкување на општоприфатените заложби. Поради тоа, како прв чекор, во ноември 2001 година ОДИХР иницираше проект за каталогизација на постојните стандарди во еден сеопфатен документ. Проектот беше овозможен со голема поддршка од Швајцарија.

За таа цел, ОДИХР состави група од меѓународни експерти по право со искуство во полето на организирањето избори и човекови права во западните земји, како и во Заедницата на независни

држави и државите од поранешна Југославија. Групата се состана пет пати, одржуваше редовни консултации во текот на целиот проект и подготви два нацрт-извештаја коишто ги поднесе до Состанокот за спроведување човекова димензија 2002 и до Постојаниот совет. Со Решение бр. 509 од 5.12.2002 година, Постојаниот совет го поздравил напорот на ОДИХР и го задолжил „да го продлабочи ... нацртот и да го информира Постојаниот совет за постигнатиот напредок до 30.6.2003 година.“ Потоа, со Решение бр. 7 од 7.12.2002 година, Советот на министри на ОБСЕ во Порто го задолжил Постојаниот совет „да ја разгледа потребата од разработување дополнителни изборни заложби во духот на зајакнатата соработка со други меѓународни организации, како и меѓу земјите-членки, и да поднесе извештај на следната средба на Советот на министри “ во 2003 година.

Како одговор на утврдената потреба од документ кој и ќе служи како преглед на постојните норми, заложби и принципи за демократски избори и ќе му помогне на Постојаниот совет „да ја разгледа потребата од разработување дополнителни изборни заложби“, овој извештај за постигнатиот напредок во Првиот дел дава сеопфатен преглед во кој јасно се дефинирани: (1) постојните универзални изборни норми содржани во документите на ОН, вклучително и договорите за човекови права; (2) заложбите на ОБСЕ од Копенхагенскиот документ и текстовите што следеле; и (3) принципи што произлегуваат од други регионални инструменти применливи за областа на ОБСЕ и заеднички стандарди за дејствување меѓу земјите-членки. Освен

тоа, во некои случаи во коишто не можеше да се утврди ниту еден универзален принцип, експертите утврдија добри практики коишто земјите-членки можат да ги земат предвид.

За подобро користење, после детаљниот опис на општите принципи и заложби на ОБСЕ, прегледот е организиран според функционалните компоненти на изборниот процес:

1. Вовед;
2. Правна рамка: Обем и систем;
3. Еднаквост: Изборни единици и територијална организација;
4. Непристрасност: Администрација и управување;
5. Универзалност: Право на глас;
6. Кандидатури и политички партии;
7. Изборна кампања;
8. Избирачки процес;
9. Резултати: Утврдување, објавување и спроведување;
10. Жалби и приговори;
11. Домашни и странски набљудувачи; и
12. Соработка и подобрување.

Вториот дел на овој извештај за постигнатиот напредок содржи, објаснувања и коментари за секој став од Првиот дел на прегледот. Третиот дел содржи помошен материјал, од којшто голем дел е содржан во нацрт-извештаите поднесени претходно. Четвртиот дел содржи извори користени во извештајот организирани по институции.



## ПРВ ДЕЛ

# ПРЕГЛЕД НА ЗАЛОЖБИТЕ НА ОБСЕ И ДРУГИ ПРИНЦИПИ ЗА ДЕМОКРАТСКИ ИЗБОРИ

### Општи принципи и заложби на ОБСЕ

1. Земјите-членки на ОБСЕ „признаваат дека плуралната демократија и владеењето на правото се клучни за почитувањето на сите човекови права и фундаментални слободи, за развој на човечките контакти и за разрешување на други прашања од сродна хуманитарна природа. Токму затоа тие ја поздравуваат заложбата на сите земји-членки за почитување на идеалите за демократија и политички плурализам, како и нивната заедничка решеност да градат демократски општества врз основа на слободни избори и владеење на правото.“<sup>1</sup>
2. „Земјите-членки ја изразуваат својата убеденост дека целосното почитување на човековите права и основни слободи и развојот на општествата врз основа на плурална демократија се предуслов за напредок во воспоставувањето траен поредок на мир, безбедност, правда и соработка коишто сакаат да ги воспостават во Европа. Затоа, тие ја реafirмираат својата заложба за целосно спроведување на сите одредби од Завршниот акт и на другите документи на ОБСЕ што се однесуваат на човековата димензија и се обврзуваат да го надградат постигнатиот напредок.“<sup>2</sup>
3. „Земјите-членки изјавуваат дека волјата на луѓето, изразена периодично на слободни и фер избори, е основа за авторитетот и легитимноста на секоја влада. Според тоа, земјите-членки ќе го почитуваат правото на своите граѓани да учествуваат во управувањето со својата земја, или непосредно или преку претставници слободно избрани од нивна страна преку фер изборен процес.“<sup>3</sup>
4. „Признаваат дека соработката меѓу нив, како и активното учество на лица, групи, организации и институции, ќе биде суштествено за постигнување постојан напредок во исполнувањето на заедничките цели.“<sup>4</sup>
5. Земјите-членки на ОБСЕ „потврдуваат дека демократијата е составен дел на владеењето на правото. Тие ја препознаваат важноста на плурализмот во однос на политичките организации.“<sup>5</sup>
6. „Потврдуваат дека заемно ќе го почитуваат правото слободно да избираат и да се развиваат во согласност со меѓународните стандарди за човекови права и нивните политички, социјални, економски и културни системи. Во остварувањето на тоа право,

<sup>1</sup> Копенхагенски документ, *op. cit.*, Преамбула. Забелешка: сите цитати се од материјалите наведени во Извори на крајот од извештајот.

<sup>2</sup> *Id.*, (ОБСЕ го замени КБСЕ).

<sup>3</sup> *Id.*, 6 (извадок).

<sup>4</sup> *Id.*, Преамбула.

<sup>5</sup> *Id.*, 3.

ќе се погрижат нивните закони, регулативи, практики и политики да се во склад со нивните обврски што произлегуваат од меѓународното право и се усогласени со одредбите од Декларацијата за принципи и други заложби на ОБСЕ.<sup>6</sup>

7. „Свечено изјавуваат дека меѓу елементите на правда кои се суштествени за целосно изразување на основното достоинство и на еднаквите и неутуѓиви права на сите луѓе се и следните елементи:<sup>7</sup> ... активностите на власта и администрацијата како и на судството ќе се спроведуваат во согласност со системот утврден со закон. Тој систем мора да се почитува;<sup>8</sup> ... човековите права и основните слободи ќе се гарантираат со закон и во согласност со обврските кои произлегуваат од меѓународното право;<sup>9</sup> ... сите луѓе се еднакви пред законот и имаат право без каква било дискриминација на еднаква заштита од страна на законот. Во тој поглед, законот ќе забрани секаква дискриминација и ќе им гарантира на сите луѓе еднаква и ефективна заштита против дискриминација на каква било основа.“<sup>10</sup>

8. „Земјите-членки ќе се погрижат остварувањето на сите човекови права и основни слободи изнесени [во Копенхагенскиот документ] да не биде предмет на ограничувања, освен на оние што се пропишани со закон и се во согласност со обврските што произлегуваат од меѓународното

право, особено од Меѓународниот договор за човекови и политички права, и со нивните меѓународни заложби, особено Универзалната декларација за човекови права. Овие ограничувања се сметаат за исклучоци. Земјите-членки ќе се погрижат овие ограничувања да не се злоупотребуваат и да не се применуваат своеволно, туку на начин кој ќе овозможи ефективно остварување на овие права.“<sup>11</sup>

9. „Секое ограничување на правата и слободите во демократското општество мора да е поврзано со некоја од целите на важечките закони и да е строго пропорционално со целта на тие закони.“<sup>12</sup>

## 1. Вовед

1.1 Преку Документот на Копенхашката средба на Конференцијата за човекова димензија и други инструменти, земјите-членки на ОБСЕ ја препознаа големата важност на политичкиот плурализам во достигнувањето на заедничките цели за развој на човековата димензија преку соработка.<sup>13</sup> Тие се заложиле за основање и развој на демократски институции, вклучително и претставничка власт и владеење на правото.<sup>14</sup> „Тие ја препознаваат важноста на плурализмот во поглед на политичките организации.“<sup>15</sup> Се договорија и особено изборите да бидат надгледувани<sup>16</sup> и проценувани во однос на специфичните заложби, како и

<sup>6</sup> *Id.*, 4 (КБСЕ се смени во ОБСЕ).

<sup>7</sup> *Id.*, 5.

<sup>8</sup> *Id.*, 5.5.

<sup>9</sup> *Id.*, 5.7.

<sup>10</sup> *Id.*, 5.9.

<sup>11</sup> *Id.*, 24. Сите земји-членки на ОБСЕ се членки на Обединетите нации и затоа за нив важат одредбите на Универзалната декларација за човекови права, како и другите резолуции и документи на Генералното собрание на ОН, кои се однесуваат на демократијата, демократските избори и човековите права. Педесет и една земја-членка на ОБСЕ е страна во Меѓународниот договор за граѓански и политички права и неговите одредби важат за нив. Исто така, 45 земји-членки на ОБСЕ се членки на Советот на Европа и за нив важат Европската конвенција за човекови права и Одлуките на Европскиот суд за човекови права.

<sup>12</sup> *Id.*,

<sup>13</sup> Види *Id.*, Преамбула

<sup>14</sup> Види, на пример, *Id.*, 6 и Преамбула

<sup>15</sup> *Id.*, 3.

<sup>16</sup> Види *Id.*, 8.

во однос на процесот на консолидација на демократските институции.<sup>17</sup>

1.2 Земјите-членки на ОБСЕ сметаат дека периодични избори се основата за претставничко владеење;<sup>18</sup> правото да се учествува на избори кои се слободни и фер е основно човеково право<sup>19</sup> гарантирано со меѓународното право;<sup>20</sup> и дека за да биде демократски изборниот процес мора да биде универзален, еднаков, фер, таен, слободен, транспарентен и одговорен.<sup>21</sup>

1.3 Од усвојувањето на Копенхагенскиот документ, меѓународните стандарди за демократски избори постојано се развиваат и во рамките на ОБСЕ и во остатокот од светот. Ова овозможи да се потврдат, разјаснат и продлабочат принципите за демократски избори изнесени во Копенхагенскиот документ.

1.4 Заложбите на ОБСЕ и другите принципи за демократски избори содржани овде се организирани во следните поглавја во кои се разработени различни аспекти на изборниот процес:

1. Вовед;
2. Правна рамка: Обем и систем;
3. Еднаквост: Изборни единици и територијална организација;
4. Непристрасност: Администрација и управување;
5. Универзалност: Право на глас;
6. Кандидатури и политички партии;

7. Изборна кампања;
8. Избирачки процес;
9. Резултати: Утврдување, објавување и спроведување;
10. Жалби и приговори;
11. Домашни и странски набљудувачи; и
12. Соработка и подобрување.

## 2. Правна рамка: Обем и систем

2.1 Земјите-членки на ОБСЕ „свечено изјавуваат дека меѓу елементите на правда, кои се суштествени за целосно изразување на основното достоинство и на еднаквите и неотуѓиви права на сите луѓе, се и следните елементи:<sup>22</sup> ... форма на владеење што е претставничка по природа и каде што извршниот авторитет одговара пред избраното законодавство или гласачкото тело.“<sup>23</sup>

2.2 „Со цел да овозможат волјата на граѓаните да биде основа на авторитетот на власта, земјите-членки ќе<sup>24</sup> одржуваат слободни избори во разумни интервали, според законот;<sup>25</sup> [и] ќе дозволат сите места во барем еден дом од националното законодавство слободно да бидат избрани на општонародни избори.“<sup>26</sup>

2.3 Составот на примарните законодавни тела на сите нивоа на власта треба да се избира на непосредни избори.<sup>27</sup> Другите

<sup>17</sup> Види Истанбулска декларација, Повелба за европска безбедност, 25.

<sup>18</sup> Види Копенхагенски документ, 6.

<sup>19</sup> Види *Id.*, 5.

<sup>20</sup> Види *Id.*, 24.

<sup>21</sup> Види Сина книга на ОДИХР, *op. cit.*, 3; види, општо, Копенхагенски документ, особено 6-8.

<sup>22</sup> *Id.*, 5.

<sup>23</sup> *Id.*, 5.2.

<sup>24</sup> Копенхагенски документ, 7.

<sup>25</sup> *Id.*, 7.1.

<sup>26</sup> *Id.*, 7.2.

<sup>27</sup> Види Копенхагенски документ, 6 и 7.2; ECHR (Европска конвенција за човекови права) Протокол 1, Членот 3; ECtHR (Европски суд за човекови права), предмети *Matthews, Mathieu-Mohin* (Метјуз, Матју-Мохин); CDL Насоки, I, 5; ACEEEU (Организација на официјалните лица за избори од Средна и Источна Европа), 1 (1), 2(1), 10(1-2). Види особено CDL Насоки, *id.*: „Следново мора да се избере преку непосредно гласање: 1. најмалку еден дом на националното собрание; 2. поднационалните законодавни тела; 3. локалните совети... Спореди со Изборната конвенција на Заедницата на независни држави, *op. cit.*, 1 (1), во кој се вели дека изборите се „основата на изборните тела на владината моќ и локалната самоуправа, на други претставнички тела, на легитимитетот на избраните тела, избраните лица“ Види и Повелба за локалната самоуправа на Советот на Европа, Преамбула, и особено членот 3(2): „Правото на локална самоуправа ќе се остварува преку совети или собранија составени од членови слободно избрани со тајно гласање врз основа на непосредно, еднакво и општо право на глас и коишто може да имаат извршни органи кои ќе им одговараат нив.“

високи места, вклучително и високите позиции во државната и извршната власт, треба да се пополнуваат преку непосредни избори, посредни избори од страна на избраниот дом на националното собрание или друго претставничко тело, или, за регионални или локални позиции, надлежниот законодавен орган.<sup>28</sup>

**2.4 Системот за непосреден избор на законодавци и лица на други јавни позиции** е прашање кое треба национално да се дефинира под услов системот да функционира транспарентно; е заснован на општо и еднакво право на глас; и не ги дискриминира кандидатите и политичките партии.<sup>29</sup> При изборот на изборен систем, државите имаат предвид колку таквиот систем ја уважува волјата на избирачите,<sup>30</sup> го одржува политичкиот плурализам<sup>31</sup> и ги

заштити интересите на малцинствата и другите групи во општеството.<sup>32</sup>

**2.5 Јасна и детаљна законодавна рамка за спроведување избори** мора да се воспостави преку статутарно право,<sup>33</sup> или преку сеопфатен кодекс или преку серија закони кои заедно функционираат доследно и без нејасности и празнини.<sup>34</sup> Освен во исклучителни ситуации, кога сериозни пропусти се откриени во законите или нивната примена и кога постои ефективен политички и јавен консензус за потребата од нивна корекција, не смее да се прават измени на законот за време на периодот веднаш пред изборите,<sup>35</sup> особено ако со тоа може да биде засегната способноста на избирачите, политичките партии или кандидатите да ја исполнат нивната задача на изборите.<sup>36</sup>

<sup>28</sup> Види АСЕЕЕО (Организација на официјалните лица за избори од Средна и Источна Европа), 2: „Партиите прифаќаат дека изборните стандарди се следните: 2.1 правото да се избере и да се биде избран во тела на државната власт и тела на локалната администрација (тела на локалната самоуправа), други претставнички тела, изборни државни и општински позиции ...“

<sup>29</sup> Види Копенхагенски документ, 5.2, 6; UDHR, 21(3); CDL Насоки, I, 4; Насоки за правен преглед на ОДИХР.

<sup>30</sup> ICCPR (Меѓународен договор за граѓански и политички права), 25, го гарантира „слободното изразување на волјата на избирачите“; а ECHR (Европска конвенција за човекови права), Протоколот 1,3, овозможува „слободно изразување на мислењето на луѓето“; општо погледнато, ова значи дека изборниот систем мора да води кон вистинска претставничка власт. UNHRC (Комитет за човекови права на ОН), 21, ја примени одредбата на ICCPR на еднаквоста на гласачките права, на пример, во однос на изборните единици и територијалната организација. Тимовите што требаа да ја оценат репрезентативноста на резултатите на изборите беа претпазливи, особено кога од нив беше побарано да ја оценат законитоста на целиот изборен метод. Во одлуките во врска со предметите *Икс против Обединетото Кралство (X. v. United Kingdom)* и *Либералната партија против Обединетото Кралство (Liberal Party v. United Kingdom)*, Европската комисија за човекови права одби да објави дека резултатите од изборите во регионите со единствен мандат не се претставнички, бидејќи доделувањето на мандатите не беше пропорционално со добиените гласови. Во првиот случај Комисијата констатира дека изразот за „слободно изразување“ во Протоколот 1, членот 3 од Европската конвенција за човекови права се однесува на слободата на гласачот при гласањето и не се однесува на изборниот систем. И покрај отсуството на јасна правна основа за репрезентативноста на изборните резултати, пошироко разгледување на легитимноста, вклучително и според Копенхагенскиот документ 6 и други ставови, би се применувало против систем што сериозно ги извртува изборните резултати.

<sup>31</sup> Слично на прашањето за претставниците на власта, може да се оцени ефектот на изборниот систем, вклучувајќи ги и одредбите од Преамбулата на Копенхагенскиот документот и ставот 3, во поглед на неговите ефекти врз политичкиот плурализам. Истовремено, сепак, треба да се забележи дека земјите имаат право да постигнат одредени цели преку своите претставнички системи; една легитимна цел е постигнувањето стабилност на владата и избегнување на фрагментирање кај законодавните органи.

<sup>32</sup> Види Декларација за малцинствата на ОН; CDL упатства, I, 2.4. б; и *Упатства за помош на учеството на националните малцинства во изборниот процес* на ОДИХР (Варшава, ОБСЕ/ОДИХР, 2001), (Изборни упатства за малцинствата). Види особено Копенхагенски документ од, 31: „Лицата кои се припадници на националните малцинства имаат право целосно и ефикасно да ги користат своите човекови права и основни слободи без каква било дискриминација и со полна еднаквост пред законот.“

„Земјите-членки ќе усвојат, онаму каде што е потребно, посебни мерки со цел осигурување полна еднаквост на лицата припадници на националните малцинства со другите граѓани во користењето и уживањето на човековите права и основни слободи“

Изборната конвенција на ЗНД, 18(1)(б), ги исклучува од забраната за дискриминација „посебните мерки кои се преземаат со цел обезбедување соодветна застапеност на кој било слој од населението на земјата, особено на националните малцинства и етнички групи, што всушност е, поради политички, економски, верски, општествени, историски и културни услови, лишено од можноста да има еднаква положба во однос на политичките и избирачките права и слободи, како и останатиот дел од населението“

<sup>33</sup> Види EComHR, Грчки случај; CDL упатства, II, 2.а: „Освен правилата за технички прашања и детаљи ..., правилата на избирачкото право мораат да имаат најмалку ранг на статут.“ Во Изборната конвенција на ЦИС, 1(3) се наведува: „Правото на граѓанинот да избира и да биде избран треба да се зацврсти во Уставот и/или во законите. Неговото извршување треба да се определи со закони и со други законски акти ...“ Конвенцијата, 19(2)(б), исто така, повикува на акција за усвојување на „свкупната избирачка законска рамка“ по законодавен пат а не со извршен указ.

<sup>34</sup> Во Коментарите на УНХЦР, 19, се посочува дека, „... изборите мора да се вршат правилно и слободно врз периодична основа во рамките на законска рамка со којашто се гарантира ефективното користење на гласачките права.“

<sup>35</sup> Види Упатства на CDL, II, 2.б: „Основните елементи на изборното право... не треба да се отворени за измени помалку од една година пред избори“

<sup>36</sup> Види конечните извештаи на ОДИХР за грузиските претседателски избори од 2000 година и за естонските парламентарни избори од 1999 година.



### 3. Еднаквост: Изборни единици и територијална организација

**3.1** „За да се осигури дека волјата на народот служи како основа за државната власта, земјите-членки ќе<sup>37</sup> ... им гарантираат универзално и еднакво право на глас на полнолетните граѓани.“<sup>38</sup>

**3.2** Определувањето на изборните единици во коишто се спроведуваат избори мора да ја запазат рамноправноста на гласачките права преку обезбедување приближно еднаков сооднос на избирачи со избраните претставници за секоја изборна единица.<sup>39</sup> Постојните административни поделби или други релевантни фактори (вклучително и оние од историска, демографска, или географска природа) можат да бидат одразени во избирачките единици, под услов концептот на изборната единица да е доследен на еднаквоста во гласањето и правичната застапеност на различните групи во општеството.<sup>40</sup>

**3.3** Тогаш кога е потребно, доаѓа до повторно организирање на избирачките единици според предвидлив распоред и по пат на метод пропишан со закон и кој треба да го одрази сигурниот цензус или бројките за евиденцијата на избирачите.

Повторното територијално организирање, исто така, треба да се врши далеку однапред пред изборите, да се заснова врз транспарентни предлози и да допушти јавно информирање и учество.<sup>41</sup>

### 4. Непристрасност: Администрација и управување

**4.1.** Администрацијата на изборите мора да се врши автономно, без мешање на владата или друго мешање, од страна на службени лица или органи коишто функционираат транспарентно во согласност со законот.<sup>42</sup> Од назначените лица во изборната администрација се бара да ги извршуваат своите обврски на ефикасен и непристрасен начин и треба да бидат поединци со компетентност и заложба за таква функција.<sup>43</sup>

**4.2.** Непристрасноста на изборната администрација може да се постигне или по пат, главно, на професионален или политички урамнотежен состав.<sup>44</sup> Назначувањата за изборна администрација на сите нивоа треба да се вршат на транспарентен начин, а назначените лица не треба да се отстрануваат од функциите

<sup>37</sup> Копенхагенски документ, 7.

<sup>38</sup> Копенхагенски документ, 7.3.

<sup>39</sup> Види општо *id.*; UDHR, 1, 2, 21(3); ICCPR, 25(b); ECtHR, *X v. United Kingdom and Liberal Party cases*; CIS Electoral Convention, 3(1); CDL Guidelines, I, 2.2, 2.4.b и 2.5; ACEEEO, 9(1.1-1.2). Види особено CDL Guidelines, I, 2.2: „Еднаква гласачка моќ: местата мораат еднакво да се распоредат меѓу изборните единици. ... ii. Тоа подразбира јасно и урамнотежено распоредување на местата меѓу изборните единици, врз основа на еден од следниве критериуми за доделување: население, број на жители, државјани (вклучувајќи ги и малолетните лица), број на евидентирани избирачи, и можеби бројот на луѓе коишто всушност гласаат. Може да се предвиди соодветна комбинација од овие критериуми.“

<sup>40</sup> Види UN Minorities Declaration, 2(2); UNHRC Comments, 21; CDL Guidelines I, 2.4; ODIHR, *Minority Electoral Guidelines*; ACEEEO, 9(1.1)-(1.2). Во UNHRC Comments, *id.*, се наведува во значајниот дел: „Принципот едно лице, еден глас мора да се применува, а во рамките на изборниот систем на секоја држава, гласот на еден избирач треба да биде еднаков со гласот на друг. Поставувањето изборни граници и методот на доделување гласови не треба да го наруши распоредувањето на избирачите или да врши дискриминација врз која било група ...“

<sup>41</sup> Види CDL Guidelines, I, 2.2, e.g., I, 2.2.vii: „Кога се врши редефинирање на границите на изборната единица ... тоа треба да се изврши ... непристрасно, ... без оштетување на националните малцинства; [и] со земање предвид на мислењето на комисијата, чиешто мнозинство членови се независни ...“

<sup>42</sup> Види UNHRC Comments, 20; CDL Guidelines, II, 3.1; ODIHR Legal Review Guidelines, VI; ACEEEO, 5(2.5), 13; IPU, 4(2). Види, на пример, IPU, *id.*, каде што се посочува: „... Државите треба да ги преземат неопходните ... чекори за да осигураат прогресивен успех и консолидирање на демократските цели, вклучително и преку воспоставувањето неутрален, непристрасен или урамнотежен механизам за управување со изборите. ...“ Демократиите во развој, без силна традиција на одговорност за владината администрација, често претпочитаат да постигнат непристрасност по пат на формирањето независни изборни комисии. Види, на пример, CIS Electoral Convention, 11(1), 19(2)(j); ACEEEO, *id.*

<sup>43</sup> Види, на пример, *id.*: „... Државите треба... да осигураат дека оние коишто се одговорни за различните аспекти на изборите се обучени и дејствуваат непристрасно“

<sup>44</sup> Види *id.*; ODIHR Legal Review Guidelines, VI.



пред истекот на нивниот мандат, освен поради правна причина.<sup>45</sup>

**4.3.** Изборните институции треба да располагаат со доволни финансиски средства и друга државна помош за да се поттикне нивното ефикасно работење. Треба да им помага стручен секретаријат, пожелно, исто така, и автономен и да добиваат поддршка и соработка од други институции.<sup>46</sup> Во поглед на вршењето активности во врска со изборите, обврзувачки се одлуките на изборните органи, усвоени во рамките на своите области на надлежност, а работењето на другите државни институции мора да му се потчинува на она на изборната администрација.<sup>47</sup>

**4.4** Пожелно е изборната администрација, особено централната изборна власт, да се воспостави врз трајна основа<sup>48</sup> и, доколку е можно, да и се обезбеди редовно буџетирање, така што постојано<sup>49</sup> ќе можат да се извршуваат основните функции поврзани со изборите и програмите. На членовите на јадрото на постојаните изборни органи треба да им се дозволи

определен мандат,<sup>50</sup> а членството треба да се менува врз редовна основа.<sup>51</sup>

## 5. Универзалност: Право на глас

**5.1** „За да се осигури дека волјата на народот служи како основа за државната власт, земјите-членки ќе<sup>52</sup> гарантираат универзално и еднакво право на глас за возрастните граѓани.“<sup>53</sup>

**5.2** Гаранцијата за универзално и еднакво право на глас бара од поединците да им биде дозволено да гласаат врз недискриминаторска основа и без каква било разлика врз основа на општествени или економски фактори, физички инвалидитет, етничко потекло, или политичко убедување.<sup>54</sup> Во исклучителни околности, како што се потребата од обезбедување поефикасна застапеност на жените, националните малцинства, или други групи, може да се оправдаат мерките за да им се обезбедат зајакнати права на гласање.<sup>55</sup>

<sup>45</sup> Види *id.*, VI.A. Види исто CIS Electoral Convention, 11(3) (предвремен прекин на изборните органи или на нивните членови што треба да се изврши како што е определено со закон).

<sup>46</sup> Овие начела се засноваат врз набљудувањата и препораките на неколку изборни набљудувачки мисии на ОДИХР (НМИ). Види, на пример, конечни извештаи на ОДИХР за локалните избори во Албанија од 2000 година (потребен соодветен персонал за Централната изборна комисија); парламентарни избори во Поранешната Југословенска Република Македонија од 2002 година (препорачано финансирање и поддршка за автономиот секретаријат); и избори за Претставничкиот дом во Хрватска во 2000 година (препорачана дополнителна административна поддршка за Државната изборна комисија).

<sup>47</sup> Види CIS Electoral Convention, 11(6): „Одлуките на изборните органи, усвоени во рамките на надлежноста, се обврзувачки за извршните власти, државните институции, локалната самоуправа, политичките партии и други јавни формации, нивните претставници, организации, службени лица, избирачи, пониски изборни органи, други лица и организации споменати во законите.“

<sup>48</sup> Види, на пример, CDL Guidelines, II, 3.1.c; ODIHR, Legal Review Guidelines, *id.* Види, исто, конечни извештаи на ОДИХР за националните избори во Романија во 2000 година и од претседателските избори во Словачка во 1999 година (потреба од постојана изборна администрација).

<sup>49</sup> Види, на пример, конечни извештаи на ОДИХР од локалните избори во Хрватска од 2001 година (потребно постојано тело за поддршка на ДИК и продолжување на службите меѓу изборите); извештај за мисија за процена на потребите од претседателските избори во Ерменија во 2003 година (потребни доволни ресурси за изборната администрација).

<sup>50</sup> Види ODIHR, Legal Review Guidelines, VI.A.

<sup>51</sup> Експертите за избори советуваат дека треба да се зачува континуитет и дека изненадните пресврти во членството треба да се избегнуваат преку усвојувањето такви средства како „неверојатни“ во поглед на членовите на постојаните изборни органи.

<sup>52</sup> Копенхагенски документ, 7.

<sup>53</sup> *Id.*, 7.3.

<sup>54</sup> Види Copenhagen Document, 7.3; ICCPR, 25(b); CEDAW, 7(a)-(b); CERD, 5(c)-(d); Women's Rights Convention, I; CDL Guidelines, I, 2.2-4; ODIHR Minority Electoral Guidelines; ACEEEO, 8(2), 12, 20 (2.3), 21 (2.2); IPU, 2(4), 4(1).

<sup>55</sup> Види, особено, Copenhagen Document, 31 (претходно цитирано). Види, исто, CDL Guidelines, I, 2.4.b: „Посебни правила со кои на националните малцинства им се гарантираат резервирани места или се обезбедуваат исклучоци на нормалните критериуми за доделување места ... начелно не се во спротивност со еднаквото право на глас.“ Потребата од зајакнување на застапеноста на жените неодамна беше призната во CIS Electoral Convention, 10(2), во којашто се повикува на „натамошни чекори насочени кон обезбедување фер и вистински, еднакви со оние на мажите, можности за жените за искористување на правото на избирање и да се биде избран ...“, на избраните места и поединечно и како дел од политичките партии (коалиции) под услови и во согласност со постапката наведена во Уставот, законите“

5.3 Сите подобни државјани имаат право на глас на избори. На недржавјаните може да им се даде правото на глас на поднационалните избори, во согласност со применливиот меѓународен договор или во други околности.<sup>56</sup>

5.4 Гаранцијата за универзално право на глас бара од поединците да бидат подобни за гласање штом достигнат полнолетство<sup>57</sup> и дека нивното право на глас не може да се одложи или повлече освен од причини на законска неспособност (на пример, врз основа на ментална неспособност) или пресуда за тешко кривично дело. Повлекувањето на индивидуалното право на глас мора да се заснова врз судска постапка, и, во случај на кривична пресуда, мора да биде соодветно на природата на кривичното дело.<sup>58</sup>

5.5 Жителството во државата може да се бара заради искористување на правото на глас.<sup>59</sup> Може да се побара разумен период на престој во областа, за гласање на локалните или регионалните избори.<sup>60</sup>

5.6 Евидентирањето на избирачите мора да се изврши на точен, навремен и

транспарентен начин, а на поединците им се дава ефикасна можност да ги разберат своите права, да ја проверат точноста на евидентирањето и да се осигури дека се поправаат грешките.<sup>61</sup>

5.7 Треба да се спроведуваат сигурни механизми<sup>62</sup> за да се дозволи гласање во отсуство од страна на лица коишто привремено се наоѓаат надвор од областа на живеење, особено доколку таквите лица живеат внатре во земјата.<sup>63</sup> Отсуството на постојано живеалиште не треба да го спречи инаку квалификуваното лице од тоа да биде евидентирано како гласач.<sup>64</sup>

## 6. Кандидатури и политички партии

6.1 „За да се осигури дека волјата на народот служи како основа за државната власт, земјите-членки ќе<sup>65</sup> ги почитуваат правата на граѓаните за да бараат политичка или јавна функција, поединечно или како претставници на политички партии или организации, без

<sup>56</sup> Види *Foreigners Convention*; *CDL Guidelines*, I, 1.b; *ACEEEO*, 21 (2.12).

<sup>57</sup> Види *id.*; *UNHRC Comments*, 14; *ICCPR*, 25(b); *Child Rights Convention*, 1; *CDL Guidelines*, I, 1.b & c; *ACEEEO*, 8 (1.1). Во *CDL Guidelines*, *id.*, се наведува: „Правото на глас мора да се стекне, најдоцна, на возраста на полнолетството [...]“ и *ACEEEO* го зазема истиот пристап.

<sup>58</sup> Види *UNHRC Comments and ICCPR*, *id.*; *ECtHR*, *Labita and Iwanczuk cases*; *EComHR decisions*; *CDL Guidelines*, 1, 1.d; *ACEEEO*, 20 (1) & (2.1)-(2.2). Во *CDL Guidelines*, *id.*, се дозволува лишување од правото на глас или да се биде избран единствено доколку тоа се пропишува со закон, со запазување на начелото на пропорционалност, врз основа на ментална неспособност или кривична пресуда за тешко кривично дело, со повлекување на политичките права или утврдување ментална неспособност, наметнато со итна одлука од страна на судот.

<sup>59</sup> Види *ECtHR*, *Hilbe case*; *EComHR*, *X v. United Kingdom*. Во втората одлука, стр. 122, Европската комисија за човекови права утврди дека барањето за жителство при националните избори беше оправдано со неколку фактори: „Прво, претпоставката дека граѓанинот којшто не е жител е помалку директно или постојано заинтересиран за, и има помало секојдневно познавање од проблемите; второ, непрактичноста за парламентарните кандидати да им ги претставуваат различните изборни прашања на граѓаните во странство, така што ќе обезбедат слободно изразување на мислењето; трето, потребата од спречување изборна измама, чијашто опасност се зголемува при неконтролираните гласања по пошта; и конечно вркската меѓу правото на претставување во парламентарното гласање и обврската за плаќање даноци, коишто не секогаш им се наметнуваат на оние коишто имаат доброволен и постојан престој во странство.“ Во *CIS Electoral Convention*, 2(c), се усвојува поинаков пристап, со можност за исклучување на нерезидентниот статус од спречувањето на гласањето од страна на граѓаните на национални избори: „Секој граѓанин којшто живее или престојува во периодот на одржување на национални избори надвор од границите на својата држава има еднакви гласачки права на оние коишто им припаѓаат на другите граѓани на нивната држава...“

<sup>60</sup> Види *EComHR*, *Polacco case*; *CDL Guidelines*, I, 1.c (обично, најмногу шест месеци); *ACEEEO*, 8 (1.3). Во *Polacco case*, *id.*, Комисијата посочи дека потребниот период на престој за локалните избори не смее да надмине неколку месеци.

<sup>61</sup> Види, општо, *ECtHR*, 8; *Personal Data Convention*, 108; *CDL Guidelines*, I, 1.2; *ODIHR Legal Review Guidelines*, VII; *ACEEEO*, 8(1.5), 21 (2.3-.4); *IPU*, 2(2) & (4), 4(1).

<sup>62</sup> Види *ODIHR Legal Review Guidelines*, XII.E. Во *CIS Electoral Convention*, 3(3), се вели дека, „осигурувањето максимална погодност за избирачите“; но предмет на спроведувањето по пат на закон, на граѓаните треба да им се обезбеди можност да гласаат во отсуство или по пат на други средства (вклучувајќи гласање однапред, мобилно гласање, или други постапки).

<sup>63</sup> Види конечен извештај на ОДИХР за парламентарните избори во Поранешната Југословенска Република Македонија во 2002 година, стр. 18.

<sup>64</sup> Види конечен извештај на ОДИХР за изборите за претставничкиот дом во Хрватска во 2000 година, стр. 28.

<sup>65</sup> Копенхагенски документ, 7.

дискриминација;<sup>66</sup> (и) ќе ги почитуваат правата на поединците и групите за да ги формираат, со целосна слобода, своите политички партии или други политички организации и да им ги обезбедат на таквите политички партии и организации неопходните законски гаранции за да ги поттикнат да се натпреваруваат едни со други врз основа на еднаков третман пред законот и од страна на властите.<sup>67</sup>

**6.2** Државите мора да им дозволат на кандидатите да бараат изборна функција, било независно или како претставници на политички партии или други организации без непотребни пречки.<sup>68</sup> Кандидатурите можат да се подложат, единствено, на разумни и еднакво применливи постапки на регистрирање, какви што се барањето за обезбедување информации за лична идентификација, лична изјава или партиско прифаќање, или доказ за минимално ниво на јавна поддршка.<sup>69</sup>

**6.3** Не смеат да се наметнат никакви дополнителни барања за квалификација врз кандидатите, освен оние кои се применуваат за избирачите, освен,

за определени функции, во поглед на возраста и времетраењето на државјанството и/или жителството.<sup>70</sup> Некои категории јавни професии можат да бидат некомпатибилни со кандидатурата, доколку се оправдани со природата на позицијата<sup>71</sup> или на потенцијалот за конфликт на интереси.

**6.4** Одбивањето на кандидатурата врз основа на фактот дека програмата на кандидатот или на партијата го прекршува уставот или дека кандидатурата претставува неразумен ризик од насилство, мора да се заснова врз оправдана определба, којашто е предмет на судско разгледување, дека: (а) програмата на кандидатот или на партијата се заснова врз етничка омраза, политичко насилство, или воена пропаганда или инаку е недоследна на основните демократски вредности; или (б) нејзиното водење покажува дека не е подготвена да го почитува законот или да се ограничи на мирни мерки за да ги постигне своите цели.<sup>72</sup> Дејствата против кандидатурите врз такви основи мора да

<sup>66</sup> *Id.*, 7.5.

<sup>67</sup> *Id.*, 7.6. Во CIS Electoral Convention, 9(2), се инсистира автентичните избори да се засноваат врз „вистински политички плурализам и идеолошка разновидност и повеќепартиски систем којшто се спроведува преку функционирањето на политичките партии“ Види исто *id.*, Art. 19(g) (олеснување на политичките партии). Доследна на претходната практика во областа на ЗНД, сепак, во Конвенцијата, во членот 10(3) за фер избори, исто така, се нагласува улогата на независните кандидатури и на кандидатурите спонзорирани од страна на „други јавни формации и субјекти ... споменати во Уставот, законите.“

<sup>68</sup> Види UDHR, 20(1), 21; UNHRC Kyrgyzstan report; ECHR, 14; ECtHR, Podkolzina case; CDL Guidelines I, 1.3, 2.3 and 3.1.b; ODIHR Legal Review Guidelines, VIII, A-B; ACEEEO, 4(5), 9(1.3), 14, 20; IPU, 3(1) и (7). Види, на пример, CDL Guidelines, 2.3.a: „Еднаквоста на можноста мора да им се гарантира, како на партиите така и на кандидатите. Ова претпоставува неутрален став кај државните власти ...“

<sup>69</sup> Види ODIHR Legal Review Guidelines, *id.*; ACEEEO, *id.* ACEEEO, 4(5) се вели: „Вистинските избори осигуруваат фер законски услови за номинирање, регистрирање, одбивање или поништување на регистрирањето на кандидатите, кандидатските листи на политичките партии (коалиции) и за учество на сите политички партии (коалиции) во изборната кампања. Барањата за регистрација се воспоставуваат во соодветно време пред почетокот на изборната кампања; тие се јасни, одредени, без никакви услови коишто можат да послужат како основа за дискриминаторски ограничувања или можни злоупотреби и се применуваат на еднообразен начин.“ Види, исто, CIS Electoral Convention, 9(6): „Автентични избори подразбираат еднакви и правични услови за регистрирање кандидати, кандидатски листи и политички партии (коалиции). Барањата за регистрација треба да бидат јасни, и тие не треба да опфаќаат барања коишто можат да станат основа за ограничувања или привилегии од дискриминаторска природа. Не е дозволена каква било произволна или дискриминаторска примена на стандардите за регистрација, со цел, наштетување на одделни политички партии (коалиции), кандидати, кандидатски листи.“

<sup>70</sup> Види Copenhagen Document, 7.5 и 7.6; UDHR, 29-30; UNCHR Comments, 15; UNHRC Latvian case; ECHR, 10(2); CDL Guidelines, I, 1; ACEEEO, 4(5), 8(1.1), 20(3); IPU, 3(7). Во CDL Guidelines, 1.1.a.iii, се посочува дека „правото да се учествува на избори треба по можност да се стекне на истата возраст како и правото на глас а во секој случај не подоцна од 25-годишна возраст, освен кога постојат посебни возрасти за квалификување за определени функции (на пример, член на Горниот Дом на Парламентот, шеф на држава).“

<sup>71</sup> Види ECtHR, Ahmad case.

<sup>72</sup> Види ECtHR, Turkish political cases (esp. Refah Partisi case, par. 98), Stankov case; EComHR, Glimmerveen case. Во CIS Electoral Convention, 13(6), се пропишува: „За време на изборната кампања, нема да се дозволи злоупотребата на слободата на говорот и на слободата на масовната комуникација, вклучително и тужбите за насилно преземање власт, насилно менување на уставниот систем и кршење на територијалниот интегритет на државата, жалбите насочени кон пропагандата за војна, терористички, какви било други насилни дејства, тужби коишто поттикнуваат општествена, расна, национална, етничка, верска омраза и непријателство.“

бидат сразмерни и да не се преземаат заради политички причини.<sup>73</sup>

**6.5** Не смеат да се извршуваат дискриминаторски дејства против одредени кандидатури,<sup>74</sup> и не смеат да им се даваат посебни предности од организациска или финансиска природа на други кандидати или на политички партии,<sup>75</sup> освен во поглед на поднесувањето на петициите со потписи или финансиските гаранции.<sup>76</sup> Какви било предности од тој вид треба да им бидат еднакво достапни и треба да ја одразуваат партиската основа за поддршка или избирачката евиденција.<sup>77</sup>

## 7. Изборна кампања

### А. Општо

**7.1** „Земјите-членки потврдуваат дека (1) секој ќе има право на слобода на изразување, вклучувајќи го и правото на комуникација. Ова право ќе ја опфати слободата за имање мислења и за примање и пренесување информации и идеи без мешање од страна на јавните власти и без оглед на границите. ...; (2) секој ќе има право на мирно собирање и демонстрирање. Какви било ограничувања, коишто можат да се постават врз користењето на овие права, ќе бидат

пропишани со закон и во согласност со меѓународните стандарди; (3) правото на здружување ќе биде загарантирано. ...“<sup>78</sup>

**7.2** „За да се осигура дека волјата на народот служи како основа за државната власт, земјите-членки ќе<sup>79</sup> обезбедат дека законот и јавната политика функционираат во насока на тоа да се дозволи политичката кампања да се води во правична и слободна атмосфера во којашто ниту административното дејство, ни насилството ниту заплашувањето не ги спречува партиите и кандидатите слободно да ги изнесуваат своите ставови и квалификации, или не ги спречува избирачите да ги дознаат и дискутираат или да го дадат својот глас без страв од одмазда;<sup>80</sup> (и) да се осигура дека никаква законска или административна пречка не стои на патот на непречениот пристап до медиумите врз недискриминаторска основа за сите политички групации и поединци коишто сакаат да учествуваат во изборниот процес.“<sup>81</sup>

**7.3** Правичната и слободна атмосфера потребна за ефективна политичка кампања бара од државата да обезбеди еднаква можност за изборните кандидати да ги пренесат своите пораки до изборното тело.<sup>82</sup> Владата и сите државни органи мора да обезбедат еднаков пристап до јавните објекти (вклучувајќи ги

<sup>73</sup> Види ECtHR и EComHR случаи, *id.* Во својот последен извештај од октомври 2002 година од општите избори во Босна и Херцеговина (Варшава, 9 јануари 2003 година), ОДИХР увиде дека основата за одлуките на Меѓународната заедница за исклучување на поединците од кандидирање за избори не било секогаш јасно изречено, процесот не бил транспарентен и немало ефективно средство за судска оштета или право на фер и јавно судење. Се утврди дека и меѓународните стандарди и заложбите на ОБСЕ ги бараат овие елементи.

<sup>74</sup> Види Copenhagen Document 7.5 и 7.6; CDL Guidelines, I, 2.3.a; ACEEEO, 14(2).

<sup>75</sup> Види Copenhagen Document, 5.4

<sup>76</sup> Види, на пример, ACEEEO 14(5): „Во случаите и во постапката пропишана со закон, номинирањето и регистрирањето кандидати, кандидатски листи на политички партии (коалиции) може да се врши по пат на собирање на бројот на потписите на избирачите, утврдено со закон или уплаќање на изборен (монетарен) депозит или преку други постапки со коишто се зема предвид, меѓу другото, парламентарниот статус на политичката партија (коалиција), бројот на гласовите добиени од политичката партија на претходните избори за националниот законодавен орган (парламент).“

<sup>77</sup> Види CDL Guidelines, I, 2.3.b: „Во зависност од предметот на разгледување, еднаквоста може да биде стриктна или пропорционална. .... Доколку е пропорционална, политичките партии мора да се третираат во согласност со резултатите постигнати на изборите. ...“

<sup>78</sup> Copenhagen Document, 9.

<sup>79</sup> *Id.*, 7.

<sup>80</sup> *Id.*, 7.7.

<sup>81</sup> *Id.*, 7.8.

<sup>82</sup> Види Copenhagen Document, 7.7; UDHR, 29(2)-(3); ECHR, 10(2); ECtHR, *Incal case*; CDL Guidelines, I, 3.1.a; ACEEEO, 5(2.2); IPU, 3 (3)-(4). Постои помала власт во поглед на времетраењето на изборната кампања; во врска со ова прашање, во CIS Electoral Convention, 9(5), се наведува: „Одредувањето на термин на избори и нивното одржување [и други изборни дејства] треба да се вршат на начин и во услови што на кандидатите, политичките партии (коалициите) и на другите учесници во изборниот процес им дозволуваат да ја постават целосно оформената предизборна кампања на широко рамниште.“

местата на собирање внатре и надвор), услуги и помош<sup>83</sup> и не смеат да вршат дискриминација меѓу кандидатите во поглед на примената на законите, прописите или административните постапки.<sup>84</sup>

**7.4** Заложбите за обезбедување правична и слободна атмосфера за водење кампања, исто така, ги обврзува државните власти да го вложат секој напор за да спречат дејства од страна на физичките лица против изборните кандидати со коишто неправично се ограничува нивната способност за промовирање на кандидатите и програмите, вклучувајќи дејства со кои се прекршуваат законот или прописите.<sup>85</sup> Државите имаат посебна обврска да спречуваат и одговараат на секое прибегнување кон насилство или заплашување на избирачките учесници.<sup>86</sup>

**7.5** Државите ќе обезбедат, преку државните медиуми и други средства, ефективни програми за информирање на избирачите и нивна едукација.<sup>87</sup> Во областите каде што живее значајно национално или јазично малцинство, таквите програми треба, исто така, да се водат на јазикот или дијалектот на тоа малцинство.<sup>88</sup>

## Б. Финансирање

**7.6** Државите можат да постават разумни граници за приватното финансирање на политичките партии и на кандидатите, со цел да се сочува правичната конкуренција за време на изборите<sup>89</sup> и да се намалат поттиците за корупција и несоодветно влијание во политиката.<sup>90</sup>

**7.7** Секое јавно финансирање или друга поддршка за кандидатите, политичките партии и нивните изборни кампањи мора да се обезбеди на правичен начин, врз основа на објективни критериуми, какви што се моменталната поддршка на кандидатот или на партијата или резултатите од неодамнешните избори и износот на средствата потребни за ефективна кампања.<sup>91</sup>

**7.8** Државите бараат од политичките партии и од независните кандидати во изборите периодично да соопштуваат и известуваат за финансиската поддршка за кампањите којашто ја примиле и за нејзиниот извор, како и за расходите на кампањите и намените за коишто биле направени.<sup>92</sup> Националната изборна администрација

<sup>83</sup> Види CDL Guidelines, *id.*: „Државните власти мораат да ја запазат својата должност на неутралност. Особено, ова се однесува на: i. медиумите; ii. лепењето плакати; iii. правото на демонстрации; iv. финансирањето на партиите и на кандидатите.“

<sup>84</sup> Види, на пример, конечен извештај на ОДИХП за парламентарните избори во Поранешната Југословенска Република Македонија од 2002 година.

<sup>85</sup> Види Copenhagen Document, 7.7. Види, исто, CIS Electoral Convention, 9(8) (обврска за судско гонење на прекршувањата на гласачките права и на изборните постапки).

<sup>86</sup> Види IPU, 4(8): „Државите треба да ги преземат неопходните мерки за да осигураат дека партиите, кандидатите и поддржувачите уживаат еднаква безбедност, а државните власти да ги преземат неопходните чекори за да го спречат изборното насилство.“ Види, исто, ACEEEO, 2 (3).

<sup>87</sup> Види IPU, 4(1): „Особено, државите треба ... да ги започнат или олеснат националните програми за граѓанска едукација, за да осигураат дека населението е запознато со изборните постапки и прашања.“ Види, исто, CDL Guidelines, I, 3.1.b (претходно делумно цитирано; види, исто, следна фуснота).

<sup>88</sup> Види CDL Guidelines, *id.*, iii: „Информациите [за избирачите], исто така, мораат да бидат достапни на јазиците на националните малцинства. Види, исто, ACEEEO, 17(6): „Партиите ги употребуваат најдобрите напори избирачките информации посочени со закон да им ги направат достапни на претставниците на националните малцинства, етничките групи на нивниот мајчин јазик.“

<sup>89</sup> Види ECtHR, Bowman and Pierre-Bloch cases; CDL Guidelines, I, 2.3.c-e; ODIHR Legal Review Guidelines, X.C, ACEEEO, 5(2.2); IPU, 3(3). Во CDL Guidelines, I.2.3.e, се наведува: „Начелото на еднаквост на можности може, во определени случаи, да доведе до ограничување на трошењето на некоја политичка партија, особено за рекламирање.“

<sup>90</sup> Види UNHRC Comments, 19, каде што делумно се наведува: „Разумните ограничувања на расходите на кампањите може да се оправда онаму каде што тоа е неопходно за да се осигури дека слободниот избор на избирачите не е поткопан или дека демократскиот процес е нарушен со несразмерните расходи од името на кој било кандидат или партија.“

<sup>91</sup> Види CDL Guidelines, I, 2.3.a-b; ODIHR Legal Review Guidelines, X.B; ACEEEO, 16(4). Во CDL Guidelines, I, 2.3.a се наведува: „Еднаквоста на можностите мора да биде загарантирана и за партиите и за кандидатите. Ова подразбира неутрален став од страна на државните власти, особено во однос на [меѓу другото] јавното финансирање на партиите и кампањите.“ (Следниот став, 6, каде што се дискутира за тоа дали еднаквоста може да биде „стриктна“ или „пропорционална“, беше претходно цитиран.)

<sup>92</sup> Види ECtHR, Pierre-Bloch case; CDL Guidelines, I, 2.3.d; ACEEEO 16 (5)-(8). Во цитираното CDL упатство единствено се наведува: „Финансирањето на политичките партии, кандидатите и на изборните кампањи мора да биде транспарентно.“ Цитираните одредби од ACEEEO се многу подетални. Види, исто, CIS Convention, 12(5).



или друг официјален орган<sup>93</sup> треба да ги надгледува и спроведува соопштувањето и известувањето за добиената финансиската поддршка за кампањите и да ги објавува информациите на соодветен и навремен начин.

**7.9** Државите можат да ги ограничат или забранат финансиските или други материјални придонеси или друга помош за политичките партии и кандидати од определени извори, како што се странски лица или организации,<sup>94</sup> и да спречат директна помош од државните органи или јавните претпријатија.<sup>95</sup> Детаљниот опис на недозволивите извори и видови придонеси или друга помош треба јасно да се посочат во законот и да се наведат, доколку е неопходно тоа, по пат на регулирање од страна на надлежниот државен орган.<sup>96</sup>

## В. Медиуми

**7.10** Државите треба да им обезбедат соодветна можност, врз правична и недискриминаторска основа, на изборните кандидати да ја информираат јавноста во врска со своите кандидатури и политички програми, вклучувајќи го и информирањето по пат на државните медиуми.<sup>97</sup>

**7.11** Државите треба да поттикнуваат активно медиумско покривање на

изборите,<sup>98</sup> а изборните власти мора да им обезбедат редовни информации на медиумите, како и други можности за покривање на изборниот процес на целосен и навремен начин.<sup>99</sup> Државите не треба да наметнуваат посебни ограничувања врз медиумите за време на изборите, освен во поглед на содржината којашто може несоодветно да влијае врз гласањето (како што е објавувањето изборни податоци пред или за време на гласањето<sup>100</sup> или водење изборен маркетинг или емисии поврзани со изборите за време на законски воспоставениот период на изборен молк).<sup>101</sup>

**7.12** Државите мора да обезбедат еднаков пристап и правичен третман на изборните кандидати од страна на сите државни медиумски канали, вклучувајќи ги сите електронски и печатени медиуми.<sup>102</sup> Оваа обврска се однесува и на новинарските извештаи, уредничкиот коментар и сета друга содржина.

**7.13** Државата ќе обезбеди дека сите партии и кандидати имаат доследни и еквивалентни стапки на кампањско рекламирање.<sup>103</sup> Во текот на изборниот период, треба да се бара од сите медиуми јасно да го посочат изворот на сето рекламно или друго програмирање поврзано со изборите коешто е

<sup>93</sup> Види CIS Electoral Convention, 12(6) (контрола или надзор врз финансирањето на кампањата може да се врши или од страна на изборните органи или од страна на други органи или службени лица.).

<sup>94</sup> Види ECHR, 16; ACEEEO, 2(7). CIS Electoral Convention, 1(7), зазема силен став против „директното или индиректното“ странско вклучување во изборите, вклучително и од страна на „странски државјани, лица без државјанство, странски правни лица, меѓународни невладини движења“ Според членот 12(3) од Конвенцијата, сите странски донации за кандидатите или политичките партии кои учествуваат на изборите, или други јавни организации поврзани со некој кандидат или партија, се забрануваат.

<sup>95</sup> Види CDL Guidelines, I, 2.3.e.

<sup>96</sup> Види ODIHR, Legal Review Guidelines, X.

<sup>97</sup> Види CDL Guidelines, I, 3.1.b; ACEEEO 7, 17(6). Во CDL Guidelines, *id.*, се наведува: „Јавните власти имаат голем број позитивни обврски; меѓу другото, тие мораат: i. да ги презентираат добиените кандидатури на избирачите; ii. да ги поттикнат избирачите да се запознаат со листите и кандидатите кои се кандидираат на избори, на пример, преку соодветно презентирање...“

<sup>98</sup> Види Copenhagen Document, 7.8.

<sup>99</sup> Види CIS Electoral Convention, 13(3) (државите да осигураат дека печатот има право да присуствува на состаноците на изборниот орган, да ги прегледа изборните документи и материјали, да присуствува на јавни кампањи и настани и да биде присутен во текот на гласањето, пребројувањето на гласовите, сумирањето на гласовите и соопштувањето на резултатите).

<sup>100</sup> Види ODIHR, Electoral Opinion Polls Study.

<sup>101</sup> Види конечен извештај на ОДИХР за парламентарните избори во Албанија од 2001 година, стр. 22 (партиите и медиумите треба да го почитуваат молкот за кампањите).

<sup>102</sup> Види Copenhagen Document, 7.7, 7.8; OSCE, BiH media case; UDHR, 19; CDL Guidelines, I, 2.3.a.ii; ACEEEO, 4(3), 17; IPU, 3(4).

<sup>103</sup> Види CDL Guidelines, I, 2.3: „Во согласност со слободата на изразување, треба да се донесат законски одредби за да се осигура дека постои минимален пристап до приватните аудиовизуелни медиуми, во поглед на изборната кампања и рекламирањето, за сите учесници во изборите.“ Види, истотака, конечен извештај на ОДИХР за парламентарните избори во Поранешната Југословенска Република Македонија од 2000 година.

спонзорирано од страна на политичките партии, кандидатите, или други.<sup>104</sup>

**7.14** Државите формираат средства преку кои може да се одржува правичноста на медиумското покривање на изборите, но без непотребно ограничување на способноста на медиумите за целосно известување за изборите и, во случајот на приватните медиуми, за изразување ставови во врска со кандидатите, партиите, и нивните програми.<sup>105</sup> Особено, државите треба да воспоставуваат постапки за примање и дејствување по жалби од страна на изборните кандидати во поглед на неправичните или незаконските медиумски активности во текот на изборите.<sup>106</sup>

## 8. Избирачки процес

**8.1** „За да се осигура дека волјата на народот служи како основа за државната власт, земјите-членки ќе<sup>107</sup> обезбедат дека гласовите се даваат по пат на тајно гласање или по пат на еквивалентна слободна гласачка постапка.“<sup>108</sup>

**8.2** Постапките коишто раководат со гласањето, на редовни избирачки места како и на други посебни локации, мораат да обезбедат дека севкупното гласање се спроведува на безбеден, уреден, личен и таен начин.<sup>109</sup>

**8.3** Гласачките постапки треба да обезбедат дека евидентираните избирачи веднаш и соодветно се идентификуваат и дека механизмите се добро поставени за спречување на лажно гласање.<sup>110</sup> Постапките, исто така, треба да се спроведуваат, со цел, зачувување на интегритетот на гласачките ливчиња и други доверливи изборни материјали пред, за време и по гласањето.<sup>111</sup>

**8.4** Гласачките места мора да се формираат<sup>112</sup> на локациите коишто обезбедуваат дека избирачите имаат еквивалентна можност да го искористат своето гласачко право, на начин којшто не претставува прекумерен терет.<sup>113</sup> Како предмет на неопходните безбедносни контроли, посебни гласачки постапки треба да се употребуваат за да им дадат можност на болните, лицата со хендикеп, старите или географски отсечените избирачи коишто не се во состојба да пристигнат до гласачките места за да гласаат.<sup>114</sup>

**8.5** Гласачките процедури треба да обезбедат мирна и уредна атмосфера на избирачкото место и во блиската околина, до тој степен до кој е можно. Избирачите не смеат да бидат подложени на никаква форма на малтретирање, заплашување или присилно влијание.<sup>115</sup>

**8.6** Внатре во избирачкото место, не треба да има истакнување на партиски

<sup>104</sup> Види ODIHR Legal Review Guidelines.

<sup>105</sup> Види Copenhagen Document, 7.7 и 7.8; UDHR, 19; UNHRC Kyrgyzstan report, 21; ECtHR, Lopes Gomes Da Silva and Oberschlik cases; CDL Guidelines, I, 2.3.a.ii & c; ACEEEO, 4(3), 17; IPU, 3(4).

<sup>106</sup> Види, на пример, конечни извештаи на ОДИХР за парламентарните и претседателските избори во Република Киргистан од 2000 година и за парламентарните избори во Грузија.

<sup>107</sup> Copenhagen Document, 7.

<sup>108</sup> *Id.*, 7.4 (извадок).

<sup>109</sup> Види Copenhagen Document, 5.1 и 7.4; UNHRC Comments, 20; CDL Guidelines, I, 3.2; ACEEEO, 11 (1 и 3); IPU, 4(5). Во CIS Electoral Convention, 5(4), исто така, се нагласува исклучувањето на „можноста за вршење каква било контрола или следење на пополнувањето на гласачкото ливче од страна на гласачот ...“ CIS Convention, исто така, се спротивставува на какво било принудување или присила на избирачите да гласаат на избори. *Id.*, Art. 8.

<sup>110</sup> Види CDL Guidelines, I, 3.2.

<sup>111</sup> Види, на пример, конечен извештај на ОДИХР за локалните избори во Албанија од 2000 година, стр. 19.

<sup>112</sup> Види *id.*, ii: „Избирачите треба секогаш да имаат можност за гласање на избирачко место. ...“

<sup>113</sup> Види IPU, 2(5): „Секој избирач има право на еднаков и ефикасен пристап до избирачкото место, со цел, да го искористи своето гласачко право.“

<sup>114</sup> Види CDL Guidelines, I, 3.2.ii-vi.

<sup>115</sup> Види Copenhagen Document, 7.4 и 7.7. Во UNHRC Comments, 10, се посочува: „Какво било грубо мешање во евидентирањето или гласањето како и заплашување или присила на избирачите, треба да се забрани со казни закони и тие закони треба строго да се спроведуваат.“

симболи, фотографии на службени лица поврзани со одредена партија, или политички реквизити од каков било вид или емитување вести или други програми со политичка тема.<sup>116</sup> На лицата коишто не се овластени да учествуваат во или да ги набљудуваат гласачките операции не треба да им се дозволи присуство.<sup>117</sup>

**8.7** Избирачкиот одбор треба да ја има компетентноста да побара безбедносна помош од надлежните лица во случај на немири,<sup>118</sup> но, во другите случаи, силите за безбедност не треба да влезат на избирачките места или инаку да дејствуваат на начин којшто би можел да влијае врз гласањето.<sup>119</sup> Локациите на избирачките места и нивното непосредно опкружување треба да бидат полициски надгледувани од страна на властите до оној степен до којшто е неопходно, како што тоа го диктираат локалните услови.<sup>120</sup>

**8.8** Компетентните закони и прописи треба да обезбедат дека севкупното гласање мора да биде лично и дека не треба да се прават никакви исклучоци од страна на изборните надлежни лица за да се допушти каква било форма на гласање кое не е лично (вклучувајќи групно, семејно, или неформално гласање за други),<sup>121</sup> освен кога некој гласач којшто не е во состојба да го уфрли гласачкото ливче

бара лична помош. Во оваа ситуација, помошта треба да ја обезбеди некој кој ќе е одбран од страна на гласачот или некое друго лице избрано на неутрален начин. Ова лице ќе е обврзано да ја почитува тајноста на гласањето, и треба да се одбегнат потенцијални состојби на прекумерно влијание.<sup>122</sup>

**8.9** Апсолутна тајност на гласањето мора да се зачува во сите аспекти на работата во избирачкото место, вклучително и во поглед на издавањето гласачки ливчиња, организирањето и бројот на гласачките кабини или паравани и уфрлувањето на гласачките ливчиња.<sup>123</sup>

**8.10** Посебно организираното гласање, *на пример*, гласање кое се спроведува или однапред или на денот на изборите во станбени објекти (вклучително и болници, други станбени установи, или локација за притвор или затвори), на посебни места (какви што се воените бази, дипломатските и конзуларните претставништва, или бродовите на море), преку гласање во отсуство (вклучувајќи го и гласањето по пошта); или по пат на друго гласање кое се спроведува надвор од избирачкото место (како што е за болните или неподвижните лица), како и различни форми на електронско гласање, потенцијално му дава поголем ефект на

<sup>116</sup> Во врска со ова прашање не е пронајдена ниту една посебна напомена, но набљудувачите на изборите редовно пријавуваат прекршувања на принципот на држење на политичките материјали надвор од избирачките места, со цел, да се зачува уредната и неприсилна атмосфера којашто е потребна за слободното гласање.

<sup>117</sup> Види конечни извешаи на ОДИХР за парламентарните избори во Ерменија и во Узбекистан од 1999 година и за парламентарните избори во Грузија и Таџикистан од 2000 година и за локалните избори во Поранешната Југословенска Република Македонија (на избирачките места не смеат да останат неовластени лица, вклучително, во многу случаи, и локални службени лица).

<sup>118</sup> Во Explanatory Report којшто ги придружува CDL Guidelines, op. cit., се наведува: „Секој изборен закон мора да обезбеди интервенција од страна на безбедносните сили во случај на неволја. Во таков случај, службеното лице кое претседава со избирачкото место (или неговиот или нејзиниот претставник) мора да ја има ексклузивната компетентност да ја повика полицијата[,] ... бидејќи она што е потребно во такви околности е одлука донесена на лице место ...“ Препораката во врска со назначувањето на оваа компетентност на претседавачкото службено лице, а не на изборниот одбор во целост не е вклучено во овој став, бидејќи постои поделба на ставовите кај изборните експерти во поглед на ова прашање, особено во однос на тоа како би се применувало во одредени околности.

<sup>119</sup> Види, на пример, конечни извешаи на ОДИХР за парламентарните избори во Украина и Летонија од 2002 година и за претседателските избори во Белорусија од 2001 година.

<sup>120</sup> Види IPU, 4(8) (претходно цитирано).

<sup>121</sup> Види CDL Guidelines, I, 4.b: „Гласањето мора да биде индивидуално. Семејното гласање и каква било друга форма на контрола од еден гласач врз гласот на друг гласач мора да се забрани.“

<sup>122</sup> Во врска со ова прашање не е пронајдена ниту една посебна напомена, но начелото произлегува од сеопфатните правила во поглед на избегнувањето на прекршувањата на тајноста на гласањето, безбедноста и слободата на гласањето. Изборните експерти редовно советуваат да се земат во предвид факторите споменати во оваа реченица во врска со помош при гласањето на лицата со хендикеп.

<sup>123</sup> Види ICCPR, 25(2); CDL Guidelines, I, 4.



правото на глас.<sup>124</sup> Процедурите на посебно организираното или електронско гласање мораат, сепак, да бидат внимателно подготвени и спроведени со цел да се зачува тајноста и одговорноста на гласањето, а истовремено да се овозможи заштита од измама и несоодветно влијание.<sup>125</sup>

## 9. Резултати: Утврдување, објавување и спроведување

**9.1** „За да се осигура дека волјата на народот служи како основа за државната власт, земјите-членки ќе<sup>126</sup> обезбедат дека за гласовите (се) известува чесо со официјалните резултати коишто се објавуваат;<sup>127</sup> (и) ќе обезбедат дека кандидатите коишто ќе го добијат неопходниот број гласови, потребни според законот, соодветно се поставуваат на функција и им се дозволува да останат на функција до истекот на нивниот мандат или до неговото завршување на начин којшто се регулира со закон во согласност со демократските парламентарни и уставни постапки.“<sup>128</sup>

**9.2** Пребројувањето на гласовите и утврдувањето на резултатите од гласањето мора да биде транспарентен процес којшто е отворен за набљудување од страна на претставниците на изборните кандидати, како и од другите набљудувачи.<sup>129</sup> Сумираните резултати

ги потпишува претседавачкото службено лице и се дадени на потпис или на евидентирање на коментарите од страна на другите членови на одборот. Резултатите, исто така, треба да им се покажат на претставниците на изборните кандидати и на другите присутни набљудувачи; ставени на јавен увид; а примероци треба да им се обезбедат на сите членови на одборот, на сите претставници на изборните кандидати, и, доколку е можно, на другите присутни набљудувачи.<sup>130</sup>

**9.3** Преносот и приемот на резултати од страна на избирачките органи одговорни за консолидирањето на резултатите од гласањето, исто така, мораат да бидат транспарентни и да се допушти набљудување од страна на претставниците на кандидатите, како и од други набљудувачи.<sup>131</sup> Примероци од консолидираните резултати, исто така, треба да се обезбедат и за претставниците и, доколку е можно, за другите присутни набљудувачи.<sup>132</sup> Треба да постојат начини за да се обезбеди интегритетот на софтверот и точноста на податоците на гласачките информации коишто се пренесуваат електронски.<sup>133</sup>

**9.4** Објавувањето на резултатите – вклучувајќи ги и нумеричките гласачки резултати (не само процентите) за кандидати или кандидатски листи и, онаму каде што е применливо, добитниците на мандати добиени врз основа на пропорционална застапеност или друг

<sup>124</sup> Помалку внимание е посветено на предностите на посебно организираното гласање отколку на проблемите коишто тоа ги предизвикува од безбедносна гледна точка. Посебно организираното гласање неодамна беше препорачано во CIS Electoral Convention, 3(3): „Во случаите и во текот пропишани со закон, на граѓанинот треба да му се даде можноста да го искористи своето гласачко право по пат на организирање [однапред] гласање, гласање надвор од избирачките простории или други гласачки процедури со кои се осигурува обезбедување максимална погодност за избирачите.“

<sup>125</sup> Види CDL Guidelines, I, 3.2; ACEEEO, 9(3).

<sup>126</sup> Copenhagen Document, 7.

<sup>127</sup> *Id.*, 7.4 (извадок).

<sup>128</sup> *Id.*, 7.9.

<sup>129</sup> Види CDL Guidelines, I, 3.2.xiii; ODIHR Legal Review Guidelines, XIII; ACEEEO, 5(2.4); IPU, 4(6).

<sup>130</sup> Види, општо, ODIHR Legal Review Guidelines, *id.*

<sup>131</sup> Види CDL Guidelines, I, 3.2: „xiii. Пребројувањето мора да биде транспарентно. На набљудувачите, претставниците на кандидатите и медиумите мора да им се дозволи присуство. Овие лица, исто така, мораат да имаат пристап до евиденцијата; xiv. резултатите треба да се пренесат на повисоко ниво на отворен начин.“

<sup>132</sup> Види ODIHR Legal Review Guidelines, *id.*

<sup>133</sup> Предметот на оваа реченица не е детаљно разгледан во постојните норми или стандарди за изборната практика. Со сè поголема компјутеризација на преносот на резултатите, постои поголема потреба од начини на проверка на интегритетот на софтверот и точноста на преносот на податоците.

систем којшто бара натамошна пресметка – треба да се врши на експедитивен и транспарентен начин.<sup>134</sup> Конечните резултати можат да доцнат во зависност од навременото завршување на тужбите или барањето за повторување на изборите, но, освен во вонредни околности, прелиминарните резултати треба да се објават што е можно побрзо.<sup>135</sup>

**9.5** Објавените резултати треба да вклучат табела во којашто е содржана целосната статистичка пресметка на гласањето по изборни единици (области) и региони (во случај гласовите да се консолидираат од страна на посреден изборен орган), како и по гласачко место (реон),<sup>136</sup> освен кога пребројувањето на гласовите не се спроведува врз основа на реон. Статистичката пресметка на гласовите по региони или реони може да се изостави во случај кога нејзиното објавување би можело да доведе до дискриминација или неповолни ефекти врз населението во таа област.<sup>137</sup>

**9.6** Сите доверливи избирачки материјали (вклучувајќи гласачки ливчиња, евиденции за гласачките места и протоколи за пребројување на сите нивоа) треба да се задржат по изборите во временски период којшто е определен со закон, којшто, најмалку, е период доволен за конечното разрешување на сите жалби, вклучително и во судовите.<sup>138</sup>

**9.7** Мандатот на еден кандидат којшто победил на избори не смее да се

повлече или поништи од страна на ниту еден државен орган (вклучувајќи ги извршната институција, избирачката власт, законодавниот орган, судот, или друг орган) освен како што е пропишано со закон. Законот врз којшто се темели таквото дејство не смее да дозволи наметнување санкции на сумарен или непропорционален начин и не смее да се применува на таков начин што ќе ја повреди изразената волја на избирачите, правото да се биде избран за функција, или слободата на политичко или друго мислење.<sup>139</sup>

## 10. Жалби и приговори

**10.1** Земјите-членки на ОБСЕ „свечено изјавуваат дека следниве елементи спаѓаат во елементи на правдата, што се од суштинско значење за целосно изразување на достоинството, својствено на човековата личност и на еднаквите и неотуѓиви права на сите човекови суштества<sup>140</sup>..... секој ќе има ефективни начин за обезбедување надомест на оштета поради административните решенија, со цел, гарантирање на почитувањето на основните права и осигурување правен интегритет,<sup>141</sup> административните решенија против некое лице мораат да бидат целосно оправдани и мораат како правило да ги посочат вообичаените правни лекови кои се на располагање,<sup>142</sup> (и) независноста на судиите и непристрасното функционирање на јавната судска служба ќе бидат осигурани.<sup>143</sup>

<sup>134</sup> Види, на пример, АСЕЕЕО, 5 (2): „Фер изборите гарантираат: ... 2.4. чесно спроведување на изборните дејства и на изборните процедури пропишани со закон, особено за време на гласањето и пребројувањето на гласовите, брзо обезбедување целосни информации во врска со сите резултати од гласањето, почнувајќи од нивото на изборни реони, вклучувајќи го и обезбедувањето на можноста за набљудувачите да добиваат официјални примероци или протоколи од гласањето и/или изборни резултати од изборните органи со последователно официјално објавување на сите гласачки и изборни резултати во разумно време.“

<sup>135</sup> Види, на пример, конечен извештај на ОДИХР за изборите за претставничкиот дом во Хрватска во 2000 година, стр. 29.

<sup>136</sup> Види АСЕЕЕО, *id.* Ова начело, исто така, е поддржано со заклучоците од голем број неодамнешни изборни набљудувачки мисии на ОДИХР.

<sup>137</sup> Види ODIHR Legal Review Guidelines, XIII.F.

<sup>138</sup> Види, на пример, конечен извештај на ОДИХР за претседателските избори во Белорусија од 2001 година, стр. 27.

<sup>139</sup> Види Copenhagen Document, 7.9; ICCPR, 2(2), 5, 25(a); ECHR, Prot. I, par. 3; ECtHR, Turkish political cases, Gaulieder case, and other cases. Види општо UNHRC Comments, особено 10-17. Во CIS Electoral Convention, 1(5), се наведува: „Избраните луѓе кои освоиле неопходен број гласови ... ја осигуруваат својата функција во согласност со процедурите и условите пропишани со закон, и на тој начин преземаат одговорност ... и остануваат на функција [до] истекот на мандатот на нивната власт или [до] нивното истекување на друг начин којшто е регулиран со Уставот, законите во согласност со демократските парламентарни и уставни постапки.“

<sup>140</sup> Copenhagen Document, 5.

<sup>141</sup> *Id.*, 5.10.

<sup>142</sup> *Id.*, 5.11.

<sup>143</sup> *Id.*, 5.12.

**10.2** „Земјите-членки, сакајќи да обезбедат поголема транспарентност во спроведувањето на заложбите превземени со Виенскиот завршен документ под поглавјето човековата димензија на ОБСЕ, одлучија да го прифатат како мерка за градење доверба, присуството на набљудувачи кои се испратени од земјите-членки и претставници на невладини организации и други заинтересирани лица во постапките пред судовите како што е пропишано со националното законодавство и меѓународното право; се разбира дека постапките можат да се одвиваат единствено во канцеларијата на судија во околностите кои се пропишани со закон и кои се конзистентни со обврските според меѓународното право и меѓународните заложби.<sup>144</sup>

**10.3** Учесниците во изборите мора да имаат можност да поднесуваат жалби кои се однесуваат на сите аспекти од изборните активности, нивните жалби да бидат сослушани од страна на надлежен административен или судски орган, и да можат да поднесуваат жалби до релевантниот суд.<sup>145</sup> Избирачите имаат можност да поднесуваат жалби и приговори во врска со прекршувањето на нивните права на глас, вклучувајќи ја и избирачката евиденција.<sup>146</sup>

**10.4** Изборните жалби и приговори треба да се разгледани преку брз процес

којшто овозможува да бидат решени на навремен и ефикасен начин.<sup>147</sup> Жалбениот процес не треба да ги дозволи повторно поднесување на жалби, кои би можеле да го спречат навременото објавување на резултатите.<sup>148</sup>

**10.5** Сите аспекти на разгледувањето на приговорите од страна на изборните органи како и жалбите до судовите мораат да бидат транспарентни.<sup>149</sup> Резултатите и причините за решенијата по приговорите и жалбите мораат да бидат формално усвоени, издадени во пишана форма, и јавно соопштени. Јавната евиденција на изборните жалби и приговори треба да вклучува и доволен број детали за жалбата, нејзиното разгледување, и решавање со цел да обезбеди целосно разбирање на околностите и прашањата коишто се вклучени.<sup>150</sup>

## 11. Домашни и странски набљудувачи

**11.1** „Земјите-членки сметаат дека присуството на набљудувачите, и странски и домашни, може да го зајакне изборниот процес во државите каде што се одржуваат изборите. Затоа тие покануваат набљудувачи од која било друга земја-членка на ОБСЕ и кои било соодветни приватни институции и организации кои

<sup>144</sup> *Id.*, 12 (ОБСЕ заменето за КЕБС).

<sup>145</sup> Види CDL Guidelines, II, 3.3; ODIHR, Election Dispute Report and Legal Review Guidelines, XIV; ACEEEO, 4(6), 5(2.6), 18. Во CDL Guidelines, *id.*, се наведува: „г. Жалбениот орган мора да има моќ особено за вакви прашања како што е правото на гласање – вклучувајќи ги и избирачките списоци, и подобноста, валидноста на кандидатурите, соодветно придржување до правилата за изборна кампања и исходот на изборите.“

<sup>146</sup> Види CDL Guidelines, I, 1.2.iv: „Треба да постои административна постапка – предмет на судска контрола – или судска постапка, со која се дозволува евидентирање на избирач којшто не бил евидентиран ...“ Види, исто, CIS Electoral Convention, 16(1). Види, општо, ODIHR, Election Dispute Report.

<sup>147</sup> Види CDL Guidelines, II, 3.3; ACEEEO, 5(2.6); IPU, 4(9). Во второто се наведува: „Државите треба да осигураат навремено утврдување на прекршувањата на човековите права и на жалбите кои се однесуваат на изборниот процес во рамките на временската рамка на изборниот процес и ефикасно со независна и непристрасна власт, каква што е изборната комисија или судовите.“ Види, исто, CIS Electoral Convention, 10(4)(f) (процедурите за жалби и приговори треба да бидат „брзи и ефикасни“). Види, општо, ODIHR, Election Dispute Report.

<sup>148</sup> Во CIS Electoral Convention, Art. 6(4), се наведува: „Со ова партиите поаѓаат од претпоставката дека не треба да се преземаат дејства или да се шират жалби за да се извршат дејствата коишто наведуваат или се насочени кон наведување на прекин, откажување или одложување на терминот за избори, на извршувањето на изборните дејства и процедури изложени во согласност со Уставот, законите.“ Види, исто, конечен извештај на ОДИХР за парламентарните избори во Поранешната Југословенска Република Македонија од 2002 година.

<sup>149</sup> Види, општо, CDL Guidelines, *id.*; ODIHR, Election Dispute Report and Legal Review Guidelines, XIV; ACEEEO, 18.

<sup>150</sup> Види ODIHR конечен извештај на ОДИХР за парламентарните избори во Поранешната Југословенска Република Македонија од 2002 година. Види, исто, конечни извештаи на ОДИХР за парламентарните избори во Украина од 2002 година, за претседателските избори во Белорусија од 2001 година и за парламентарните избори во Узбекистан од 1999 година (потребни јавни решенија); за парламентарните избори во Казахстан од 1999 година (потребен извештај за карактерот на случаите).

би сакале да го набљудуваат текот на нивните национални изборни настани, онолку колку што тоа го предвидува законот. Тие, исто така, ќе се обидат да го олеснат сличниот пристап до изборните коишто се одржуваат на пониско ниво од националното. Таквите набљудувачи се обврзуваат да не се мешаат во изборните постапки.<sup>151</sup>

**11.2** „При потврдувањето на нивната заложба за ефективно обезбедување на правата на поединецот да ги знае и да дејствува во насока на човековите права и основните слободи, и активно да го даде свој придонес, индивидуално или во соработка со други, за нивно унапредување и заштита, земјите-членки ја изразуваат својата заложба за<sup>152</sup> ... осигурување на користењето на правото на поединците за нивно здружување, вклучувајќи го и правото за формирање, приклучување и активно учество во невладините организации кои работат на унапредувањето и заштитата на човековите права и основните слободи,<sup>153</sup> дозвола за членовите на такви групи и организации да имаат непречен пристап до и комуникација со слични органи во рамките или надвор од границите на нивните држави и со меѓународни организации, да се вклучат во размена, контакти и соработка со такви групи и организации и да бараат, примаат и користат, со цел унапредување и заштита на човековите права и основните слободи, доброволни финансиски придонеси од национални и меѓународни извори, како што се пропишани со закон.“<sup>154</sup>

**11.3** На набљудувачите од меѓународните и домашните организации треба да им биде дозволен ефективен пристап до сите изборни постапки.<sup>155</sup> Набљудувачите

треба да добијат соодветни акредитации за оваа цел, доволно време пред одржувањето на изборите, со цел, тие да можат поефикасно да ги организираат своите активности. Релевантните законски одредби и неопходните регулативи за набљудувачите треба да им овозможат да ги извршуваат своите активности ефикасно, во согласност со најдобрите меѓународни практики за набљудување.<sup>156</sup>

**11.4** „Невладините организации (НВО) можат да одиграат клучна улога во промовирањето на човековите права, демократијата и владеењето на правото. Тие се составен дел од едно силно граѓанско општество. Ние се залагаме за зајакнување на капацитетот на НВО за да можат целосно да допринесат кон натамошниот развој на граѓанското општество и почитувањето на човековите права и основните слободи.“<sup>157</sup>

**11.5** Претставниците на земјите-членки „ја потврдуваат заложбата за одржување слободни и фер избори во согласност со заложбите на ОБСЕ, особено со Копенхагенскиот документ од 1990 година. Ја препознаваме помошта која ОДИХР може да им ја пружи на земјите-членки во развојот и спроведувањето на изборното законодавство. Во согласност со овие заложби, ние ќе поканиме набљудувачи на нашите избори од другите земји-членки од ОДИХР, од Парламентарното собрание на ОБСЕ и соодветни институции и организации кои би сакале да ги набљудуваат нашите изборни процеси. Се сложуваме дека навремено ќе дејствуваме по изборните проценки и препораки на ОДИХР.“<sup>158</sup>

**11.6** „ОДИХР ќе има засилена улога во набљудувањето на изборите, пред

<sup>151</sup> Copenhagen Document, 8 (ОБСЕ заменето за КЕБС). Види исто *id.*, 24, цитирано во Воведот.

<sup>152</sup> Copenhagen Document, 10

<sup>153</sup> *Id.*, 10.3

<sup>154</sup> *Id.*, 10.4. Види, исто, *id.*, 24, цитирано во Воведот.

<sup>155</sup> Види Copenhagen Document, 8; CDL Guidelines, II, 3.2; ACEEEO, 1(2.5), 6(5), 15, 19; IPU, 4(7). CIS Convention би дала широк пристап и за домашните и за меѓународните набљудувачи; погледнете ги членовите 14 (национални набљудувачи) и 15 (меѓународни набљудувачи).

<sup>156</sup> Види ODIHR Bluebook, CoE Observer Handbook, EC Observer Handbook. See also ACEEEO, 15.s

<sup>157</sup> OSCE, Istanbul Declaration, Charter of European Security, 27.

<sup>158</sup> *Id.*, 25.

изборите, во текот на изборите и по нивното завршување. Во овој контекст, ОДИХР треба да ги процени условите за слободно и независно функционирање на медиумите.

„Земјите-членки бараат да се подобри координацијата помеѓу различните организации кои вршат набљудување на изборите, и ја задолжуваат ОДИХР да ги консултира сите релевантни организации, со цел да се развие рамка за координација на ова поле. ...“<sup>159</sup>

**11.7** Земјите-членки ќе го поканат ОДИХР да го земе во предвид набљудувањето на изборите и, откако ОДИХР ќе одлучи позитивно, ќе го олеснат влезот на мисијата за проценка или на воспоставувањето на Набљудувачка мисија за избори (НМИ). Земјите-домаќини треба да му помогнат на ОДИХР да го исполни мандатот за набљудување на изборите, вклучувајќи ја и соработката со набљудувачите кои се предмет на распоредување од страна на ОДИХР. На набљудувачите кои се членови на НМИ на ОДИХР ќе им биде овозможен непречен пристап до сите нивоа на изборната администрација, брз пристап до други јавни служби кои се релевантни за изборниот процес, и можноста да се сретнат со сите политички субјекти, медиумите, граѓанското општество и избирачите.<sup>160</sup>

## 12. Соработка и подобрување

**12.1** „Земјите-членки на ОБСЕ препознаваат дека силната демократија зависи од нејзиното постоење како

составен дел од националниот живот и демократските вредности и практики како и од големиот број разновидни демократски институции. Затоа тие ќе ја охрабруваат, олеснуваат и, каде што е потребно, ќе ја поддржуваат практичната соработка во напорите и споделувањето информации, идеи и стручност помеѓу нив и преку директни контакти и соработка помеѓу поединци, групи и организации во следниве области: ... изборно законодавство, администрација и набљудување, ... политички партии и нивната улога во плуралистичките општества ...“<sup>161</sup>

**12.2** Една од функциите на ОДИХР е да „се олеснат контактите и размената на информации поврзани со изборите помеѓу Земјите-членки“. Во тоа својство, ОДИХР ќе го „поттикнува спроведувањето“ на заложбите поврзани со изборите кои се содржани во Документот од Копенхагенската средба на Конференцијата за човекова димензија на КЕБС (Копенхагенски документ 1990 година) вклучувајќи собирање информации за изборите; олеснување на организирањето на набљудувањето избори; организирање постапки за изборните практики и други демократски институции; и земање предвид на работата на, и соработката со, други организации во ова поле.<sup>162</sup>

**12.3** „Претставниците на Земјите-членки... ја ценат улогата на ОДИХР вомагање на државите за развивање на изборно законодавство кое ќе биде во согласност со начелата и заложбите на ОБСЕ, а ние се согласуваме навремено да ги следиме изборните проценки и препораки на ОДИХР.“<sup>163</sup>

<sup>159</sup> OSCE, Concluding Document of Budapest, 1994, Budapest Decisions, Chapter VIII, par. 12

<sup>160</sup> Види, општо, ODIHR Bluebook.

<sup>161</sup> Copenhagen Document, 26.

<sup>162</sup> Види OSCE, Charter of Paris for a New Europe, 1990, дополнителен документ за давање ефект на определени одредби содржани во Charter of Paris for a New Europe, "Institutional arrangements", Part G (ОДИХР заменет за поранешната Канцеларија за слободни избори).

<sup>163</sup> Istanbul Declaration, 26.



## ВТОР ДЕЛ

# ОБЈАСНУВАЊА И КОМЕНТАРИ ЗА ЛИСТАТА НА ЗАЛОЖБИ И ДРУГИ ПРИНЦИПИ НА ОБСЕ ЗА ДЕМОКРАТСКИ ИЗБОРИ

---

Овој дел ги содржи коментарите за содржината на придружниот документ, „Листа на заложбите на ОБСЕ и други принципи поврзани со изборите.“<sup>164</sup> Листата, прво, ги собира различните заложби поврзани со изборите кои се направени од страна на земјите-членки на ОБСЕ до денес, особено преку Копенхагенскиот документ. Тие се претставени како директни цитати и се вклучени во Општите принципи и заложби на ОБСЕ, Воведот и неколку други делови.

Листата, исто така, вклучува дополнителни принципи за изборите коишто произлегуваат од меѓународното и регионалното право за човекови права, како и некои норми и упатства кои се појавуваат во врска со изборните практики за кои се чини дека постигнале широко признавање и прифаќање. Врз оваа основа, можно е да се повтори, разјасни, и понатаму да се развие телото од постојните норми, заложби и принципи за демократски избори кои се применуваат во регионот на ОБСЕ.

Како надополнување на Општите принципи и заложби на ОБСЕ, документот е структуриран во 12 дела кои соодветствуваат на клучните области на изборните правила и процедури, а тие се следните:

1. Вовед;
2. Законска рамка: опсег и систем;
3. Еднаквост: изборни единици и територијална организација;
4. Непристрасност: администрација и управување;
5. Универзалност: право на глас;
6. Кандидатури и политички партии;
7. Изборна кампања, вклучувајќи го и финансирањето и медиумите;
8. Гласачки процес;
9. Резултати: утврдување, објавување и спроведување;
10. Жалби и приговори;
11. Домашни и меѓународни набљудувачи; и
12. Соработка и подобрување.

---

<sup>164</sup> Овој коментар за ОДИХР е подготвен од страна на консултантот д-р Дениел Фин којшто, исто така, работеше како известувач за групата експерти коишто ја разгледуваа Листата на заложби и принципи.

Листата беше развиена преку работата на експертската група за изборно право и администрација свикана од страна на Канцеларијата за демократски институции и човекови права на ОБСЕ (ОДИХР) во 2002 и почетокот на 2003 година. Таа уследи по подготвувањето и објавувањето во претходната година на нацрт-документот на ОБСЕ/ОДИХР „Меѓународни стандарди и заложби за правото на демократски избори: практичен прирачник водич за најдобра практика на демократски избори.“<sup>165</sup>

Постојаниот совет на ОБСЕ ја поздравил иницијативата на ОДИХР за развивање практичен водич за најдобра практика на демократски избори, вклучувајќи и збир од постојните заложби и стандарди, и ја задолжил понатаму да развие нацрт-извештај за нејзиниот напредок до 30 јуни 2003 година.<sup>166</sup> Набргу после тоа, Советот на министри на ОБСЕ во Порто, ја зеде во предвид одлуката на Парламентарниот совет, кој ги повика земјите-членки да го „зајакнат нивниот одговор на препораките на ОДИХР кои се однесуваат на набљудувањето избори“ и му посочи упатства на Постојаниот совет да „ја разгледа потребата да се изработат дополнителни заложби во врска со изборите, во духот на зајакната соработка со други меѓународни организации, како и помеѓу земјите-членки и да се даде извештај на следната средба на Советот на министри.“<sup>167</sup>

## Општи принципи и заложби на ОБСЕ

**Ставовите .1 и .2** се земени директно од Преамбулата на Копенхагенскиот документ. Тие го истакнуваат поврзувањето на меѓународно признатите човекови

права и основни слободи со системот на плуралистичка демократија и заштитата на владеењето на правото.

Особено е важно да се има во предвид дека изборните правила и процедури, бидејќи тие го спроведуваат правото на луѓето да избираат претставничка влада, мора да бидат проценети и протолкувани во согласност со меѓународните принципи и стандарди за човекови права. Исто така, многу е важно да се има предвид, во поглед на изборите, нивната поврзаност со системот на политичкиот плурализам и почитување за владеењето на правото кон што, исто така, се обврзаа земјите-членки на ОБСЕ.

**Ставот 3** го повторува ставот 6 од Копенхагенскиот документ, кој ја содржи декларацијата дека „волјата на народот, изразена слободно и фер преку периодични и вистински избори“, е основа на владиниот легитимитет. Земјите-членки се заложиле и се обврзаа да го почитуваат правото на нивните граѓани да земаат учество во владеењето, вклучувајќи „преку претставници слободно избрани од нив, преку фер изборни процеси“.

**Ставот 4** го повторува ставот од Преамбулата на Копенхагенскиот документ кој ја истакнува потребата од соработка помеѓу земјите-членки, „како и активното учество на лица, групи, организации и институции. ...“ Посочените групи, организации и институции, секако, ги вклучуваат и невладините организации и меѓународните и меѓувладините органи.

**Ставот 5** од Копенхагенскиот документ ставот 3, исто така, го истакнува политичкиот плурализам како важен дел од трипартитниот систем на владеење и ја вклучува демократијата и владеењето на правото.

<sup>165</sup> Варшава, 20 ноември 2002 година.

<sup>166</sup> OSCE Permanent Council, Decision No. 509, "International Standards and Commitments: A Practical Guide to Democratic Elections Best Practice" (5 декември 2002 година).

<sup>167</sup> OSCE Ministerial Council, Decision No. 7, "Election Commitments" (7 декември 2002 година).

**Ставот 6** ја повторува одредбата од ставот 3 од Копенхагенскиот документ, која се однесува на слободата на земјите да ги избираат своите политички и други системи, под услов да „обезбедат дека нивните закони, прописи, практики и политики се во согласност нивните обврски според меѓународното право и се хармонизирани со ... заложбите кон ОБСЕ“.

**Ставот 7** е извлечен од ставот 5 од Копенхагенскиот документ и се однесува на „елементите на правдата кои се неопходни за целосното изразување на вродено достоинство и на еднаквите и неотуѓиви права на сите луѓе“, вклучувајќи и гаранции за човековите права и основните слободи во согласност со меѓународното право и недискриминацијата и еднаквата заштита преку законот.

**Ставот 8** е земен од ставот 24 од Копенхагенскиот документ и ги задолжува Земјите- членки да обезбедат дека правата и слободите кои се опишани во Документот „нема да бидат предмет на било какви ограничувања, освен на оние кои се пропишани со закон и се конзистентни со нивните обврски според меѓународното право ...“ Понатаму се вели дека, „Таквите ограничувања имаат карактер на исклучоци“. На тој начин земјите треба да обезбедат дека ограничувањата нема да бидат злоупотребени, да бидат наметнати произволно, или да се применуваат на начин спротивен на меѓународните стандарди.

**Ставот 9** извлечен од истиот извор, посочува: „Кое било ограничување на правата и слободите мора, во едно демократско општество, да се однесува на една од целите на применливиот закон и да биде стриктно сразмерно на целта на законот.“ Ставовите 1.4 и 1.5 се многу важни правила за толкување при проценката за тоа дали практиките коишто влијаат врз човековите права се конзистентни со меѓународните стандарди.

Тие, делумно, го застапуваат принципот според којшто дури и дозволивата цел не може да ги оправда средствата коишто се претерани или прекумерно ограничувачки.

## I. Вовед

**Ставот 1.1** е збир од заложбите на ОБСЕ во врска со политичкиот плурализам, претставничката демократија и владеењето на правото преку претходно опишаните заложби.

**Ставот 1.2** ги сумира постојните општи заложби на ОБСЕ, особено за изборите.

**Ставот 1.3** го содржи постојаниот развој на меѓународните стандарди во врска со изборите и потребата од повторување, разјаснување и понатамошно развивање.

**Ставот 1.4** ги воведува 12-те аспекти на изборниот процес според коишто можат да се организираат заложбите на ОБСЕ и други принципи, за да се зголеми нивната вредност како водич и како основа за проценките на изборните практики.

## II. Правна рамка: опсег и систем

**Ставот 2.1** ги повторува заложбите од ставот 6 од Копенхагенскиот документ во поглед на претставнички и одговорни систем на владеење.

**Ставот 2.2** ги повторува основните заложби од ставот 7 од Копенхагенскиот документ во поглед на периодични слободни избори, вклучувајќи најмалку еден дом од националното законодавство.

**Ставот 2.3** е нов принцип којшто забележува дека заложбата за спроведување директни избори во голем дел е проширена и на другите законодавни органи на регионално и на локално ниво,



како и на одредени високи позиции во владата (освен ако тие се избрани индиректно од страна на избраното законодавно или друго претставничко тело). Овој принцип се одразува во неодамнешните нацрти на Заедницата на независни држави, Европската комисија за демократија преку закон (Венециска комисија), и Организацијата на службени лица за избори од Средна и Источна Европа (АСЕЕЕО) и се заснова врз основните демократски принципи кои се содржани во меѓународното право за човекови права.<sup>168</sup>

**Ставот 2.4** препознава дека изборниот систем е прашање на национална определба, под услов да обезбедува одредени општопрепознатливи критериуми. Други фактори кои се поврзани со изборот на изборниот систем, вклучувајќи го неговиот претставнички карактер, плуралистичките основи и заштитата на малцинствата и другите групи во општеството, исто така, се споменати.

**Ставот 2.5** истакнува дека мора да постои јасна изборна рамка во статутарното право. Исто така, аспекти на законодавната рамка можат да бидат обезбедени во уставот или може да им се посвети внимание преку регулаторно или административно дејство под соодветна статутарна насока. Во споменатиот случај на Европската комисија за човекови права, беше утврдено дека отсуството на изборно право за продолжен период (за време на којшто во сила беше воената власт) само по себе беше прекршување на правата на поединците да учествуваат на избори.

Овој став, исто така, обезбедува дека законите поврзани со изборите не треба да се менуваат во периодот којшто непосредно им претходи на изборите освен ако не е апсолутно неопходно да се превземе такво дејствие; постои силен консензус како поддршка, а измените не би ја прекршиле способноста на

учесниците во изборите да ги исполнат своите улоги во процесот. Не се сметаше за препорачливо да се споменат било какви посебни временски периоди или дополнителни околности во поглед на законодавните измени, како што е предложено од страна на Венециската комисија, бидејќи причините за предлагањето доцни измени на изборните закони се разликуваат многу.

### III. Еднаквост: изборни единици и територијална организација

**Ставот 3.1** ја повторува гаранцијата содржана во ставот 7.3 од Копенхагенскиот документ за универзално и еднакво право на глас за возрасните граѓани.

**Ставот 3.2** се однесува на потребата за изборните единици да се определат на начин на кој би се зачувала еднаквоста на гласачките права. Додека би можеле да се земат предвид други фактори за одредување на изборните единици, нивното оформување не смее да ја намали еднаквоста или да предизвика неправедно влијание врз гласачката моќ на различните групи во општеството. Во поглед на големиот и различен број географски, демографски и други релевантни фактори во регионот на ОБСЕ, не се сметаше за препорачливо да се оди над овие општи принципи.

**Ставот 3.3** обезбедува дека неопходното повторно определување на изборните единици мора да се одвива на регуларен, законски определен начин и да се заснова врз сигурни информации за избирачите или населението. Исто така, повторното одредување на изборните единици, треба да се изведе на навремен и транспарентен начин. Вторите стандарди се искажани на општ начин и не одат подалеку од

<sup>168</sup> Забелешка: обносните за посебните одредби од Листата на заложбите на ОБСЕ и други принципи поврзани со изборите се содржани во фусотите на тој документ.

подеталните упатства предложени од страна на Венециската комисија (види ја фуснотата на текстот), која повикува предлозите за повторно определување да се иницирани од страна на независна комисија.

## IV. Непристрасност: администрација и управување

Темата за самата изборна администрација не беше директно спомената во Копенхагенскиот документ и, исто така, не беше разгледана во детали во другите декларации од страна на Земјите-членки на ОБСЕ. Резултатите од набљудувачките мисии на изборите на ОДИХР и од други изборни активности, како и од студиите и препораките на други органи, всушност, обезбедуваат значителни насоки и од детална и од општа природа за овој аспект на изборниот процес.

Принципите коишто се идентификувани во овој дел се ограничени на општи прашања кои се поврзани со непристрасноста и ефикасноста на изборната администрација. Различните функции на изборната администрација, и во текот на изборите и во самата нивна подготовка, овде не се опишани бидејќи постои голема разновидност во изборната администрација во регионот на ОБСЕ, различни нивоа на искуство и нееднаква достапност до извори. Како резултат на тоа, за сега би било најдобро ваквите прашања да се третираат повеќе како добри практики отколку како општи принципи. (Дискусија за некои од најдобрите практики за деталните функции на изборната администрација, сепак, се содржани во следниот Историјат извештај).

**Ставот 4.1** препознава дека изборната администрација треба да биде автономна и составена од квалификувани лица од кои се бара да дејствуваат на непристрасен

начин. (Сугестиите од страна на другите организации во однос на обуката и посебната биографија на изборните службени лица не беа вклучени во овој став). Терминот „автономен“ беше избран за да не подразбира дека изборната администрација треба целосно да биде независна од владината структура, бидејќи некои земји од ОБСЕ ги спроведуваат изборите користејќи редовни службени лица кои дејствуваат во автономна изборна улога.

Во исто време, треба да се препознае и фактот дека постои тренд во Средна и Источна Европа и во Заедницата на независни држави кој го поддржува формирањето независни изборни комисии во државите од тие региони. (Таквиот пристап би бил применет за државите кои ја ратификуваа Изборната конвенција на ЗНД; види ја фуснотата во текстот.) Ова е разбирливо во смисла на искуството од социјалистичкиот систем на владеење, каде што не може да се очекува неутрално и одговорно исполнување на обврските од страна на владините службени лица поради нецелосното одвојување на власта и мешањето на извршните и политичките канали на власт во донесувањето одлуки. Во врска со ова, Венециската комисија го вклучи и следниот став во своите Упатства за избори, (ставот 3.31):

„Поради оваа причина независните, непристрасни изборни комисии мора да се воспостават од национално ниво до ниво на гласачко место за да се обезбеди дека изборите се одржуваат соодветно, или барем за да се отстранат сериозни сомнежи во врска со нерегуларноста.“

**Ставот 4.2** го отсликува фактот дека се следат два главни модела на изборната администрација во регионот на ОБСЕ и на други места во светот, со укажувањето на тоа дека непристрасноста на изборната администрација може да се постигне, главно, преку неутрален или политички урамнотежен состав. И во двата случаи, непристрасноста може понатаму да

се заштити преку обезбедување на транспарентно именување на изборни службени лица и дека истите имаат одредено ниво на сигурност на мандат, *односно*, дека нема да бидат отстранети или преместени без причина.

**Ставот 4.3** истакнува дека за да функционира ефективно изборната администрација мора да има доволна поддршка од страна на државата. Исто така, ги содржи и важните принципи (кои се експлицитно изнесени во Изборната конвенција на ЗНД) во кои се вели дека изборните органи не смеат да бидат подредени на други државни институции во поглед на извршувањето на изборните активности.

Овој став, исто така, препорачува дека е потребен професионален секретаријат за поддршка на изборната администрација, којшто, исто така, треба да биде автономно организиран, доколку тоа е возможно. Прашањата за поддршка на персоналот обично не се разгледувани во меѓународните инструменти, но ставовите на експертите (поддржани од страна на ОДИХР и други набљудувачки наоди од изборите) повикуваат да се посвети особено внимание на потребата од силна и по можност автономна организација на персоналот.

**Ставот 4.4** советува за тоа дека барем некои од аспектите на изборната администрација треба да бидат поставени на трајни основи. Ова би ги вклучило барем членовите од најтесниот круг на изборната администрација (особено на национално ниво) и, доколку е можно, подразбира и вклучување на редовен буџетски надоместок.

Како и препораките во претходните ставови, и оние коишто се тука наброени главно не се вклучени во меѓународните инструменти. Наместо тоа, овие препораки потекнуваат од ставовите на изборните експерти (вклучувајќи ги и оние кои се

поврзани со Венециската комисија) и резултатите од изборните набљудувања.

Препораката дека членството на постојаните изборни органи треба да ротира на редовна основа е со цел да се избегне нарушувањето коешто се појавува кога целото членство на ваквите органи се менува одеднаш или во релативно краток временски период. Често употребено решение за овој проблем е временско различно распоредување на мандатите на наименуваните членови.

Едно поврзано прашање се однесува на ситуацијата која се создава кога целото членство на постојаниот изборен орган се менува или пред, или веднаш после изборите. Оваа практика се следи во некои од државите кои се формираа по распаѓањето на поранешна Југославија. Во секој случај, неодминливо е намалувањето на довербата во континуитетот и непристрасноста на изборната администрација. Или мисли дека одредени поединци се наименуваат со цел да се осигура одреден исход на изборите коишто ќе се одржат во блиско време или дека поединците се наименуваат како награда за победа на неодамнешните избори.

## V. Универзалност: Право на глас

**Ставот 5.1** ја повторува гаранцијата од ставот 7.3 од Копенхагенскиот документ за универзално и еднакво право на глас за возрасните граѓани.

**Ставот 5.2** истакнува дека универзалноста и еднаквоста на гласањето подразбира недискриминација меѓу поединците или групите по основ на општествени или други причини. Сепак, во исклучителни случаи, жените, националните малцинства, или други групи кои не се доволно застапени можат да имаат полза од овие мерки за да се зголеми нивната застапеност.

**Ставот 5.3** се однесува на исполнување на условот за државјанство во изборите. Нормално државјанството е потребно за да се учествува на националните избори, но некогаш (особено во случаи на применливи меѓународни договори) правото на глас може да се прошири и на недржавјани, особено на поднационалните избори. Вториот елемент не беше искажан толку силно како што тоа беше направено од страна на Венециската комисија, којашто укажа на тоа дека е „препорачливо“ да им се дозволи на жителите кои не се државјани да гласаат на локалните избори.

**Ставот 5.4** се навраќа на поединечните права на глас, во поглед и на подобноста и на потенцијалните дисквалификувања. Значењето на „возрасен“ граѓанин коешто се споменува во Копенхагенскиот документ е додато прецизирано со замената на концептот на законска возраст на полнолетство.

Има силна поддршка во меѓународното право за тоа, возраста на полнолетството да не биде подоцна од 18 години. Сепак, предлозите за вклучување на оваа возраст во изборните принципи не се следеа, затоа што повеќето меѓународни инструменти и експертски тела се уште не ги усвоиле, особено за изборни потреби.

Повлекувањето на правото на глас се ограничува врз две основи: законска (или граѓанска) неспособност или осудување за тешко кривично дело. Во вториот случај, повлекувањето би требало да биде пропорционално со губењето на правата. Губењето на правото на глас од која било причина може да биде наметнато само како резултат на судско дејство (иако, за разлика од случаи во другите држави, овој став не бара посебно судско утврдување на прашањето за правата на гласање).

**Ставот 5.5** одразува дека, исто така, може да се побара национално жителство, со цел, да се земе учество во изборите, барање кое, исто така, беше поддржано

во определбата од страна на Европската комисија за човекови права. (Некои држави, како што се оние кои се наоѓаат во процес на ратификација на Изборната конвенција на ЗНД, сепак можат да се заложат самите да дозволат учество на граѓани коишто немаат жителство).

Во случај на локални и регионални избори, треба да постои разумен период во оваа област, принцип кој е поддржан од експертските групи како што е таа на Венециската комисија и АСЕЕЕО. Овој став не се обидува да посочи кој период на локалното жителство би се сметал за „разумен“, бидејќи изгледа дека е најдобро тоа прашање да се остави на најдобрите практики. Во секој случај, треба да се додаде (види ја фуснотата во текстот), дека Европската комисија за човекови права еднаш одлучи дека периодот не треба да биде подолг од пет месеци, а Венециската комисија препорача дека периодот вообичаено не треба да биде подолг од шест месеци.

**Ставот 5.6** се однесува на многу важното прашање за евиденција на избирачите, во поглед на којашто постојат голем број разновидни практики во регионот на ОБСЕ. Ставот укажува на тоа дека процесот на евиденција мора да биде прецизен, навремен и транспарентен и, исто така, се вели дека поединците треба да имаат ефективна можност да проверат дали се евидентирани и да побараат корекции. (Втората можност би била поткрепена со правото на жалба, на суд ако е неопходно, според релевантните одредби изнесени во делот Жалби и приговори подолу).

Има важно прашање кое се однесува на избирачкиот список не е споменато во Листата. Тоа е прашањето за достапноста на информациите од списокот од страна на избирачите кои не се однесуваат на нив лично или на други лица за информации на избирачите во списокот. Многу земји го дозволуваат пристапот до информациите за избирачките списоци од страна на други избирачи, кандидати

на изборите, или истражувачи, некогаш врз контролирана или ограничена основа со цел да се заштитат личните информации на избирачите. Некои земји дури го дозволуваат пристапот и на други организации, вклучувајќи ги и комерцијалните интереси, со тоа што во многу случаи одредени лични информации се отстранети (некогаш по барање на избирачот).

Новите меѓународни и национални прописи за приватноста, поврзани со чувањето и ракувањето со личните информации, особено со информациите кои се достапни во електронска форма, многу го отежнуваат дефинирањето на јасни и општоприфатливи принципи за раководење со пристапот до информациите за избирачките списоци. Многу е јасно дека кандидатите на изборите имаат легитимен интерес да добијат информации од списокот со цел да им помогнат да се доближат до гласачкото тело и да ја следат опасноста од измами во гласањето. Сепак, во моментот, не е јасно како тој интерес може да биде практикуван според правилата кои се применуваат во оваа област во многу земји.

**Ставот 5.7** се однесува на гласањето во отсуство. Се препорачува дека процедурите за гласањето во отсуство треба да им бидат достапни на оние избирачи кои се наоѓаат надвор од областа на живеење на денот на изборите. Овој принцип е заснован врз фактот дека таквите процедури му даваат многу поголем ефект на индивидуалното право на глас.

Овој став повикува на тоа, гласањето во отсуство да се спроведува преку безбедни механизми. Исто така, тука се поставува и прашањето за бездомништвото или потенцијалното исклучување на избирачите кои немаат документи за престој со што се укажува на тоа дека лицата кои немаат постојана адреса на

живеење не треба да бидат исклучени од избирачката евиденција.

Поголемиот број од објавените меѓународни стандарди за гласањето во отсуство се фокусираат врз безбедносни прашања и, како такви, не препорачуваат да се постават такви системи. Ставовите на експертите за избори и резултатите од изборните набљудувања, сепак, ја поддржуваат препораката дека треба да се спроведуваат соодветни системи за гласање во отсуство за избирачите кои се наоѓаат надвор од нивните домашни области, особено ако тие се наоѓаат на друго место на националната територија.

## VI. Кандидатури и политички партии

**Ставот 6.1** ги повторува одредбите од ставовите 7, 7.5, и 7.6 од Копенхагенскиот документ коишто се однесуваат на почитувањето на „правото на граѓаните да се кандидираат за политичка или јавна функција, индивидуално, или како претставници на политички партии или организации, без дискриминација; правото на поединците и групите да формираат, во целосна слобода, сопствени политички партии, или други политички организации;“ и обезбедување на тие политички партии и други организации со „потребните законски гаранции за овозможување на нивно меѓусебно натпреварување врз основа на еднаков третман пред законот и од страна на властите“.

**Ставот 6.2** повторно ја нагласува важноста да не се дискриминира помеѓу поединечните кандидати и политичките партии и други политички организации. Исто така, тука се додава и неопходноста да се одбегнат непотребни пречки на кандидатурите, посочувајќи дека регистрацијата на кандидатурите може единствено да биде предмет на конкретни разумни и еднакво применливи процедури на регистрација.



Општите и прифатливите барања за регистрирање го вклучуваат обезбедувањето лични информации за кандидатите, изјава од страна на кандидатот и/или партијата во врска со номинацијата и доказ за минимално ниво на јавна поддршка (како што е доставување петиции кои имаат доволен број гласачки потписи), од коишто сите овие се особено споменати во ставот. Другите барања треба многу внимателно да се анализираат за да се утврди дали тие се вистински неопходни, прекумерно оптоварувачки, или потенцијално дискриминирачки. Во врска со ова, исто така, корисно е да се повикаме на одредбите посочени во фуснотите коишто неодамна беа усвоени од страна на ЗНД и препорачани од АСЕЕО.

**Ставот 6.3** јасно става до знаење дека не можат да се побараат никакви дополнителни квалификации за лицето да го искористи правото да биде избрано или правото да избира (гласа), освен во одредени случаи поради фактори поврзани со дополнителната возраст и/или времетраењето на државјанството или жителството.

Овој став, исто така, ја одразува и меѓународната законска власт, вклучувајќи ја и судската практика на Европскиот суд за човекови права (види ги фуснотите), поврзани со дисквалификација на кандидатури врз основа на имањето одредени видови владини функции. Слично на тоа, многу политички системи вклучуваат одредби за спречување конфликти на интерес помеѓу преклопувачки владини обврски - често именувани и како некомпатибилност. Така, на пример, вообичаено е за вишите службени лица во извршната власт да им биде забрането од страна на законот да работат во законодавната бранша.

**Ставот 6.4** се однесува на загриженоста во врска со кандидатурите кои го прекршуваат националниот устав или вклучуваат поттикнување на насилство.

Овој став, исто така, ја одразува судската практика на меѓународните човекови права и другите овластувања поврзани со тоа да се дозволи исклучување на таквите кандидатури во одредени околности.

Потпирајќи се во поголем дел на случајот *Рефах Партиси (Refah Partisi)* решен од страна на Европскиот суд за човекови права и на решението *Глимервеен (Glimmerveen)* на Европската комисија за човекови права (види ги фуснотите и референците), ставот би забранил исклучување на некоја кандидатура поради одредени причини коишто, како такви, не опфаќаат незаконско или насилно однесување. Овие основи би вклучиле и тоа дека програмата на партијата е „неконзистентна со основните демократски вредности“, како што е вклучувањето на повик за и ширење етничка омраза, политичко насилство, или војна.

Една партија којашто заговара мирољубиви промени на уставниот поредок, вклучувајќи ги дури и измените на границите на државата, нема да покрене жалба којашто не е во согласност со основните демократски вредности (види ги фуснотите). Таквите кандидатури можеби нема да бидат исклучени од изборниот процес, освен ако и тие не вклучат однесување кое покажува дека кандидатот или групата не се подготвени да го почитуваат законот или да се ограничат на користење мирољубиви средства.

Исто така, не е доволно за кандидатурата да претставува ризик за јавниот ред, вклучувајќи го и насилството. Веројатноста од безредија или насилство иницирани од страна на други како одговор на нечија кандидатура не е доволна основа за да биде исклучена нечија кандидатура.

Конечно, ако кандидатурите треба да бидат исклучени поради причините наведени во овој став, мора да постои одредена определба за основите, кои

се предмет на судско разгледување, а изборната санкција мора да биде сразмерна на тие основи.

**Ставот 6.5** се однесува на посебните претпочитувања за кандидатурите кои се поставени од страна на одредени организации, на пример, регистрирани или етаблирани политички партии. Таквите препораки би се сметале за недозволиви доколку тие не се ограничени во нивната природа и поддржани од објективни критериуми, како што е базата на поддршка за партијата или избирачката евиденција.

Некои од ограничените предности кои се однесуваат и на етаблираните партии го вклучуваат изземањето од, или ограничувањето на барањето за доставување потпишани петиции или финансиски гаранции. Таквите предности се вообичаени и одат во насока на зајакнување на политичкиот плурализам по пат на олеснување на учеството на политичките партии на изборите. Истовремено, сепак, овие или други претпочитувања можат да станат дискриминирачки ако премногу го отежнат учеството во изборниот процес на новите кандидати.

## VII. Изборна Кампања

### A. Општо

**Ставот 7.1** го инкорпорира ставот 9 од делови од Копенхагенскиот документ кој се однесува на правата на слободното изразување (вклучувајќи ја и комуникацијата), мирно собирање и демонстрирање и здружување. Како што појаснуваат експертите, секое ограничување на овие права мора да биде пропишано со закон и конзистентно со меѓународните стандарди.

**Ставот 7.2** се соочува подиректно со заштитата на гореспоменатите права во врска со изборните кампањи и е

земен од ставовите 7, особено 7.7 и 7.8 од Копенхагенскиот документ. Преку тие ставови, земјите-членки во ОБСЕ се заложиле да создадат фер и слободна атмосфера за политички кампањи, непопречувана од административни дејства, насилство или заплашување, и да не се поставуваат пречки на патот на непречениот пристап на медиумите врз недискриминаторска основа за сите учесници во изборите.

**Ставот 7.3** ги сумира релевантните заложби од ставот 7 од Копенхагенскиот документ со укажување на тоа дека од државите се бара да обезбедат еднакви можности за учесниците во изборите и да ги пренесат своите пораки до изборното тело. Општиот принцип би бил функционален со вклучување на подетални стандарди, како што се еднаквиот пристап до јавните капацитети и услуги, и неразликување во поглед на примената на законите, регулативите, или административните постапки.

Овој став, исто така, јасно става до знаење дека не треба да има дискриминација меѓу учесниците во изборите во смисла на индиректна државна поддршка на нивната кампања, како што е пристапот до државните капацитети, услуги, или друга помош. Ова би вклучило и распоред на настани во државни сали или јавни места, истакнување изборни постери на за тоа назначените места, пристап до поштенската доставна служба, или слично.

**Ставот 7.4** проширува на заложбите за осигурување фер и слободна атмосфера во текот на кампањата, што беше предмет на ставот 7.7 од Копенхагенскиот документ. Ставот 7.3 става јасно до знаење дека втората заложба бара од државата, исто така, да ги направи сите можни напори да ги спречи дејствата од страна на физичките лица кои неправично ја ограничуваат кампањата на кандидатите на изборите, вклучувајќи ги и дејствата кои ги прекршуваат законот и прописите.

(Види го делот за медиумите за слична одредба.)

Исто така, овој став нагласува дека залошбата за осигурување фер и слободна кампања особено бара од државата да спречи и одговори на секое прибегнување кон насилство или заплашување на изборните кандидати. На страна од тукушто цитираната одредба од Копенхагенскиот документ, оваа обврска е призната во публикациите на Интерпарламентарната унија и од АСЕЕЕО.

**Ставот 7.5** бара од државите да спроведат ефективни програми за информирање на избирачите и едукација преку државните медиуми и други средства. Во областите каде што има значителен број на малцинска популација, таквите програми, исто така, треба да се спроведуваат на јазикот на тоа малцинство. Додека често постојат спорови во врска со јазикот/јазиците на избирачките ливчиња и другите изборни материјали, повеќето експерти сметаат дека барем информациските програми и материјали за избирачите треба да им бидат достапни на избирачите на нивниот мајчин јазик.

## Б. Финансирање

**Ставот 7.6** препознава дека државите можат да постават разумни ограничувања врз приватното финансирање на политичките партии и кандидати, особено во текот на изборите. Ова е во согласност со, меѓу другото, неодамнешните препораки од страна на Венециската комисија.

Овој став нема да ги обврзе државите да наметнат ограничувања врз политичкото финансирање. Но, сепак тоа покажува дека многу држави одлучиле да го направат тоа заради целите споменати во овој став, за да се намалат поттиците за корупција и прекумерното влијание во политиката.

Ставот, исто така, укажува на тоа дека ограничувањата на приватните финансирања мораат да бидат „разумни“. Ниту еден обид не е направен да се елаборира кои форми или нивоа на ограничувањата се разумни. Многу од тоа ќе зависи од економските околности во земјата, цената за да се допре до електоратот, и доказите дека ограничувањата на политичките финансирања зависат од споменатите фактори.

**Ставот 7.7** укажува на тоа дека секое финансирање или поддршка за кандидатите на изборите мора да биде извршено на правичен начин и да е засновано врз објективни критериуми, како што се тековната поддршка на партијата или изборниот успех. (Венециската комисија го употреби зборот „еднаков“ во однос на ова прашање, но препозна дека еднаквоста за којашто станува збор може да биде или „стриктна“ или „пропорционална“, врз основа на слични фактори.)

**Ставот 7.8** ги повикува државите да бараат обелоденување и известување за финансирањето на изборната кампања од страна на политичките партии и кандидатите. До сега, овој принцип не беше експлицитно воспоставен во меѓународните правни или политички инструменти, иако меѓународното право (види ги случаите цитирани во фуснотите кон оваа и претходните одредби) ја поддржува примената на ограничувањата кои, со цел, да бидат ефективно спроведени, би барале обелоденување и известување.

Нацрт-конвенцијата на АСЕЕЕО особено бара сеопфатно обелоденување и известување на политичкото финансирање. Ова е доследно на цврстиот став на експертите и набљудувачите на изборите дека таквите одредби се неопходни за да му се овозможи на избирачите да го проценат нивото и видот на финансиска



поддршка за кандидатите и политичките партии во одлучувањето за кого ќе гласаат.

Овој став, исто така, укажува на тоа дека таквото обелоденување и известување треба да биде набљудувано од страна на надлежна државна институција (која може да биде избран орган) и резултатите треба да бидат објавени на соодветен начин. (Последнава одредба може да обезбеди заштита на доверливоста на придонесите од страна на одделни поединци, под услов да се одразени износот и природата на нивниот придонес.)

Исто така, треба да се спомене дека откривањето и пријавувањето на приватните придонеси од страна на кандидатите на изборите треба да се вршат на навремен начин, така што на избирачите би им се дозволило да ја проценат оваа информација, пред почетокот на гласањето. Поради тешкотијата да се определи одреден стандард, сепак, оваа точка не беше вклучена во препорачаниот принцип.

**Ставот 7.9** ги препознава општите практики на државите да ги забрануваат финансиските или другите материјални придонеси за кандидатите на изборите од одредени извори, како што се странски лица и организации, државни органи и јавни претпријатија. Ставот, исто така, наведува дека таквите забрани треба да бидат прецизно опишани во законот или во прописите.

Ограничувањата на странската поддршка за кандидатите на изборите или набљудувачите од одредени меѓународни или странски извори - особено меѓународни организации и добро воспоставени невладини организации - не треба да ја надминат значителната финансиска и материјална поддршка којашто би можела директно да влијае врз способноста на кандидатите на изборите да ја водат кампањата. Полезно е да се има во предвид текстот во Преамбулата и во ставот 10 од Копенхагенскиот

документ поврзан со улогата на лицата, групите, организациите (вклучувајќи ги и невладините организации) и институциите во соработка за заштита и напредок на човековите права и демократските институции. (Дел од релевантниот текст од Копенхагенскиот документ е вклучен во ставовите 4 и 11.2 од Листата, а друг релевантен текст од неодамнешната Истанбулска декларација е содржан во ставот 11.4.)

## В. Медиуми

**Ставот 7.10** ги повикува државите, вклучувајќи ги и оние кои раководаат со јавните медиуми, да обезбедат соодветни можности за кандидатите на изборите да се појават во информативните програми наменети за избирачите.

**Ставот 7.11** оди подалеку од буквалниот текст на Копенхагенскиот документ 7.8 (види го Општиот пододдел на страна 34), во којшто се наведува дека земјите не смеат да спречат слободен пристап до медиумите на кандидатите на изборите. Ставот 7.11 укажува на тоа дека земјите треба да го охрабрат активното медиумско покривање на изборите и дека изборната администрација на медиумите треба да им обезбеди редовни информации и можности за покривање на изборите. Афирмативна обврска во овој поглед би била превземена од страна на државите кои ја ратификуваа неодамнешната Изборна конвенција на ЗНД.

Овој став, исто така, става јасно до знаење дека земјите не треба да наметнат посебни ограничувања за медиумите во текот на изборите, освен во однос на објавувањето одредени материјали (како што се изборните анкети или маркетингот) во текот на периодот којшто непосредно им претстои на изборите. Овие прашања доста често се појавуваат во текот на набљудувањето на изборите, како што е и укажано во фусотите.

**Ставот 7.12** исто така, оди понатаму во истата насока како и ставовите 7.7 и 7.8 од Копенхагенскиот документ во кои се вели дека земјите мораат да обезбедат еднаков пристап и фер третман на кандидатите на изборите на сите програми во државните медиуми.

**Ставот 7.13** бара од земјите да обезбедат дека на сите кандидати на изборите им се дадени доследни и еквивалентни стапки за рекламирањето на нивната кампања и во државните и во приватните медиуми. Овој став, исто така, повикува на тоа севкупното рекламирање поврзано со изборите да биде јасно идентификувано.

**Ставот 7.14** бара од земјите да создадат средства за да се обезбеди фер покривање на изборите од страна на приватните медиуми. Додека ова барање би можело да се оствари преку нормални правни канали, ставот, исто така, укажува на тоа дека земјите треба да постават процедури со кои ќе примаат и ќе дејствуваат на жалбите за нефер или нелегални медиумски активности во текот на изборниот период.

## VIII. Избирачки процес

Овој дел, главно, се занимава со техничките аспекти од гласачкиот процес спроведен внатре на избирачките места или на други места или начини. Не беше направен никаков обид да се посвети внимание на прашањето за некогаш контроверзните прашања за материјалите достапни на избирачите за време на гласањето.

Можеби најтешкото прашање во овој поглед се однесува на јазикот, или јазиците, на кои се печатени избирачките ливчиња или друг гласачки материјал. (Другите материјали за кои станува збор ги вклучуваат издадените и објавените службени известувања со кои се идентификуваат кандидатите и им се даваат упатства како да гласаат.)

Општоприфатено е (види го претходно дискутираниот став 7.5) дека чисто информациските програми и материјали треба да им се дадат на избирачите на нивниот мајчин јазик. Сепак, заради уставни или други причини постои помалку договор за тоа дали и под кои услови самите избирачки материјали би требало да бидат достапни на малцинските јазици или на дијалектите.

Неодамна е направен обид да му се посвети внимание на ова прашање во правниот документ на ЗНД во нејзината изборна конвенција. Сепак, третманот на ова прашање во Конвенцијата на ЗНД, само ги зацврстува погледите за тоа дека прашањето за јазикот во изборните материјали за сега не може да биде разрешено преку општите принципи. Членот 9(4) од Конвенцијата суштински го упатува прашањето на издавањето на изборниот материјал на јазиците поинакви од државниот јазик на законско определување; тоа е подолу претставено (види исто членот 17 (1) од истата):

„Во текот на подготовките за и спроведувањето на изборите, во употреба се службениот јазик или службените јазици, а во случаи и во текови утврдени со закон, исто така, и службените јазици на составните делови од државната територија, јазиците на нациите и националностите, националните малцинства и етнички групи на териториите на нивните (концентрирани живеалишта).“

**Ставот 8.1** го повторува текстот од ставовите 7 и 7.4 од Копенхагенскиот документ во врска со неопходноста волјата на народот да биде изразена преку гласови кои се даваат по пат на тајно гласање или преку еквивалентна слободна избирачка процедура.

**Ставот 8.2** ги идентификува основните принципи на процесот на гласање како што е обезбедување безбедно, уредно, лично и тајно гласање. Овие принципи се во

согласност со голем број извори, од коишто некои се наведени во фуснотите на оваа одредба.

**Ставот 8.3** повикува на ефикасно и ефективно идентификување на избирачите и други против-измамнички механизми кои треба да се воспостават за да се обезбеди гласање само на подобните избирачи. Овој став, исто така, повикува и на други заштитни мерки, особено во поглед на контролата на гласачките ливчиња и на другите доверливи изборни материјали.

**Ставот 8.4** укажува на тоа дека гласачките места треба да бидат поставени на места каде што избирачите би можеле да имаат еднакви можности за гласање на начин којшто не претставува прекумерен напор. Овие концепти се слични со оние употребени во другите препораки а кои се однесуваат на локациите на гласачките места, како што се тие на IPU („еднаков и ефективен пристап до гласачкото место“).

Овој став, исто така, укажува на тоа дека, како предмет на неопходни безбедносни контроли, треба да се применуваат специјални гласачки процедури со коишто би се поттикнале да гласаат лицата од коишто не може да се очекува да патуваат до гласачкото место.

**Ставот 8.5** се однесува на атмосферата внатре („мирна и уредна“) и, во близина на, гласачките места. Се укажува на тоа дека избирачите не смеат да бидат подложени на малтретирање, заплашување, или присилно влијание.

**Ставот 8.6** става до знаење дека, внатре во гласачките места, не треба да има партиски симболи или други политички реквизити. Исто така, се вели дека не треба да им се дозволи присуство на неовластени лица во текот на гласањето или сумирање.

Многу изборни закони јасно не содржат препорака за исклучување од изборниот процес на лицата кои не се специјално овластени да бидат присутни таму. Исклучувањето во овој став е искажано во смисла да не им се дозволи на таквите лица да „останат“ во гласачките места. Ова е поради тоа што набљудувањето избори покажува дека некои неовластени лица неизбежно влегуваат во гласачките места заради наводно невини цели. На пример, кандидатот може да дојде да зборува со своите претставници на местото, или локален претставник може да дојде да ја провери организацијата (физичка, опремата, или персоналот) таму. Таквите посети не се од особена важност сè додека имаат кратко времетраење.

**Ставот 8.7** повикува на соодветно поставување полицајци пред гласачките места и во непосредната околина на местото. Се укажува на тоа дека избирачкиот одбор треба да има овластување да побара обезбедување, но во други случаи безбедносните служби не треба да влегуваат на местата или да се однесуваат на начин на којшто би можело да се изврши влијание врз гласањето.

Постојат некои несогласувања меѓу експертите за избори во врска со тоа дали е пожелно одговорноста за повикување безбедносна помош да му се назначи на претседателот или на претседавачот или на целиот избирачки одбор или комитет. Поради оваа причина, ниту една специфична практика не се препорачува по однос на ова прашање.

**Ставот 8.8** нагласува дека применливите закони и прописи мораат да обезбедат дека целото гласање е лично и дека не треба да се прават исклучоци од страна на членовите на изборните органи за да се дозволи групно, семејно или неформално гласање во име на друг, освен на избирачите кои не се способни сами да го пополнат или стават ливчето во кутијата. За овие избирачи, може да се обезбеди помош само на начин којшто е доброволен

и со којшто се избегнува прекршување на тајноста на гласањето или вршењето прекумерно влијание врз гласачот.

**Ставот 8.9** укажува на највисоката важност којашто и се дава на тајноста на гласањето, вклучувајќи ја и онаа во поглед на сите активности на гласачките места. Посебните упатувања на издавањето гласачки ливчиња, обезбедување гласачки кабинини или паравани и уфрлувањето гласачки ливчиња ги потенцираат проблемите кои се поврзани со замена на ливчињата и таканареченото отворено гласање, т.е., пополнување на ливчето надвор од гласачкиот параван.

**Ставот 8.10** се однесува на различните форми на посебно регулирано гласање и, исто така, се соочува со новите системи на електронско гласање во врска со оваа категорија. Овој став препознава дека посебните процедури на гласање имаат посакуван ефект на ширење на правото на глас, но дека мора внимателно да бидат изработени и спроведени, така што би спречиле измама или несоодветно влијание.

## IX. Резултати: утврдување, објавување и спроведување

**Ставот 9.1** ги повторува одредбите од ставот 7, вклучувајќи ги и ставовите 7.4 и 7.9 од Копенхагенскиот документ во поглед на чесното известување и официјалното објавување на резултатите и спроведување на резултатите преку поставување на успешните кандидати на функција. Треба да се има во предвид дека, според ставот 7.9 од Копенхагенскиот документ, победничките кандидати мора, не само да бидат „соодветно поставени на функција“ туку и да им биде „дозволено да останат на функцијата сè додека не им истече мандатот или додека не е прекинат на друг начин кој е регулиран со

закон и во согласност со демократските парламентарни и уставни постапки“.

**Ставот 9.2** ги карактеризира клучните критериуми на процесот на пребројувањето гласачки ливчиња и транспарентното одредување на резултатите, исполнети преку такви мерки како што се отвореност за присуството од страна на претставниците на кандидатите и други набљудувачи. Со цел, да се постигне неопходното ниво на транспарентност, членовите на избирачките одбори треба да потпишат формулари за известување и да евидентираат секој коментар; резултатите треба да им бидат покажани на претставниците и на набљудувачите и треба да бидат истакнати за јавен увид, а, исто така, треба да им бидат дадени примероци на сите членови на одборот и, доколку е можно, и на другите претставници и набљудувачи.

**Ставот 9.3** ги проширува постапките на транспарентност во текот на оваа фаза од изборите, исто така, и на преносот и приемот на резултатите од изборните органи кои се одговорни за консолидирање на сумираните резултати. Слични одредби за отвореноста треба да се применуваат во текот на овој процес, и, понатаму, треба да постојат средства за проверување на точноста на резултатите кои се пренесуваат електронски.

**Ставот 9.4** повикува на тоа соопштувањето на резултатите да се врши на експедитивен и транспарентен начин. Резултатите можат и да бидат одложени во зависност од жалбите, но, освен во вонредни случаи, прелиминарните резултати треба да бидат објавени колку што е можно поскоро. (Таквите околности би можеле да вклучат многу блиски изборни резултати и веројатноста од немири во случај делумните резултати да не го одразат точно трендот на вкупните резултати.)

**Ставот 9.5** вели дека сите резултати треба да бидат соопштени и со бројот на гласови добиени од страна на кандидатите, а не само процентите. Ова е суштинско за транспарентноста на сумирањето, бидејќи ги поттикнува кандидатите и набљудувачите на изборите да ги споредат официјалните резултати со пријавените извештаи.

Финалните публикувани резултати, исто така, треба да ја вклучат целосната пресметка на гласањето по изборни единици, региони и гласачки места каде што тоа е возможно. Сепак, членовите на изборните органи, можат да го одбегнат публикувањето на резултатите од регионалното или реонското ниво кога публикувањето на таквите податоци може да се предизвика дискриминација или непожелно дејство врз населението во тие области.

**Ставот 9.6** повикува сите доверливи изборни материјали, вклучувајќи ги и гласачките ливчиња, евиденциите од избирачките места, и табеларните формулари на сите нивоа, да бидат задржани доволен временски период заради разрешувањето на сите жалби. Доколку тоа не се направи, тоа може да ја загрози можноста на кандидатите да продолжат со своите жалби.

**Ставот 9.7** се однесува на заложбата која е содржана во ставот 7.9 од Копенхагенскиот документ (овде повторно издадено како дел од ставот 9.1) која е поврзана со поставувањето на избраните кандидати на функција. Таа посочува дека мандатите на избраните кандидати не можат да се повлечат или задржат, освен кога пропишано со законот, и никогаш на сумарен или несразмерен начин.

Одбивањето на мандатот може да биде засновано врз посебни основи според коишто лицето може да биде неподобно за преземање функција поради некоја лична дисквалификација (како што се одредени типови работни места) или

некомпатибилност (со други позиции). Сепак, овој став, укажува на тоа дека другите основи за одбивање не се дозволиви, особено ако тие можат да се применат со цел да се повреди волјата на избирачите, правото да се биде избран, или слободата на политичкото или друго мислење.

## Х. Жалби и приговори

**Ставот 10.1** потсетува на основните одредби од Копенхагенскиот документ, во Одделот 5, за владеењето на правото во однос на заштитата на човековите права. Ова вклучува, во ставовите од 5.10 до 5.12, дека треба да има ефективна оштета од административните решенија, така што неповолните решенија ќе бидат оправдани и предмет на правни лекови и дека непристрасноста на судските функции ќе биде обезбедена.

**Ставот 10.2** ги повторува заложбите направени од страна на Земјите-членки на ОБСЕ, преку ставот 12 од Копенхагенскиот документ, за да се овозможи судските процеси да бидат предмет на набљудување од страна на претставници од другите Земји-членки, невладини организации и други заинтересирани лица. Понатаму, тие се согласија дека такви постапки нема да се одржуваат *in camera*, освен онаму каде што е пропишано со закон и во согласност со меѓународното право и заложи.

**Ставот 10.3** бара изборните кандидати (кандидатите и партиите или други организации кои предлагаат кандидати) да бидат во можност да поднесат приговори во врска со сите аспекти на изборната администрација и, исто така, да поднесат жалби до релевантниот суд. Овој став, исто така, пропишува дека поединечните избирачи треба да имаат слични можности во поглед на прекршувањето на правото на глас, на пример избирачката евиденција.

**Ставот 10.4** укажува на тоа дека жалбите и приговорите во однос на изборите



треба да бидат разрешени на навремен и ефективен начин. Исто така, процесот на поднесување жалби треба да биде структуриран на тој начин што повторно поднесените жалби нема да го нарушат навременото соопштување на резултатите.

**Ставот 10.5** бара сите аспекти од процесот на жалбите и приговорите во однос на изборите да бидат транспарентни. Тоа значи дека, во тој степен колку што е возможно, сите делови од евиденцијата за разгледување на жалбите и приговорите треба јавно да се откријат и објават, вклучувајќи ги и решенијата и мислењата усвоени од страна на изборните органи или од судовите.

## XI. Домашни и меѓународни набљудувачи

**Ставот 11.1** во целост го цитира ставот 8 од Копенхагенскиот документ во поглед на пожелноста на меѓународното и домашното набљудување избори и потребата да се олесни организацијата за набљудувачите.

**Ставот 11.2** ги повторува одредбите од ставот 10 од Копенхагенскиот документ, а посебно ставовите 10.3 и 10.4, кои се поврзани со улогата и активностите на невладините организации во однос на промовирање и следење на заштитата на човековите права и основните слободи, вклучувајќи ја и соработката со слични органи во други држави и, исто така, со меѓународни организации.

**Ставот 11.3** повикува на тоа на квалификуваните меѓународни и домашни набљудувачи да им биде дозволен ефективен пристап до сите изборни постапки. Набљудувачите треба да добијат акредитации за таа цел и доволно време пред почетокот на изборите со цел да имаат можност ефективно да ги организираат своите активности.

Применливите законски одредби и прописи треба да им дозволат да го спроведат нивното набљудување во согласност со најдобрите меѓународни практики.

Што се однесува до набљудувачите, особено домашните набљудувачи, овој принцип не се осврнува на тоа кои организации треба да бидат земени во предвид како квалификувани за акредитирање за набљудувачи. Како и да е, најдобрата практика на ова поле би ги поттикнала земјите да ги прифатат примените од непристрасните и неутралните организации со покажана заложба за заштита и унапредување на човековите права и демократското владеење.

Како што покажува фуснотата 156, меродавни водичи за најдобрата практика за практики на набљудување избори се објавени од страна на Советот на Европа, Европската комисија и ОДИХР. Другите водичи, исто така, се објавени од страна на други организации, вклучувајќи и меѓународни организации и невладини организации.

**Ставот 11.4** го повторува ставот 27 од Истанбулската декларација на ОБСЕ, Повелбата за европска безбедност. Во оваа одредба, земјите-членки се заложиле да ја зајакнат можноста на невладините организации (НВО) да го дадат својот целосен придонес за натамошниот развој на граѓанското општество и човековите права и основни слободи.

**Ставот 11.5** ја цитира неодамнешната потврда во Декларацијата од Самитот во Истанбул за заложбите поврзани со изборите, вклучувајќи ги и оние во однос на улогата на ОДИХР во поглед на изборното законодавство и набљудувањето. Исто така, се истакнува и новата заложба на Земјите-членки наведена овде да „брзо да дејствуваат по изборните процени и препораки од страна на ОДИХР“.



**Ставот 11.6** ги истакнува двата става од Завршниот документ на ОБСЕ од Будимпешта, 1994 година, во поглед на зајакнувањето на улогата на ОДИХР, во координација со други организации, во поглед на следењето на изборите.

**Ставот 11.7** ги опишува процедурите кои ги следат Земјите-членки на ОБСЕ во поглед на распоредувањето на мисиите за проценка и мисиите за набљудување на изборите (НМИ на ОДИХР). Се истакнува дека земјите-членки треба да им дозволат на НМИ непречен пристап до сите нивоа на изборната администрација, како и пристап до другите релевантни јавни тела, и да им овозможат на НМИ средби со сите политички формации како и со други заинтересирани сектори.

## XII. Соработка и подобрување

**Ставот 12.1** ги повторува релевантните делови од ставот 26 од Копенхагенскиот документ во поглед на практичните кооперативни мерки, вклучувајќи го и споделувањето информации и стручност, за да им се помогне на

земјите-членки да продолжат да ги развиваат своите домашни институции. Области идентификувани како области за особено внимание вклучуваат „изборното законодавство, администрацијата и набљудувањето“ и „политичките партии и нивната улога во плуралистичките општества“.

**Ставот 12.2** ги резимира одредбите од Повелбата од Париз за Нова Европа на ОБСЕ, 1990 година, за развивањето на институционалните аранжмани за соработка во однос на изборните прашања. Во оваа одредба, беше земена во предвид функцијата на ОДИХР во олеснувањето на контактите и размената на информации за изборите, а беа направени натамошни посебни назначувања на одговорностите на ОДИХР.

**Ставот 12.3** ја повторува заложбата од страна на земјите-членки на ОБСЕ, која е донесена со Декларацијата од Самитот во Истанбул, а која ја потврдува заложбата за изборите да бидат „слободни и фер, во согласност со принципите и заложбите на ОБСЕ“. Во тој документ, земјите, исто така, се согласија „брзо да дејствуваат по изборните процени и препораки од страна на ОДИХР“.

## ТРЕТ ДЕЛ

# ИСТОРИЈАТ: ЗАЛОЖБИ И ДРУГИ ПРИНЦИПИ НА ОБСЕ ЗА ДЕМОКРАТСКИ ИЗБОРИ<sup>169</sup>

### I. Вовед

Иако принципот за демократски избори првпат беше промовиран во Универзалната декларација за човекови права (UDHR) во 1948 година и во Меѓународниот договор за граѓански и политички права (ICCPR) во 60-тите години на XX век, Меѓународната заедница на ова прашање дури неодамна му пристапи посериозно и го разгледуваше со поголема длабочина. Советот на Европа ја усвои Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи (ECHR) во 1953 година, но, сè до 1990 година, таа се однесуваше само на воспоставените демократии од Западна Европа.

Сепак, од 1990 година, има континуирано зголемување во масата текстови на национално, регионално, и глобално ниво кои ги промовираат стандардите за демократски избори. Документот од Копенхагенскиот состанок на Конференцијата за човекова димензија,<sup>170</sup> усвоен од страна на тогашната Конференција за безбедност и соработка во Европа (КЕБС), го претстави најдеталниот збир во тоа време од меѓународни стандарди за демократски

избори и беше првата пригода кога државите направија конкретни меѓународни заложби во врска со изборниот процес.

Од усвојувањето на Копенхагенскиот документ, земјите-членки во ОБСЕ направија дополнителни заложби во врска со изборите, на пример, во Декларацијата од Самитот на ОБСЕ во Истанбул,<sup>171</sup> којашто ја содржи заложбата за брзо следење на изборните процени и препораки од страна на Канцеларијата за демократски институции и човекови права на ОБСЕ (ОДИХР). Исто така, институциите на Советот на Европа спроведоа значителни активности поврзани со изборните прашања. Други дејства беа преземени од страна на Обединетите нации и други глобални или регионални органи. Во регионот на ОБСЕ, слични иницијативи беа превземени и од страна на Заедницата на независните држави (ЗНД) и од Асоцијацијата на изборните службени лица од Средна и Источна Европа (АСЕЕЕО).

Како резултат на регионалните и другите институции опишани во овој Историјат извештај и одразени во придружната Листа

<sup>169</sup> Еден претходен нацрт на овој документ беше подготвен за ОДИХР од страна на Џеси Пилгрим (Jessie Pilgrim), правен консултант од САД, и поднесен од страна на ОДИХР до Постојаниот совет на ОБСЕ под насловот "International Standards and Commitments on the Right to Democratic Elections: A Practical Reference Guide to Democratic Elections Best Practice" (Draft, Warsaw, 20 November 2002) („Меѓународни стандарди и заложби за правото на демократски избори: практичен референтен водич за најдобрата практика на демократски избори“) (Нацрт, Варшава, 20 ноември 2002 година).

на заложите на ОБСЕ и другите принципи, сега постои богато тело на знаење во врска со изборите - вклучувајќи ги законските норми, политичките заложби, општите принципи, судската практика, предложените стандарди и препорачаните практики, коментари и набљудувања - распоредени меѓу бројни извори. Сепак, до сега, не постои соодветна синтеза на практики посветени на изборната помош и следење или за креирачите на политики во поглед на тоа дали постојните заложби и принципи за изборите се соодветни или доволно сеопфатни.

Токму врз оваа основа ОДИХР започна со иницијативата за преглед на изворите за изборните принципи за оние коишто ги практикуваат и за креирачите на политиките. Покрај потенцијалната вредност како референтен водич, таквиот производ, исто така, може да помогне во однос на други прашања кои произлегуваат од многубројните текстови и алтернативните извори во врска со изборите. Исто така, може да се обезбеди дека јасната визија на Копенхагенските заложби нема да се намали поради големиот број на извори. Во согласност со дискусиите на Советот на министри на ОБСЕ во Букурешт во 2000 година и во 2001 година на Семинарот за човекова димензија, во 2002 година, ОДИХР состави група од меѓународни експерти за изборните закони и стандарди.

Експертската група ја комбинираше правната, политичката, уставната, изборната и набљудувачката стручност; перспективите од Северна Америка, Европа, Заедницата на независните држави (ЗНД) и Средна и Источна Европа; и искуствата од различните меѓународни институции (ОБСЕ, Советот на Европа, ЗНД и Европската унија) и невладините

организации. Групата се состана пет пати во Варшава и Виена, се консултираше постојано во текот на траењето на проектот, го поддржуваше концептот на „листа на норми, принципи, стандарди и добри практики“ и подготви два привремени извештаја.

ОДИХР првично ја презентираше работата на групата во септември 2002 година на Средбата за спроведување на човековата димензија на ОБСЕ во Варшава и последователно на Постојаниот совет во Виена. На 5 декември 2002 година, Постојаниот совет му даде задача на ОДИХР „за натамошно развивање“ на нацрт-листата и „да известува за напредокот“ до 30 јуни 2003 година.<sup>172</sup> На 7 декември 2002 година, Советот на министри, во Порто го упати Постојаниот совет „да ја разгледа потребата од разработка на дополнителните заложби во врска со изборите, во духот на зајакнатата соработка со другите меѓународни организации, како и меѓу земјите-членки, и да даде извештај на следниот состанок на Советот на министри.“<sup>173</sup>

Сегашниот документ, којшто датира од нацрт-документот од 2002 година објавен од страна на ОДИХР по неговото разгледување на Состанокот за спроведување на човековата димензија,<sup>174</sup> е дел од извештајот за напредокот којшто го разви ОДИХР, со помош на групата од експерти, по прашањето за изборните заложби и принципи кои моментално се применуваат во регионот на ОБСЕ. Тоа е третиот дел од четириделниот документ, кој е структуриран на следниов начин: Извршно резиме, Листа на заложите на ОБСЕ и други принципи за демократски избори (Прв дел), Објаснувачки коментари за Листата (Втор дел), Историјат извештај (Трет дел) и Извори (Четврт дел).

<sup>170</sup> *Op. cit. N.B.*, освен кога, всушност е направена упатување во фуснотата, сите цитати се направени кон материјали опишани во референците на крајот.

<sup>171</sup> Istanbul Declaration, *op. cit.*, Charter of European Security, 25.

<sup>172</sup> Dec. No. 509, OSCE/ODIHR Draft Paper "International Standards and Commitments on the Right to Democratic Elections: A Practical Guide to Democratic Elections Best Practice."

<sup>173</sup> Dec. No. 7, "Election Commitments."

<sup>174</sup> OSCE/ODIHR, Draft Paper, *op. cit.*

Сегашната верзија на овој извештај беше прегледана за да се идентификува кои аспекти од вклучените стандарди и најдобри практики произлегуваат од постојните заложби на ОБСЕ и другите принципи од меѓународното право или од другите стандарди и најдобрите практики кои ги следат државите и кои се препорачани од страна на меѓународните организации и асоцијации и од водечките експерти. Покрај овој Вовед, постојниот извештај содржи три дополнителни делови.

Вториот дел, Историјатот, дава подетален опис на целокупниот развој на меѓународните изборни принципи и нивната примена преку политички заложби, законски норми и препорачани стандарди и практики кои би можеле да се вклучат во овој Вовед.

Третиот дел, за Основачките заложби и обврски, ги истражува меѓународните норми и принципи кои се однесуваат на демократските избори. Во него се опишуваат различните универзални норми и регионалните стандарди и заложби на ОБСЕ кои раководат со правата за народно учество, претставничка влада и владеењето на правото, заедно со тесно поврзаните слободи на изразување, собирање и здружување.

Четвртиот дел, Компонентите и размислувањата во врска со демократските избори, се однесува на заложбите на ОБСЕ и другите принципи кои можат да се применат на основните елементи на системот на демократските избори. Овие елементи се организирани во 12 функционални наслови кои се исти со оние коишто се употребени во организацијата на придружната Листа на заложбите на ОБСЕ и принципите за демократски избори и за објаснувачките коментари. Во последниот дел, исто така, се дискутира за специфичните примери на практики кои се покажале

дека се во согласност со, или спротивни на, меѓународните правни норми за демократски избори и заложбите на ОБСЕ; се идентификуваат изборните принципи воспоставени преку регионални правни и политички инструменти; и се забележуваат некои поврзани „најдобри практики“.

## II. Историјат

Универзалното право за демократски избори и за претставничка влада за првпат беше прокламирано во членот 21 од Универзалната декларација за човекови права (UDHR) во 1948 година.<sup>175</sup> Следната година, се формираше Советот на Европа (СЕ). Преку Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи (ECHR) од 1953 година, беше направен обид принципите од Декларацијата да се направат законско обврзувачки. Покрај тоа што тие се спроведуваат меѓу самите земји-членки, релевантните обврски, исто така, тие потенцијално подлежат на правни мерки меѓу земјата-членка и кое било лице коешто е предмет на нејзината надлежност.

Што се однесува до изборите и посебно до претставничката влада, обврските на државите беа експлицитно донесени во 1954 година преку Протоколот бр. 1, членот 3, од ECHR. Примената на ова право беше ограничено само на демократиите во Западна Европа.

Во 1966 година, Генералното собрание на Обединетите нации усвои резолуција на која и беа додадени два меѓународни договора: за економски, општествени и културни права и за граѓански и политички права (ICCPR). Членот 25 од ICCPR ја прошири материјата на членот 21 од UDHR која се однесува на правата на граѓаните да учествуваат во владата директно преку претставници кои слободно се избрани на демократски избори. Преку

<sup>175</sup> UDHR, *op. cit.* Релевантните делови од документите кои се наведени во Воведот се репродуцирани во следниот оддел, Основачки обврски.

надгледувањето од страна на Комитетот за човекови права на Обединетите нации на усогласеноста со барањата на ICCPR и неговата улога според првиот незадолжителен протокол на Договорот, ICCPR обезбеди мерка на државна одговорност за глобалните обврски за човековите права, вклучувајќи ги и оние кои се поврзани со изборите. Правото на демократски избори, исто така, стана законски спроведливо и во други подрачја, на пример, преку Американската конвенција за човекови права.<sup>176</sup>

Ратификацијата и спроведувањето на ICCPR и напредокот во другото следење и спроведување на демократските институции, посебно во регионот на ОБСЕ, беа олеснети со соработката меѓу поранешниот Источен и Западен блок преку „Хелсиншкиот процес“, кој беше започнат кон крајот на 1972 година. Хелсиншкиот процес привремено кулминираше со Завршниот акт на Конференцијата за безбедност и соработка во Европа (КЕБС), 1975 година.<sup>177</sup> Иако немаше никакво споменување за изборите во Хелсиншкиот завршен акт, тој содржеше 10 принципи,<sup>178</sup> таканаречениот Декалог, во чијшто Принцип VII се посвети внимание на човековите права и основните слободи, вклучувајќи ја и слободата на мислата, совеста, религијата или верувањето.

Принципот VII беше основата за активностите на КЕБС во човековата димензија од 1975 година па наваму. Сепак, поминаа петнаесет години, пред да може принципот да се преведе во една низа од детаљни политички заложби преку Документот од Копенхагенскиот состанок на Конференцијата на КЕБС за човекова димензија од 1990 година - општопозната како Копенхагенски документ.

Копенхагенскиот документ ги прошири заложбите од земјите-членки во КЕБС за човекови права и основни слободи на изборите и претставничката влада. Исто така, го обезбеди и избирачкиот мандат, прво, на Канцеларијата за слободни избори, формирана во 1990 година според Повелбата од Париз за Нова Европа, а последователно,<sup>179</sup> на Канцеларијата за демократски институции и човекови права (ОДИХР), формирана во 1992 година која ги извршува пошироките функции како што се посочува и во нејзиното име.<sup>180</sup>

Од почетокот на нејзините активности на набљудување избори, ОДИХР има набљудувано повеќе од 100 избори во регионот на ОБСЕ, вклучувајќи во процесот вкупно повеќе од 10.000 меѓународни набљудувачи, често заедно со помали тимови испратени од страна на Парламентарното собрание на ОБСЕ, Советот на Европа и Европскиот парламент. Пишаната евиденција на набљудувачките мисии на избори на ОДИХР (НМИ), особено прелиминарните и конечните набљудувачки извештаи, како и другите анализи на изборниот процес и законодавните рамки, претставуваат богат извор на информации за тоа како се спроведени релевантните заложби од Копенхагенскиот документ во регионот на ОБСЕ.

Во текот на последната деценија, исто така, и други институции придонесоа за напредокот и прогресивниот развој на меѓународните стандарди поврзани со изборите, особено во регионот на ОБСЕ. Во Европа, Парламентарното собрание на Советот на Европа (СЕ), Конгресот на локалните и регионалните власти во Европа и Европската комисија за демократија преку закон (Венециската комисија),<sup>181</sup> - којашто соработува во

<sup>176</sup> American Convention on Human Rights, Article 23, OAS Treaty Series No. 36, 1144 UNTS, 123, стапена во сила на 18 јули 1978 година („ACHR“); види исто African Charter on Human and Peoples Rights, Article 13, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. (стапена во сила на 27 јуни 1981 година) („ACHPR“).

<sup>177</sup> CSCE, Helsinki Final Act, *op. cit.*

<sup>178</sup> *Id.*, I, Declaration of Principles Guiding Relations between Participating States.

<sup>179</sup> OSCE, Charter of Paris, „Institutional Arrangements“, Part G.

<sup>180</sup> OSCE, Concluding Document of Budapest, 1994, Budapest Decisions, Chapter VIII, par. 12.

<sup>181</sup> CDL Guidelines, *op. cit.*

рамките на Советот за демократски избори – и исто така и судската практика на Европскиот суд за човекови права развија регионални стандарди за демократски избори. Заедницата на независните држави е најнеодамнешниот придонесувач, којшто поддржува нацрт-конвенција за изборни стандарди којашто ќе стапи во сила кога ќе биде ратификувана од страна на три држави на ЗНД.<sup>182</sup> Асоцијацијата на изборните службени лица од Средна и Источна Европа (АСЕЕЕО), исто така, од неодамна разви предложена конвенција, којашто беше доставена до СЕ за натамошно разгледување.<sup>183</sup>

На глобално ниво, Комитетот за човекови права на Обединетите нации усвои општ коментар за стандардите за демократски избори во 1996 година.<sup>184</sup> Останатите органи на ОН, како и мултилатералните и невладините организации, исто така, придонесоа на изготвување на сè поголемата листа на меѓународни документи по однос на ова прашање, во исто време како што се појави консензусот за поддршка на демократското владеење во 90-тите години на XX век.

Демократските избори станаа услов за членство во одредени меѓународни организации и служат уште повеќе и пошироко како основа за давање легитимитет на владите во самата Меѓународна заедница.<sup>185</sup> Меѓународните и регионалните институции, главно, признаваат дека граѓанските и политичките права, како слободата на имање сопствено мислење, размена на информации, формирање здруженија (вклучувајќи и политички партии) и учество

во слободни и фер избори, се централни за зајакнување на демократското владеење и за владеењето на правото.<sup>186</sup>

Развојот на подеталните упатства за такви клучни изборни прашања како што се периодичноста на изборите, улогата на политичките партии, евиденцијата на избирачите, или спроведувањето на гласањето се одвиваше побавно. Сепак, започнувајќи во 90-тите години на XX век, заинтересираните институции, преку нивното активно вклучување во набљудувањето избори и техничката поддршка, постојано создаваа тело на практика, коешто може да се употреби за да се идентификуваат меѓународните принципи и да се консолидираат најдобрите практики за демократски избори.<sup>187</sup>

Различните политички заложби, законски обврски, меѓународни стандарди и практики, судската практика, коментари и извештаи поврзани со демократските избори постојат во значителен број документи од различни извори. ОДИХР акумулираше богато искуство во спроведувањето на изборно-поврзаните заложби и принципи има соодветна стручност да ги прегледа и собере овие материјали.

Сегашниот документ ја содржи општиот основ на заложбите на ОБСЕ, другите принципи и меѓународните стандарди и најдобрите практики поврзани со демократските избори. Кога ќе биде завршен, овој преглед би можел да им биде од помош на ОДИХР и на земјите-членки во ОБСЕ за да применат доследен пристап кон набљудувањето на изборите, правејќи

<sup>182</sup> CIS Electoral Convention, *op. cit.*

<sup>183</sup> АСЕЕЕО, *op. cit.*

<sup>184</sup> UNHRC Comments, *op. cit.*

<sup>185</sup> Види, на пример, Protocol of amendments to the Charter of the Organization of American States, Article I (14 December 1992) (понатаму во текстот, Washington Protocol); Accession of Monaco to Council of Europe contingent upon reform of election law (Report of CoE Parliamentary Assembly, June 1999).

<sup>186</sup> Види, на пример, UNHRC Comments, *op. cit.*, 8; и UN Commission on Human Rights, Res. No. 1999/57 on Promotion of the Right to Democracy (1999) and Res. No. 2000/47 on promoting and consolidating democracy (2000).

<sup>187</sup> Види Goodwin-Gill. На страна од институциите чијашто работа е наведена во овој извештај, некои од другите организации коишто имаат дадено значаен придонес кон развојот на меѓународните изборни стандарди и практики се Секретаријатот на Обединетите нации, особено Отсекот за изборна помош при ОН (<http://www.un.org/Depts/dpa/>); Националниот демократски институт за меѓународни работи (NDI) (<http://www.ndi.org>); Меѓународниот институт за демократија и изборна помош (<http://www.idea.net>); и Меѓународната фондација за изборни системи (IFES) (<http://www.ifes.org>).



процени и обезбедувајќи техничка поддршка. Исто така, проектот на ОДИХР според којшто беше преземен овој преглед би можел да послужи за олеснување на дискусијата за натамошниот развој на заложбите на ОБСЕ за демократски избори. Активностите на ОДИХР, исто така, би можеле да ја зајакнат соработката за определувањето и развојот на изборните принципи, стандарди и практики со Советот на Европа, Заедницата на независните држави и други заинтересирани организации.

Потребата од таквите принципи и стандарди е јасна. Термините какви што се периодично, вистинско и демократско кои се содржани во меѓународните законски норми и во политичките заложби често се толкуваат субјективно. Забележано е дека „Во практиката, можеби е полесно да се идентификува што не се слободни, фер или вистински избори, со помош на фокусирањето врз доказите од отвореното надворешно влијание, недостатокот од сериозен избор на системите на еден кандидат една партија, или тероризам на изборното тело.“<sup>188</sup> Овој извештај и придружните материјали се обидуваат да се зафатат со ова прашање со помош на формулирање принципи кои би можеле да се применат пообјективно и со започнување на идентификување на најдобрите практики за нивно спроведување.

### III. Основни заложби и обврски

#### A. Универзален историјат

Основачките меѓународни обврски за демократски избори го препознаваат граѓанското право да се учествува во владата и концизно се наведени во

UDHR и ICCPR. Во членот 21 од UDHR се идентификуваат петте основни премиси на изборната демократија: периодични и вистински избори, универзално и еднакво право на глас и тајно гласање:

- (1) Секој има право да земе учество во владеењето на својата земја, директно или преку слободно избрани претставници. ...
- (3) Волјата на народот е основа на државната власт; оваа волја е изразена на периодични и вистински избори коишто се одржуваат по пат на универзално и еднакво право на глас и се одржуваат со тајно гласање или со еквиваленти слободни гласачки процедури.<sup>189</sup>

Принципите поврзани со изборниот процес од UDHR беа претворени во спроведливи законски обврски преку членот 25 од ICCPR.<sup>190</sup> Членот 25 од ICCPR, исто така, ги разјаснува и проширува другите норми за спроведување на демократски избори: недискриминација, обврска на земјите да ја обезбедат можноста без неразумни ограничувања за користење на применливите права, и обврската да го гарантираат слободното изразување на волјата на избирачите. Во исто време, членот 25 ги определи одредбите од членот 21 од UDHR во одделни, но, сепак, независни, потенцијално спроведливи граѓански права: право да се земе учество во вршењето јавни работи, директно или преку слободно избрани претставници (често нарекувано право на партиципаторска или претставничка влада); правата да се гласа и да се биде избран; и правото да се има пристап до (и да се учествува) во јавната служба.<sup>191</sup>

Секој граѓанин има право и можност, без какви било разлики кои се споменати ... и без неразумни ограничувања:

<sup>188</sup> Goodwin-Gill, стр. 2.

<sup>189</sup> UDHR, *op. cit.*, 21(1), (3).

<sup>190</sup> Примарниот начин на спроведување е преку периодични извештаи до Комитетот за човекови права на ОН и до другите држави страни во Конвенцијата; види ICCPR, 40 *et seq.*

<sup>191</sup> *Id.*, 25.

- (а) Да земе учество во вршењето на јавните работи, директно или преку слободно избрани претставници.
- (б) Да гласа и да биде избран на вистински и периодично одржувани избори кои се со универзално и еднакво право на глас и се одржуваат со тајно гласање, притоа, гарантирајќи го слободното изразување на волјата на избирачите.
- (в) Да има пристап, под општите услови на еднаквост, до јавната администрација во својата земја.

Четири други членови од ICCPR ги искажуваат релевантните обврски. Членот 19 од ICCPR пропишува дека:

1. Секој има право на сопствено мислење без никакво мешање;
2. Секој има право на слобода на изразување; ова право ја вклучува и слободата на барање, примање и пренесување информации и идеи од секаков вид, без разлика на границите, било усно, пишано, или печатено, во форма на уметност, или преку друг вид медиум по свој избор;
3. Користењето на правата коишто се обезбедени во ставот 2 од овој член со себе носи посебни задолженија и одговорности. Затоа тоа може да биде предмет на одредени ограничувања, но тие се само онакви какви што се пропишани со закон и се неопходни:
  - (а) За почитување на правата или угледот на другите;
  - (б) За заштита на националната безбедност или на јавниот ред (*ordre public*), или на јавното здравство или моралот.

Во членот 21 од ICCPR се пропишува:

Треба да се признае правото на мирно собирање. Не треба да постојат никакви ограничувања за користењето на ова право освен оние коишто се наметнати во согласност со законот и коишто се неопходни во демократското општество за интересот на националната безбедност или јавната безбедност, јавниот ред (*ordre public*), заштитата на јавното здравство или моралот или заштитата на правата и слободите на другите.

Во членот 22 од ICCPR делумно се пропишува:

1. Секој има право на слобода на здружување со други, вклучувајќи го и правото да се формира или да се придружи кон синдикати за заштита на своите интереси.
2. Нема да има никакви ограничувања врз користењето на ова право, освен оние коишто се пропишани со закон и коишто се неопходни во демократското општество за интересот на националната безбедност или јавната сигурност, јавниот ред (*ordre public*), заштитата на јавното здравство или моралот или заштитата на правата и слободите на другите. ...

Членот 12 од ICCPR за слободата на движењето, исто така, е релевантен за изборниот контекст.

Овие одредби ги искажуваат суштинските принципи коишто ја создаваат основата за правото на демократски избори.<sup>192</sup> Под одредени околности, овие човекови права, заедно со правата на слободни и фер избори, нудат законска основа за индивидуалното спроведување на барање

<sup>192</sup> Иако овие се основачките членови, меѓународните принципи за демократски избори, исто така, можат да произлезат од други општи извори на меѓународното право. Определувањето меѓународен стандард треба да се раководи според концептот на меѓународното право кое се наоѓа во членот 38 од Статутот на Меѓународниот суд на правдата, којшто искажува дека таквата власт може да произлезе од „(а) меѓународни конвенции, без оглед дали се општи или посебни, правила за воспоставување посебно признати од ... државите; (б) меѓународните практики, како доказ за општа практика прифатена како закон; (в) општите принципи на законот признати од цивилизираните нации; (г) ... судски решенија и учењата на најквалификуваните публицисти од различните нации, како дополнително средство за определување на правилата на законот“. Потпишано на 26 јуни 1945 година, UNTS No. 993, во сила за сите земји-членки на ОН (види Повелба на ОН, членот 93).

за партиципаторска и претставничка влада.

Всушност, овие членови содржат „обврски за резултат“ кои се бараат од страна на овие меѓународни инструменти.<sup>193</sup> Иако земјите преземаат мерки за да достигнат определени резултати, тие задржуваат значителен избор на средства за да дојдат до посакуваните цели. Дали таквите обврски за резултат се исполнети или не зависи од процената и на средствата кои се избрани за спроведување и од самиот резултат. Сепак, стандардот на достигнувањето во поголемиот дел останува меѓународен. Ова е особено вистинито на полето на изборите, каде што практиките и процедурите се значајно структурирани од потребата за усогласување со главните принципи на недискриминација, универзално и еднакво право на глас, тајно гласање, соодветно спроведување на одредбите од законот и волјата на луѓето како основа за владината власт.<sup>194</sup>

## Б. Регионален историјат

Погореопишаните глобални законски норми се преточени во регионалните инструменти за човекови права.<sup>195</sup> Преамбулата на ECHR, 1950 година, го потврдува „длабокото уверување“ на земјите-потписнички „за тие Основни слободи коишто се основата на правдата и мирот во светот и кои најдобро се одржуваат, од една страна, со ефективна политичка демократија а, од друга страна, со заедничко разбирање и почитување на човековите права од коишто тие зависат.“<sup>196</sup>

Изборните права, толку различни од правото на живот во претставничка

демократија, не се дискутираат во телото на ECHR, туку се појавуваат во членот 3 од Првиот протокол, којшто вели:

Високо договорните страни преземаат одговорност да одржуваат слободни избори во разумни временски интервали со тајно гласање, под услови кои ќе го осигураат слободното изразување на мислењето на луѓето во изборот на законодавните тела.

Европскиот суд за човекови права последователно забележа дека зборовите од Преамбулата се од примарно значење бидејќи тие го негуваат карактеристичниот принцип на демократијата, со развивање од идејата за „институционално“ право за одржување слободни избори ... (движејќи) се кон концептот за „универзално право на глас“ и потоа, како последица, од субјективните права на учество, исто и кон „правото на гласање“ и „правото да се кандидира за членство во законодавно тело“.<sup>197</sup>

Она што е наречено нај „опширни и кохерентни изјави за принципите во поглед на изборите“<sup>198</sup> се наоѓа во Копенхагенскиот документ на ОБСЕ од 1990 година. Земјите-членки препознаваат дека плуралистичката демократија и владеењето на правото се суштински за да се осигура почитувањето на сите човекови права и основни слободи.<sup>199</sup> Во ставот 6, Документот пропишува:

Земјите-членки изјавуваат дека волјата на народот, слободно и правично изразена преку периодични и вистински избори, е основа на власта и легитимноста на севкупното владеење. Земјите-членки соодветно ќе го почитуваат правото на нивните граѓани да земат учество во

<sup>193</sup> Goodwin-Gill, стр. 7. (Други термини кои прават разлика помеѓу директните обврски и обврските за резултат е стандарди за „спецификација“ *vice* „изведба“)

<sup>194</sup> See *id.*

<sup>195</sup> За целите на овој документ, описот на регионалната ситуација се ограничува на регионот на ОБСЕ.

<sup>196</sup> ECHR, Preamble.

<sup>197</sup> ECtHR, *Mathieu-Mohin* case.

<sup>198</sup> Goodwin-Gill, стр. 23.

<sup>199</sup> Види, на пример, Copenhagen Document, 6.

управувањето на својата земја, било директно или преку претставници кои ќе бидат слободно избрани од нивна страна преку правични изборни процеси. Тие ја препознаваат нивната одговорност да го бранат и штитат, во согласност со своите закони, обврските за меѓународните човекови права и меѓународните заложби, демократскиот поредок кој е слободно воспоставен преку волјата на народот против активностите на лицата, групите или организациите кои се вклучуваат во или одбиваат да се откажат од тероризам или насилство кое е насочено кон уривање на тој поредок или против поредокот на друга земја-членка.

Според ставот 7 од Копенхагенскиот документ, земјите-членки во ОБСЕ ги направија следниве посебни заложби:

За да се осигура дека волјата на народот служи како основа на власта на управување, земјите-членки ќе:

(7.1) - одржуваат слободни избори во разумни интервали, како што е утврдено со закон;

(7.2) - дозволат сите места во најмалку еден дом од националното законодавство да биде предмет на слободен натпревар на народно гласање;

(7.3) - гарантираат универзално и еднакво право на возрасните граѓани;

(7.4) - обезбедуваат дека гласовите се дадени по пат на тајно гласање или по пат на еквивалентна слободна гласачка процедура, и дека тие ќе бидат преброени и чесно истакнати со официјалните резултати кои ќе бидат јавно објавени;

(7.5) - се почитува правото на граѓаните да се кандидираат за политичка или јавна функција, поединечно или како претставници на политички партии или организации, без дискриминација;

(7.6) - го почитуваат правото на поединците или групите да формираат, во целосна слобода, сопствени политички партии или други политички организации и ќе обезбедат неопходни законски гаранции за таквите политички партии и организации за да им овозможат да се натпреваруваат меѓусебно врз основа на еднаков третман пред законот и од страна на властите;

(7.7) - обезбедуваат дека законот и јавната политика ќе работат во насока да дозволат политичката кампања да се спроведува во фер и слободна атмосфера, во којашто ниту административното дејство, ниту насилството ниту заплашувањето ќе ги спречи партиите и нивните кандидати слободно да ги презентираат своите ставови и квалификации, или да ги спречи избирачите да ги дознаат или да дискутираат за нив или да го дадат својот глас слободно и без страв од одмазда;

(7.8) - обезбедат да нема ниту една правна или административна пречка која би можела да го попречи пристапот до медиумите врз недискриминаторска основа за сите политички групации и поединци коишто сакаат да учествуваат во изборниот процес;

(7.9) - осигураат дека кандидатите кои го имаат неопходниот број гласови пропишан со закон се соодветно поставени на функција и им се дозволува да останат на функција сè додека не им истече мандатот или е поинаку приведен кон крај на начин којшто е регулиран со закон во согласност со демократските парламентарни и уставни постапки.

Ставот 8 од Копенхагенскиот документ се однесува на улогата на националните и странските набљудувачи во зајакнувањето на изборниот процес. Тој пропишува:

Земјите-членки сметаат дека присуството на набљудувачите, и на странските и на домашните, може да го зајакне изборниот процес во државите каде што се одржуваат избори. Затоа тие ги канат

набљудувачите од секоја земја-членка во КЕБС и секоја соодветна приватна институција и организации кои би сакале да го сторат тоа да вршат набљудување на текот на националните изборни постапки, до онаа мера која е пропишана со закон. Тие, исто така, ќе се обидат да го олеснат сличниот пристап за изборните постапки кои се одржуваат под националното ниво. Таквите набљудувачи ќе се обврзат да не се мешаат во изборните постапки.

Копенхагенскиот документ е општопризнат како еден од најважните и најсеопфатни меѓународни формулации на принципите за демократски избори. Изработен за широк регион којшто се протега од Северна Америка преку Европа до Средна Азија, неговата валидност беше призната низ целиот свет. Иако не е документ којшто е посебно поврзан со изборите, тој во себе содржи широк дијапазон заложби од страна на земјите-членки за одржување на вистински демократски избори, со други зборови, избори кои се универзални, одговорни, транспарентни, тајни, слободни, фер и еднакви<sup>200</sup> во поширок контекст на почитувањето на човековите права. Понатаму, за првпат, сите земји-членки во ОБСЕ ги потврдија своите заложби за плуралистичка демократија и владеењето на правото како предуслови за соодветното почитување на човековите права и основни слободи.<sup>201</sup>

Заложбите од Копенхагенскиот документ коишто се посебно поврзани со изборите се содржани во ставовите 6, 7, и 8. Ставот 7 содржи девет посебни заложби на кои се согласија земјите-членки. Сепак, клучната сила на Копенхагенскиот документ е тоа што заложбите кои се поврзани со

изборите се интегрално поврзани со пошироките заложби за човекови права и демократски развој. Применливоста на овие и други заложби од Копенхагенскиот документ беше засилена следната година со Московскиот документ, преку кој земјите-членки се согласија дека заложбите за човековата димензија се прашања на директна и легитимна грижа за сите земји-членки и не се исклучително предмет на внатрешната власт на засегнатата земја.<sup>202</sup>

Во еден друг став, во Копенхагенскиот документ, исто така, се нагласува дека соработката и размената на информации се важни за демократските избори.<sup>203</sup> Неколку дополнителни ставови, коишто содржат натамошни заложби, исто така, се многу релевантни за изборните прашања.

Принципот на транспарентноста е во срцето на процесот кој КЕБС, претходникот на сегашната ОБСЕ, го потпомагаше. Зголемувањето на транспарентноста на политичките системи во земјите кои се внатре во регионот на КЕБС се сметаше за важна мерка за градење на довербата, којашто им служеше на двете поврзани цели на политичка стабилност и демократија.

Во ставот 8 од Копенхагенскиот документ се применува сеопфатниот принцип на транспарентноста на изборите со поставување на темелите на меѓународното и домашното набљудување. Меѓународното набљудување на изборите подиректно се фокусираше врз демократијата отколку врз политичката стабилност. Но, исто така, ја зајакна и стабилноста, бидејќи набљудувањето

<sup>200</sup> Види ODIIHR, Bluebook.

<sup>201</sup> Види Copenhagen Document, 5.

<sup>202</sup> CSCE, Moscow Document, *op. cit.* Во еден став од Преамбулата се искажува следново:

Земјите-членки нагласуваат дека прашањата коишто се однесуваат на човековите права, основните слободи, демократијата и владеењето на правото се од меѓународна важност, бидејќи почитувањето на овие права и слободи го сочинува еден од темелите на меѓународниот поредок. Тие категорично и неповратно изјавуваат дека заложбите кои се преземаат на полето на човековата димензија на КЕБС се прашања од директна и легитимна важност за сите земји-членки и не се исклучително внатрешна работа на засегнатата земја. Тие ја искажуваат својата решителност да ги исполнат сите свои заложби за човековата димензија и по пат на мирни средства да го разрешат секое прашање, поединечно и колективно, врз основа на заемно почитување и соработка. Во овој контекст тие препознаваат дека активната вклученост на лица, групи, организации и институции е од основно значење за да се осигура постојан напредок во оваа насока.

<sup>203</sup> *Id.*, 26.



избори функционираше како средство за проверка на, а со тоа и поттик за, придружувањето до владеењето на правото и политичкиот плурализам во управувањето на државата.

Иако текстот во ставот 8 во некоја мера е претпазлив, овој став ја отвори вратата за распоредување на преку 10.000 набљудувачи од страна на ОДИХР на повеќе од 100 избори во следната деценија. Другите меѓународни организации, и меѓувладини и невладини, исто така, имаат дадено важни придонеси преку набљудувањето на изборите во земјите на ОБСЕ, како што тоа го имаат направено и домашните набљудувачи на изборите, коишто мобилизираа стотици и честопати илјадници набљудувачи во нивните земји. За многу земји во поширока Европа, разумно прифатливи избори беа меѓу критериумите за прием во Советот на Европа. Тие исто така имаа и клучна улога во одлуките за соработка и помош од страна на Европската унија, и, за земјите коишто се пријавуваат да бидат меѓународното признаени како членки во Обединетите нации.

ОДИХР спроведе голем број од набљудувањата на избори во соработка со делегации на ОБСЕ и на Советот на европските парламентарни собранија и Европскиот парламент. Постизборните процени и поврзаните рамковни извештаи го претставуваа авторитетот на (привремено) заземените позиции од името на меѓународната заедница, пошироко земено. На оваа улога и беше дадена сила со статусот на ОБСЕ како „регионален аранжман“ според Поглавјето VIII од Повелбата на ОН.

Пишаната евиденција од овие набљудувања, предизборните процени и конечните извештаи, анализите на изборните процеси и законодавната рамка, претставуваат богат извор на информации за тоа како беа спроведени и следени заложбите на Копенхагенскиот документ поврзани со изборите. Тоа беше

извор на голем дел од изборните принципи кои беа идентификувани во Листата на заложбите на ОБСЕ и другите принципи во придружниот документ, како и подетални препораки за најдобрите практики за изборите.

Во 2000 година, после 10 години искуство со Копенхагенскиот документ, беше природно да изврши проценка на она што беше постигнато и на она што останува да биде постигнато. Беа напишани многу нови уставни и изборни закони, честопати со помош на ОДИХР, Венециската комисија при Советот на Европа (Комисијата за демократија преку право) и меѓународните невладини организации. На средбата на Советот на министри на ОБСЕ во Букурешт во 2000 година, ОДИХР беше поттикната од страна на Руската Федерација да ги разгледа овие закони во однос на заедничките стандарди.

Покрај акумулацијата на искуство од страна на ОДИХР и неговата евидентирање во бројни извештаи, имаше и две други особено значајни развитоци во деценијата. Јурисдикцијата на Европскиот суд за човекови права, во согласност со зголемувањето на членството во Советот на Европа, географски се прошири и опфаќа 45 земји-членки на ОБСЕ, а судската практика на Судот во врска со изборите значително порасна.

Исто така, имаше и неколку иницијативи за да се произведат подетални изјави за изборите. Интерпарламентарната унија (IPU) ја усвои својата Декларација за критериумите за слободни и фер избори во 1994 година. Комитетот за човекови права на Обединетите нации го издаде Општиот коментар бр. 25 во 1996 година.

Еден неодамнешен предлог за развивање регионални упатства и стандарди за изборите беше направен од страна на Европската комисија за демократија преку право (CDL), советодавен орган (проширена спогодба) на Советот на Европа. На седниците во текот на



2002 година, Венециската комисија го усвои „кодексот на добра практика во изборните прашања: упатства и Објаснувачки извештај“.<sup>204</sup> Упатствата на CDL изнесоа посеопфатна листа на принципи, стандарди и практики за избори во земјите-членки на Советот на Европа; тие беа одобрени од страна на Парламентарното собрание на Советот на Европа и Конгресот на локалните и регионалните власти во Европа, со препорака дека тие понатаму ќе бидат развиени во Конвенција на Советот на Европа.<sup>205</sup>

Исто така, мора да се споменат и два други неодамнешни развитоци во регионот на ОБСЕ. Прво, земјите-членки во Заедницата на независните држави ја потпишаа во 2002 година, а моментално размислуваат за ратификација на, Конвенцијата за стандардите за демократски избори, изборни права и слободи во земјите-членки во Заедницата на независните држави.<sup>206</sup> Второ, АСЕЕЕО разви Нацрт-конвенција за изборни стандарди, изборни права и слободи, којашто беше доставена до Советот на Европа за разгледување, исто така, во 2002 година.<sup>207</sup>

## IV. Демократски избори: компоненти и идеи

Овој дел ги испитува неопходните составни делови на демократските изборни процедури, законот и администрацијата во поглед на заложбите на ОБСЕ и меѓународните норми за човекови права, дискутирани во претходниот дел. Исто така, истиот вклучува и дискусија за релевантните случаи и посебните

меѓународни инструменти кои се однесуваат на компонентите на изборниот процес.<sup>208</sup> Заради презентација, различни аспекти од изборниот процес се поделени на следните компоненти, со истата организација како и придружната Листа на заложбите на ОБСЕ и другите принципи за демократски избори и објаснувачките коментари:

### Општи принципи и заложби на ОБСЕ

1. Вовед;
2. Правна рамка: обем и систем;
3. Еднаквост: изборни единици и територијална организација;
4. Непристрасност: администрација и управување;
5. Универзалност: право на глас;
6. Кандидатури и политички партии;
7. Изборна кампања, вклучувајќи го и финансирањето и медиумите;
8. Гласачки процес;
9. Резултати: утврдување, објавување и спроведување;
10. Жалби и приговори;
11. Домашни и странски набљудувачи;
12. Соработка и подобрување.

### A. Вовед

Дискусиите во деловите I-III на овој Историјат извештај покажуваат дека изборните правила и процедури мора да се проценат и толкуваат во согласност со меѓународните принципи и стандарди за човековите права, бидејќи тие го спроведуваат правото на луѓето да избираат претставничка влада. Исто така, многу е важно да се има во предвид дека изборите имаат тесна поврзаност со системот на политичкиот плурализам

<sup>204</sup> CDL Guidelines, *op. cit.*

<sup>205</sup> CoE Parliamentary Assembly, Recommendation 1595 (2002), *op. cit.*

<sup>206</sup> CIS Electoral Convention, *op. cit.*

<sup>207</sup> АСЕЕЕО, *op. cit.*

<sup>208</sup> При дискутирањето на случаите на Европскиот суд за човекови права, исто така, вредно е да се спомене дека тие честопати ја одразуваат идејата дека изборните системи имаат конфликтни цели: потребата од одразување на мислењето на избирачкото тело наспроти потребата од промовирање на појавата на доволно претставителни текови на мислење со цел да се допушти појава на доволно јасна и кохерентна политичка волја.

и почитување на владеењето на правото, за којшто се заложил земјите-членки во ОБСЕ преку Копенхагенскиот документ и други декларации.

Преку ставот 24 од Копенхагенскиот документ, земјите-членки во ОБСЕ се заложил да обезбедат дека правата и слободите опишани во Документот „нема да бидат предмет на какви било ограничувања освен на оние коишто се утврдени со закон и коишто се во согласност со нивните обврски според меѓународното право ...“ Овој став понатаму наведува дека, „Таквите ограничувања имаат статус на исклучоци.“ На тој начин, земјите-членки мора да обезбедат дека ограничувањата не се злоупотребуваат, не се наметнуваат произволно или не се применуваат на начин кој е во спротивност со меѓународните стандарди. Земјите-членки, всушност се обврзани да обезбедат дека било кое ограничување е применето, со цел да се обезбеди ефективно извршување на правата кои се признати под Копенхагенскиот документ.

Една друга клаузула извадена од истиот извор укажува на тоа дека: „Какво било ограничување на правата и слободите мора, во едно демократско општество, да биде поврзано со една од целите на применливиот закон и треба да биде стриктно пропорционално со целта на тој закон.“ Овие одредби од ставот 24 се многу важни правила на толкување во процената за тоа дали практиките кои имаат влијание врз човековите права се во согласност со меѓународните стандарди. Тие, делумно, се залагаат за принципот дека ниту една дозволива цел не може да ги оправда средствата коишто се прекумерни или прекумерно ограничувачки.

## Б. Правна рамка: обем и систем

За демократски избори е потребно да постои изборен систем којшто ќе ја изразува волјата на народот, искажана преку нивните гласови, во места или мандати кои треба да ги добијат избраните претставници (во законодавните органи или на други јавни функции). Ова може да се оствари преку пропорционален гласачки систем, мнозински гласачки систем, или комбинација од двата. Без оглед на методот којшто е избран, мора да постои воспоставен механизам преку кој народниот глас на луѓето ќе се преточи во претставничка влада во законодавните органи.

Заложбите на ОБСЕ,<sup>209</sup> регионалното право и резолуциите на Генералното собрание на Обединетите нации<sup>210</sup> признаваат дека не постои ниту еден единствен изборен систем којшто е еднакво прилагоден за сите земји.<sup>211</sup> Изборот на земјата во врска со нејзиниот изборен систем треба да се почитува. Но, „Избраниот систем ... мора да го олесни изразувањето на волјата на народот преку периодични и вистински избори спроведени врз основа на универзално и еднакво право на глас и тајно гласање.“<sup>212</sup>

Изборните системи се предмет на историски, политички, културни, верски и други фактори коишто резултираат со различни методи на избори.<sup>213</sup> Кој и да е избраниот систем, сепак, изборите мораат да резултираат со законодавен претставник на главните политички сили во земјата.<sup>214</sup> Барањата за демократски избори, исто така, се однесуваат и на изборите за извршните функции.

<sup>209</sup> Copenhagen Document, 4.

<sup>210</sup> Види ECtHR, *Mathieu-Mohin* case, p. 54; EComHR, *Liberal Party and X v. United Kingdom* case.

<sup>211</sup> Види, на пример, UN General Assembly Res. Nos. 46/137 (17 December 1991) и 47/130 (18 December 1992).

<sup>212</sup> Goodwin-Gill, p. 28. Види исто CDL Guidelines, II.4: „Во поглед на погоре споменатите принципи, може да се избере кој било изборен систем.“

<sup>213</sup> Goodwin-Gill, *id.*

<sup>214</sup> See ECtHR, *Mathieu-Mohin* case, p. 54; EComHR, *Liberal Party* case.

Терминот *периодични* е подложен на различни толкувања, во зависност од должината на временскиот период помеѓу изборите. Европската комисија за човекови права одреди дека посебниот петгодишен изборен циклус не претставува неразумен интервал.<sup>215</sup> Оваа одлука е во согласност со општата меѓународна практика да се одржуваат регуларни избори на секои четири до пет години за националните законодавни органи и претседателствата.<sup>216</sup> Исто така, треба да се посвети внимание на соодветниот временски интервал помеѓу распишувањето и поставувањето на изборите, така што партиите и кандидатите ќе имаат доволно време да се подготват за изборите, особено за соопштувањето на политичките пораки до изборното тело.

Копенхагенскиот документ обезбедува дека, во земјите-членки во ОБСЕ, најмалку еден дом од националниот парламент мора да биде избран по пат на директно и универзално право на глас. Регионалните стандарди кои се во подем во Европа<sup>217</sup>, Евроазија<sup>218</sup>, и на други места исто така се во насока на вклучување на регионалните и локалните законодавни органи. (Стандардот во Изборната конвенција на ЗНД, исто така, се подготвува да ги опфати и другите државни функции.)<sup>219</sup>

Сепак, дури и оваа листа не треба да се смета за исцрпна, туку, на неа треба да се гледа повеќе како на листа која е опширна. Во *Метјуз против Обединетото Кралство (Matthews v. United Kingdom)*, Европскиот суд за човекови права го примени членот 3 од Протоколот 1 од ЕЧПР за избор на орган (*viz.*, Европскиот парламент) кој е „доволно вклучен“ во

„законодавниот процес“ за да „сочинува дел од законодавната власт.“<sup>220</sup>

## В. Еднаквост: изборни единици и територијална организација

Изборниот систем мора да обезбеди организација во изборни тела (изборни единици) каде што се одржува изборниот процес. Ова го вклучува и поставувањето граници на изборните единици и го вклучува одредувањето на: (1) зачестеноста; (2) критериумите; (3) степенот на јавното учество; (4) соодветните улоги на законодавните, судските и извршните гранки на власта; (5) назначувањето на финална власт за избирање на конечниот план за изборните единици; и (6) определувањето на околностите во коишто големината на изборната единица може да отстапува од поставените критериуми.

Изборните единици мора да бидат исцртани на начин кој ќе ја зачува еднаквоста меѓу избирачите, камен-темелникот на демократските избори.<sup>221</sup> Сепак, тоа не го спречува земањето во предвид на соодветноста и пристапноста за избирачите, вклучувајќи и користење на претходно постојните административни граници. Понатаму, изборните единици не смеат да бидат исцртани врз дискриминаторска основа, којашто ја разводнува гласачката моќ на етничките, расните, верските или другите групи.

Најдобрите практики за изборните единици треба да бидат повторно исцртани според следниве упатства:<sup>222</sup> (1) реорганизацијата треба да се спроведува периодично за да се осигура дека еднаквоста меѓу избирачите не е намалена поради движење на населението; (2) треба

<sup>215</sup> EComHR, *Timke case*.

<sup>216</sup> CDL Guidelines, I.6, повикуваат на периодот меѓу изборите за законодавни собранија да не надминуваат пет години.

<sup>217</sup> Види CDL Guidelines, I.5.

<sup>218</sup> Види ACEEEO, 2(2.1).

<sup>219</sup> CIS Electoral Convention, 1(1).

<sup>220</sup> European Court of Human Rights, Application No. 28433/94, 18 February 1999.

<sup>221</sup> Види, општо, *Id.*; UDHR, 1, 2, 21(3); ICCPR, 25(b); ECtHR, *X v. United Kingdom* и *Liberal Party cases*; CDL Guidelines, I, 2.2, 2.4.b & 2.5; ACEEEO, 9(1.1-1.2).

<sup>222</sup> Види, општо, CDL Guidelines, I, 2.2.

да има голем степен на јавно учество во процесот на исцртувањето на границите; (3) отстапувањето од еднообразното население во изборните единици треба да биде сведено на минимум; и (4) изборните единици треба да се разгледуваат доволно пред почетокот на изборите, со цел, да се минимизира ефектот од новите граници врз изборните резултати и да се избегне нестабилноста и збунетоста и разочарувањето на гласачите.

Изборите кои се спроведуваат врз основа на еднакво право на глас бараат еднаквост на гласачката моќ. Во принцип, ниту еден глас не треба да има поголема пропорционална тежина од некој друг глас, затоа треба да има приближно еднаков број избирачи по избран претставник во секоја изборна единица. (Максималното отстапување обично е изразено во проценти над или под просекот за сите изборни единици, а некои експерти се имаат обидено да идентификуваат прифатлив обем).<sup>223</sup>

Принципот на еднаквоста на гласачката моќ не бара систем на пропорционално претставување. Како одговор на жалба којашто потекна од Обединетото Кралство, Европската комисија за човекови права го толкуваше членот 3 од Протоколот 1 за ECHR со значење дека на различните политички партии мора да им биде дадена разумна можност да ги презентираат своите кандидати за изборите, но не бараше изборен систем којшто би осигурал дека вкупниот број на гласови за секој кандидат или партија би бил пропорционално одразен во составот на законодавната власт.<sup>224</sup>

Од перспективата на меѓународното право, територијалната организација се гледа како повеќе како артефакт на севкупниот

изборен систем<sup>225</sup> отколку одвоен субјект. Општата цел секогаш останува иста: да се пренесе волјата на народот во ефективна претставничка влада.<sup>226</sup> Државната практика и разликата меѓу самите држави во смисла на население, географија, распределба на населението, традициите на заедниците и ресурсите откриваат дијапазон на потенцијални варијации.<sup>227</sup>

Сепак, значителните разлики на претставувањето во однос на сразмерот на населението помеѓу изборните единици, покренува други прашања. На пример, дали различноста има ефект врз одземањето на правото на глас на групата или групите, спротивно на меѓународната норма на недискриминација? Или, дали нееднаквата поделба неправично влијае врз исходот од изборите?<sup>228</sup> И во едниот и во другиот случај се зголемува можноста за прекршување на меѓународното право или стандардите.<sup>229</sup>

## Г. Непристрасност: Администрација и управување

Спроведувањето на демократски избори бара од институциите да ја извршат работата за одржување на изборите. Мора да постои изборна администрација која ќе може да утврди дека ливчињата се испечатени, дека се отворени гласачките места и дека имаат соодветен персонал и дека функционираат, дека се пребројани гласовите и дека се прогласени победниците. Ова е критична област, затоа што изборните административни институции често донесуваат важни одлуки кои можат да имаат влијание врз исходот од изборите. За да се обезбедат вистински демократски избори, изборната администрација мора да биде политички непристрасна и административно ефективна.

<sup>223</sup> Види, на пример, *id.*, I, 2.2.iv (не повеќе од 10 насто отстапување во нормални околности).

<sup>224</sup> EComHR, *X. v. United Kingdom*, *op. cit.* Европскиот суд за човекови права усвои сличен став во случајот Mathieu-Mohin, види особено стр. 23-24. Види, исто, EComHR, *Liberal Party case*, стр. 211.

<sup>225</sup> Види *id.*

<sup>226</sup> Види *id.*

<sup>227</sup> Види *id.*

<sup>228</sup> Види *id.*

<sup>229</sup> Види *id.*

Постојат две главни форми на изборна администрација. Онаму каде што постои долгогодишна традиција на независност на административните власти од оние коишто ја имаат политичката моќ, изборната администрација може да се извршува директно од страна на владата преку една или повеќе граѓански структури на служби, со или без специјален надзорен орган којшто го набљудува процесот. Изборната администрација, исто така, мора да функционира независно од редовните владини структури, приод којшто е особено омилен во оние земји кои имаат пократка традиција на автономија за редовни владини власти.<sup>230</sup> Во земјите без долга традиција на демократски избори и плуралистички политички систем, особено онаму каде што јавната доверба во интегритетот на изборната администрација сè уште не е доволно воспоставен, поставувањето независни изборни комисии досега се покажа како подобра практика.<sup>231</sup> Независната изборна администрација обично вклучува централна и национална изборна комисија со овластување и одговорност над второстепените изборни комисии и одбори.

Непристрасна изборна комисија може да се постигне преку, главно, непартиски состав или да се состои од урамнотежено членство кое во себе вклучува широк обем на политички организации (партии или други номинирајќи организации). Кога изборната администрација вклучува претставници на политичките партии, тогаш најдобрата практика е да се обезбеди вклучување на претставниците од цел спектар на партии, притоа обезбедувајќи дека ниту една друга партија или здружение на партии не ја контролира комисијата.

Гледано на хиерархијата на независната изборна администрација, обично постои редица од комисии помеѓу централната комисија и одборите на најниско ниво. Овие второстепени изборни комисии често

се формирани за секоја изборна единица каде што е избран член на законодавното тело. Во изборите во повеќе изборни единици, овие комисии обично играат голема улога во сумирање на гласовите и носењето одлуки по жалбите, како и за другите кандидати кои се регистрираат.

Понекогаш, исто така, се формира и уште еден посреднички орган на регионално ниво, со цел, да се извршат административните а понекогаш и останатите функции (вклучувајќи го и сумирањето на резултатите од гласовите). Во глобала, основното ниво на изборната администрација е одборот на избирачките места, каде што практично се одржува гласањето.

Државната или централната изборна комисија треба да биде орган којшто функционира врз постојана основа а не за ограничен временски период само пред почетокот на изборите. Оваа препорака, најдобра практика, е оправдана со потребата да се продолжат одредени програми коишто се поврзани со изборите и да се претстави изборната перспектива во поглед на другите владини програми во текот на времето помеѓу двата изборни циклуси. Сепак, пониските изборни комисии/органи, особено комисиите на гласачките места, честопати се привремени органи коишто се воспоставуваат пред почетокот на изборите.

Во глобала, изборната администрација ќе ги надгледува сите аспекти на спроведувањето на изборите, вклучувајќи:

- Регрутирање и обука на службени лица за избори и работници коишто се одговорни за спроведувањето на изборите;
- Надгледување на евидентирањето на избирачите и подготвување на избирачките списоци;

<sup>230</sup> Види, на пример, CIS Electoral Convention, 11(1), 19(2)(j); ACEEEO, *id.*

<sup>231</sup> Види CDL Guidelines II,3.



- Верификување на кандидатите за гласање;
- Произведување и дистрибуција на гласачките ливчиња и други гласачки материјали на сигурен и ефикасен начин;
- Информирање на избирачите за изборите, избирачките места и гласачките процедури;
- Информирање на избирачите за политичките партии и кандидатите;
- Заштита на тајноста и безбедноста на гласањето;
- Пребројување на гласачките ливчиња и сумирање на резултатите на одговорен начин;
- Утврдување на победниците и доделување на мандатот; и
- Првостепено разрешување на жалбите коишто се однесуваат на изборниот процес, вклучувајќи ги и прекршувањата на правото на глас или на истакнување кандидатура.

Непристрасна изборна администрација е од огромна важност за демократските избори.<sup>232</sup> Понатаму, непристрасноста во изборната администрација мора да биде придружена со изгледот на правичност. Без оглед на тоа како е структурирана изборната администрација, важно е дека таа не само што функционира на непристрасен начин туку, исто така, се смета за таква од страна на избирачите.

Особено внимание треба да се посвети на потребата од градење систем за демократски избори, за да им се обезбеди на избирачите можност да се информираат во врска со важноста на изборите и за политичките партии и кандидатите и нивните програми. Ова може да вклучи поопшта граѓанска едукација за функцијата и целта на демократските институции, важноста на претставниците и улогата

на управувањето и опозициските партии. Избирачите, исто така, треба да бидат информирани и за конкретните гласачки процедури, вклучувајќи го и тоа како треба да ги пополнат гласачките ливчиња, да го пронајдат вистинското место за гласање, или да добијат информации за алтернативните методи на гласање. Понатаму, ставот 7.7 од Копенхагенскиот документ искажува дека не смее да им се дозволи на ниту едно административното дејство, насилството, или заплашувањето, да ги спречат партиите и кандидатите во слободно презентирање своите ставови и квалификации, со цел, да ја добијат поддршката од избирачите.

Правната легислатива за демократските избори (која е во постојан развој) главно се занимаваше со основните прашања како што се правото да се гласа и да се биде избран. Така, областа на граѓанската едукација и гласачкото информирање општо се разгледуваше не во правен контекст туку од гледна точка на добрата практика. Сепак, како што се покажува со изборните набљудувачки извештаи издадени од страна на меѓународните организации, избирачите мораат да бидат соодветно едуцирани и информирани за гласачките процеси, кандидатите, политичките партии и жалбените механизми и разрешувањето на споровите, со цел, да се обезбеди верно претставување на волјата на гласачите преку изборите.

Важноста на граѓанската едукација и информирањето на избирачите е презентирана во ставот 7.7 од Копенхагенскиот документ, којшто укажува на тоа дека законот и јавната политика треба да се погрижат за тоа, избирачите да не бидат спречени од можноста да дознаат за политичките партии и кандидатите. Спротивната страна на овој принцип е тоа дека одговорните власти треба активно да работат на информирање

<sup>232</sup> Види UNHRC Comments, 20; CDL Guidelines, II, 3.1; ODIHR Legal Review Guidelines, VI; ACEEEO, 5(2.5), 13; IPU, 4(2). Види, на пример, IPU, *id.*, во којшто се посочува: „... Државите треба да ги преземат неопходните ... чекори за да осигурат прогресивно постигнување и консолидирање на демократските цели, вклучувајќи и преку воспоставување неутрален, непристрасен или урамнотежен механизам за управување со изборите. ...“



и едуцирање на избирачите во однос на изборните процеси, кандидатите и политичките партии (или други организации кои номинираат кандидати) и за програмите на кандидатите.

Покрај споменатите теми, програмите за гласачките информации треба да вклучат референци за процедурите за избирачите за заштита на нивните избирачки права, вклучително и во поглед на нивното евидентирање како избирачи. На крај, едуцирањето на граѓаните и гласачките информативни материјали, исто така, треба да бидат достапни и на јазиците или дијалектите на националните или на јазичните малцинства во тие географски области каде што се наоѓаат тие малцинства и преку медиумите соодветни за да се допре до тие малцинства.

#### Д. Право на глас: универзално и еднакво право

Гласањето е основниот елемент на демократскиот изборен систем. Најпрвин, мора да постојат јасни и вклучителни критериуми за препознавање на тоа кој има право на глас на дадени избори во согласност со барањата од Копенхагенскиот документ и сите поважни меѓународни инструменти за човековите права, дека вистински избори треба да се спроведуваат врз основа на универзалното и еднакво право на глас.

Поради тоа, изборниот систем мора да обезбеди јасно и тесно дефинирани критериуми кои се однесуваат на околностите во кои правото на глас може да биде одбиено, повлечено, или одземено. Критериумите кои ја поставуваат дефиницијата за универзално право на глас (на пример, возраст и државјанство) мора да бидат земени предвид во уставот

и во изборното право, а критериумите за дисквалификување (на пример, поради ментална неспособност или кривична пресуда) мора да се дефинирани во законот и треба да се спроведат преку судски дејствија.<sup>233</sup>

На секое лице кое има право на глас мора да му биде дозволено да го искористи своето право на глас на недискриминаторски начин врз основа на еднаквиот третман пред законот.<sup>234</sup> Овој принцип бара на лицето кое има право на глас да му биде дозволено да го искористи своето право на глас без никакви разлики од кој било вид, како што се расата, бојата на кожата, полот, јазикот, верата, политичкото или друго мислење, националното или општественото потекло, поврзаноста со некое национално малцинство, сопственост, раѓање, инвалидитет, или друг личен статус. Ова е елемент на еднакво право на глас. Друго право коешто е дискутирано на друго место во овој Историјат извештај, се однесува на еднаквата вредност на гласот на секој гласач кога се определуваат изборните единици и други аспекти од подготовката на изборниот систем.

Изборниот систем мора да обезбеди механизам за евиденција на избирачите. Правото на глас не може да биде обезбедено доколку не е можно ефикасно да се одреди кој е подобен и на тој начин да му биде дозволено да гласа на изборите. Понатаму, правото на глас се поткопува доколку изборниот систем не е во можност да ја обезбеди прецизноста на избирачките списоци и поради тоа или да им го одземе правото на глас на подобните избирачи или да дозволи нелегално гласање. На тој начин, една друга важна компонента на изборниот систем е соодветното спроведување на избирачката евиденција и одржувањето на избирачките списоци.

<sup>233</sup> Види UNHRC Comments и ICCPR, *id.*; ECtHR, *Labita* case; EComHR decisions; CDL Guidelines, 1, 1.d; ACEEEO, 20 (1) and (2.1)-(2.2). CDL Guidelines, *id.*, се дозволува лишување од правото на глас или да се биде избран само доколку е тоа пропишано со закон, со почитување на принципот на пропорционалност, врз основа на ментална неспособност или кривична пресуда за тешко кривично дело, со повлекување на политичките права или утврдување ментална неспособност наметната по пат на итна одлука на судот.

<sup>234</sup> Види Copenhagen Document, 7.3.

Ова, исто така, бара и определување на методот на воспоставување гласачка подобност.

### 1. Општо за правата на глас

Бидејќи правото на глас е најосновниот елемент на системот на демократските избори, постои развиен корпус на практики кои се однесуваат на тоа кои ограничувања можат да бидат наметнати врз правото без да се направи прекршување на принципите на универзалното и еднакво право на глас изнесено во меѓународното право за човековите права. Општо земено, ограничувањата спаѓаат во четири категории: (1) определување најниска возраст; (2) исполнување на услов за државјанство; (3) исполнување на услов за жителство; и (4) губење на правото на глас поради ментална неспособност, криминално однесување, или други фактори. Како и да е, какво било ограничување врз правото на глас, мора да биде детаљно анализирано во поглед на тоа дали е јасно оправдано поради исклучителни околности и дали е пропорционално со околностите коишто се во прашање.

Правото на глас природно е предмет на определена минимална возраст. Прифатената практика во регионот на ОБСЕ е дека минималната возраст за гласање не треба да надмине 18 години.<sup>235</sup> Сепак, повеќето постојни норми коишто се посебно поврзани со изборите се воздржуваат од посочувањето дефинитивна возраст и наместо тоа

зборуваат за возраста на полнолетството или зрелоста.<sup>236</sup>

Правото на глас е нормално предмет на услов за државјанство, особено ако станува збор за националните избори. Сепак, конкретните регионални инструменти им обезбедуваат на граѓаните од земјите-членки да им биде дозволено да гласаат на локалните избори во други земји-членки после определен период на престој во таа земја.<sup>237</sup>

Правото на глас, исто така, може да биде предмет и на исполнување на условите за жителство, така што можат да им се одземат гласачките права на граѓаните коишто доброволно живеат во странство.<sup>238</sup> За гласање на локални или други поднационални избори, може да се бара разумен период на престој во тоа место за да му се дозволи на лицето да гласа.<sup>239</sup>

Во некои земји, на лицата кои се осудени на затворски казни им е одземено правото на глас. Таквите ограничувања беа поддржани од Европската комисија за човекови права.<sup>240</sup> Сепак, во *Лабита против Италија (Labita v. Italy)*,<sup>241</sup> Европскиот суд за човекови права утврди прекршување на членот 3 од Протоколот 1 од ЕЧПР во случајот каде што едно лице доживеало губење на правата како избирач според законските одредби насочени кон контролирање на организираната криминална активност. Признавајќи дека привременото одземање на избирачките права на лицето против кое имаше доказ дека било член на

<sup>235</sup> Види Child Rights Convention, *op. cit.*, 1, каде што се вели дека едно лице добива политички права на возраст од 18 години.

<sup>236</sup> Види *id.*; UNHRC Comments, 14; ICCPR, 25(b); Child Rights Convention, 1; CDL Guidelines, I, 1.b и c; ACEEEO, 8 (1.1). Во CDL Guidelines, *id.*, се вели: „Правото на гласање мора да се стекне, најдоцна, на возраст на полнолетство“ и ACEEEO го зазема истиот пристап.

<sup>237</sup> Види Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, Art. 6, ETS No. 144 (стапена во сила на 1 мај 1997 година); треба, исто така, да се посочи дека Комонвелтот на нациите (the Commonwealth of Nations) им дозволува на граѓаните на Комонвелтот да гласаат на националните избори во својата земја каде што живеат; изборите за Европскиот парламент, исто така, им даваат право на глас на граѓаните на земјите на Европската унија во сопствената земја каде што живеат, други вакви примери би можеле да се развиеат иднина.

<sup>238</sup> Види EComHR, *X v. United Kingdom* (решение за жителство).

<sup>239</sup> Види CDL Guidelines, I, 1.c; ACEEEO, 8(1.3).

<sup>240</sup> EComHR, 5 October 1972, c/RFA, DR 43 p. 28; *X v. Federal Republic of Germany*, App. No. 2728/66, 25 European Commission on Human Rights Dec. and Rep. 38, 40 (1967); *H. v. The Netherlands*, App. No. 9914/82, 33 European Commission on Human Rights Dec. and Rep. 242, 245-46 (1983).

<sup>241</sup> ECtHR, *Labita case*.

мафијата следи легитимна цел, сепак Судот оцени дека нема конкретен доказ врз којшто може да се заснова „сомневање“ дека господинот Лабита и припаѓал на мафијата. Поради тоа Судот не можеше да ја земе предвид санкцијата како сразмерна и одреди дека имало прекршување на Протоколот.

Правото на глас може да биде и предмет на губење причини коишто се поврзани со одземањето на граѓанските привилегии на лицето, како што е менталната неспособност, извршувањето тешко кривично дело, или можеби други фактори. Сепак, каква било одредба за губењето на правото на глас мора да биде детално опишана. Основите за потенцијалното губење на правото на гласање мораат да бидат јасно изнесени во законот. Принципот на пропорционалност мора да се почитува.<sup>242</sup> Губењето на правото на глас или кандидирање за избори може да биде наметнато само преку пресуда од страна на суд и, во некои земји, мора да биде основа за одделна судска постапка. Исто така, според толкувањата на Европскиот суд за човекови права, правото на глас мора да биде автоматски обновено веднаш откако ќе истечат или ќе се отстранат основите за неговото повлекување.

Гласањето на изборите обично се смета за право коешто е поврзано со државјанството. Неколку земји одат и подалеку од тоа и сметаат дека евидентирањето за гласачи, па дури и самото гласање, е должност и затоа е задолжително. Некои земји одат толку далеку што дури и наметнуваат казни за граѓаните коишто не се евидентирале или не гласале, но овие казни не се спроведуваат секогаш. Европската

комисија за човекови права утврди дека задолжителното гласање е во согласност со Протоколот бр. 1, членот 3.<sup>243</sup>

## 2. Национални малцинства

Националните малцинства се признати дека имаат еднакви права за учество во јавните работи, вклучувајќи и по пат на ефективно претставување на јавни функции.<sup>244</sup> Ова ги вклучува и правата на гласање, учество во изборите, учество во јавните работи и формирање политички партии без дискриминација.

Претставувањето на националните малцинства може да биде олеснето со отстранувањето на бариерите за учество, како што се определувањата на изборните единици и прописите на кворумот. Сепак, кога е неопходно, претставувањето на националните малцинства може, исто така, да биде засилено преку многу поактивни мерки, како што се: (1) печатење ливчиња и/или друг изборен материјал и на официјалниот јазик(ци) и на јазикот(ците) на малцинствата; (2) резервирање или распределување позиции во сите органи на власта, вклучувајќи ги и законодавните, судските, извршните и административните органи; (3) поставување изборни единици од кои се избира еден кандидат за да можат концентрираните малцински избирачи да изберат кандидат од нивната изборна единица; (4) воспоставување на пропорционални претставнички системи во големи изборни единици, со формула за доделување мандати што е поволна за помалите партии и без висок законодавен праг (потребен е минимален процент на гласови за да се освои претставничко место); (5) дозволување на

<sup>242</sup> Види фусноти во прилог на Пододделот 1, погоре.

<sup>243</sup> EcomHR, X v. Austria.

<sup>244</sup> Правото на националните малцинства да учествуваат еднакво во политичкиот процес се признава со Декларацијата за малцинствата на ОН, *op. cit.*, 2(2), каде што се посочува дека припадниците на националните малцинства имаат „право ефективно да учествуваат во ... јавниот живот“, а во Конвенцијата за малцинства на СЕ, *op. cit.*, 15, каде што се признава државната обврска за олеснување на учеството на „националните малцинства во културниот, општествениот и економскиот живот и во јавните работи, особено во оние коишто ги засегаат.“ Исто така, Копенхагенскиот Копенхагенскиот документ им поставува одговорност на земјите-членки за почитување на учеството на националните малцинства во јавните работи, особено во оние „коишто се однесуваат на заштитата и унапредувањето на идентитетот на таквите малцинства.“ Види, исто, членовите 1.4, 2.2, и 5(с) од Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација, во којашто многу земји-членки на ОБСЕ фигурираат како земји учеснички.

преференцијално гласање со што ќе им се овозможи на избирачите да ги рангираат кандидатите по нивен избор или да изберат кандидати на една или на неколку листи; и (6) намалувањето на прагот за претставување во законодавните тела (законодавен праг).<sup>245</sup>

Ако соодветното претставување за националните малцинства не може да се оствари преку елементите на изборниот систем или на слични начини, малцинското претставување може да биде засилено директно преку специјални гласачки аранжмани. Се смета дека таквите мерки не го прекршуваат принципот на еднакво право на глас, ако се усвоени заради легитимна дополнителна цел или за да се засили учеството на малцинствата во националниот политички живот.<sup>246</sup>

### 3. Жени

Уживањето на еднакви права (вклучувајќи го и правото на политичко учество) без разлика на полот е општо признаено со Повелбата на Обединетите нации, UDHR, ICCPR, Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација на жените (CEDAV), и други конвенции, вклучувајќи ја и Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација (CERD) и Конвенцијата за правата на детето.

Во Конвенцијата за политичките права на жените од 1952 година во членот 1 се вели дека „Жените имаат право на глас на сите избори под еднакви услови со мажите, без каква било дискриминација“. Во поскорешната CEDAV (види подолу) во членот 7 се наведува дека:

Државите членки ги преземаат сите погодни мерки за отстранување

на дискриминацијата на жените во политичкиот и јавниот живот во земјата, а посебно се должни да го обезбедат, под еднакви услови како и на мажите, правото на жените:

- (а) Да гласаат на сите избори и јавни референдуми и да бидат избрани во сите тела што се избираат по пат на јавни избори;
- (б) Да учествуваат во креирањето и спроведувањето на владината политика и да заземаат раководни положби и да ги вршат сите јавни функции на сите нивоа на власт;
- (в) Да учествуваат во работата на невладините организации и здруженија што се занимаваат со јавниот и политичкиот живот во земјата.

И покрај тоа, жените честопати се соочуваат со бариери на нивното фер и ефективно претставување поради генерализираната дискриминација, вклучувајќи ја тука и онаа во поглед на нивното учество во јавниот живот. Во некои земји во рамките на регионот на ОБСЕ, гласовите на жените се предмет на прекршувања на тајноста и на прекумерно влијание поврзано со практиките на групно гласање, семејно гласање и гласањето за други појави коишто не се сосема искоренети.

За борба против дискриминацијата во избирањето претставници, државите треба да се стремат кон воспоставување изборни системи, коишто ја олеснуваат целосната еднаквост на мажите и жените, така што и мажите и жените ќе можат целосно да ги остварат своите загарантирани права за учество во јавниот живот и на избори. Понатаму, мора да се продолжат активните напори за елиминирање на сите форми на гласање во име на друг.

<sup>245</sup> Види, општо, ODIHR, Minority Electoral Guidelines.

<sup>246</sup> Види, особено, Copenhagen Document, 31. Види, исто, CDL Guidelines, I, 2.4.b: „Специјални правила со коишто на националните малцинства им се гарантираат резервирани места или се обезбедуваат исклучоци на критериумите за нормално доделување на местата ... во принцип не се спротивни на еднаквото право на глас“.

Исто така, може да се преземат дополнителни мерки за да се зголеми бројот на жените кандидати и жени коишто се на функции.<sup>247</sup> Во некои земји во регионот на ОБСЕ, од политичките партии и други организации кои поднесуваат листи на кандидати се условуваат да истакнат минимален број кандидати од секој пол, иако се забележува дека женските кандидати честопати не се поставуваат на кандидатската листа на позиции коишто би резултирале со еквивалентен број освоени места во случај партијата да биде успешна.<sup>248</sup> Во неколку случаи, беа наметнати дополнителни барања со кои беше направен обид да се посвети внимание на последново прашање.

Во поглед на специјалните мерки кои се однесуваат на дискриминацијата на жените, во членот 4(1) од CEDAV се вели:

Усвојувањето на посебни привремени мерки од страна на државите членки, што имаат за цел да се забрза остварувањето на рамноправноста на мажите и жените дефакто, не се смета за дискриминација како што е дефинирано во оваа конвенција, но не смее на кој и да било начин да има за последица нееднакви или различни мерила, а овие мерки ќе престанат да важат кога ќе се оствари целта на сите да им се дадат еднакви можности и третман.

#### 4. Лица со попреченост

ICCPR поставува изборни права за сите граѓани „без неразумни ограничувања“ и преку „универзално и еднакво право на глас“. На тој начин, не треба да се наметнуваат никакви ограничувања врз правото на гласање врз основа на (1) физички или сетилен инвалидитет; (2) писменост и образование; или

(3) интелектуален инвалидитет или душевна болест, освен ако станува збор за недостаток на ментална способност којашто го оправдува повлекувањето на правото на глас. Исто така, критериумите коишто се употребуваат за да се ограничи правото на глас мора да бидат недискриминаторски.

Дискриминацијата, незнаењето, сиромаштијата и запоставеноста придонесуваат за политичко и изборно одземање на правото на глас на лицата со попреченост. Некои од најдобрите практики кои се занимаваат со овој проблем ја вклучуваат и помошта на избирачите со попреченост да стигнат до гласачките места и да ги уфрлат гласачките ливчиња на достоинствен начин со којшто се зачувува тајноста на ливчето и се спречува прекумерно влијание врз гласачот; и примена на специјални гласачки методи (како што се гласање во отсуство со користење на систем со два плика, или гласање надвор од избирачкото место - понекогаш наречено „мобилно гласање“). Понатаму, властите коишто се одговорни за едуцирањето на граѓаните и информирањето на избирачите треба да ги имаат предвид потребите на избирачите со попреченост во изработката и спроведувањето на овие програми.

#### 5. Евидентирање на избирачите

Од индивидуалното право на гласање следи и должноста на државите да гарантираат ефективно спроведување на тоа право преку евидентирање на избирачите. Избирачките списоци треба да се ажурирани, точни, комплетни, лесно достапни за инспекција од страна на квалификуваните избирачи (во согласност со заштитата на личните податоци) и по можност од страна на други (како

<sup>247</sup> Види, на пример, CIS Electoral Convention, 10(2), којашто повикува на „натамошни чекори насочени кон обезбедување фер и реални можности за жените, еднакви со мажите, за искористување на правото да се избира и да се биде избран ...“, за изборните места и поединечно и како дел од политичките партии (коалиции) под услови и во согласност со процедурата пропишана во уставот, законите.

<sup>248</sup> Види, на пример, конечен извештај на ОДИХП за парламентарните избори во Поранешната Југословенска Република Македонија од 2002 година.



што се изборните кандидати и научните истражувачи) кои имаат легитимна причина за пристап до нив. Мора да има процедури за да се обезбеди точна евиденција на избирачите коишто биле изоставени од избирачкиот список, чишто детали се погрешно запишани, или коишто ја достигнале законската возраст за евидентирање по објавувањето на избирачкиот список. Исто така, мора да има процедури што ќе се спротивстават на постоечките евиденции и на внесување на нови евиденции на починати лица, тие кои се наоѓаат под дозволената старосна граница, или на некој друг немаат право да гласаат.

Некои од најдобрите практики за избирачката евиденција го вклучуваат и одржувањето на постојаните списоци кои се ажурираат периодично, најмалку еднаш годишно. Ако избирачите не се евидентираат автоматски, тогаш треба да им се даде доволно долг временски период за да се пријават за евиденција. Избирачите треба да бидат целосно информирани за можноста да ја проверат точноста на својата евиденција. Ако властите не успеат да ги направат побараните корекции, поединецот треба да ја има можноста да побара натамошно разгледување, вклучувајќи и по судски пат.

Без оглед на тоа кој систем се употребува за создавање и одржување на избирачкиот список, неопходно е системот да биде транспарентен и отворен за проверка од страна на избирачите, политичките кандидати и набљудувачите на изборите. И покрај тоа што постојат важни прашања на приватноста, коишто може да бидат различно согледани од страна на различни земји, треба да биде овозможен пристап за проверка на избирачкиот список. Во многу земји, на политичките кандидати и набљудувачите на изборите не само што им е дозволено да имаат увид во избирачките списоци туку им се

обезбедуваат и примероци од списоците. Компјутеризацијата на избирачките списоци дозволува евтино и лесно копирање на податоците на це-де ром и на други средства, што ја зајакнува способноста на изборната администрација да ја поттикне верификацијата на избирачкиот список, што води кон подобрена точност на избирачките списоци и поголема јавна доверба во изборниот процес.

## Ѓ. Кандидатури и политички партии

### 1. Еднаков третман во законското признавање на политичките партии и квалификацијата за гласање

Заедно со правото на глас, правото да се биде избран е основен елемент на демократските избори. На поединците и групите мора да им се дозволи, без дискриминација или неразумни ограничувања, да формираат политички партии со цел да бараат управна функција и да изнесуваат јавни политики врз основа на нивните заеднички програми.<sup>249</sup> Законското признавање на политичките партии мора да им биде дадено врз недискриминаторска основа и на навремен начин којшто дозволува ефективно користење на правото да се биде избран и на сите поврзани граѓански и политички права.<sup>250</sup> Сите политички партии и кандидати мора да ја имаат можноста меѓусебно да се натпреваруваат на изборите врз основа на еднаков третман пред законот.<sup>251</sup> Исто така, законот и официјалните политики треба да создадат подеднакви услови за сите политички партии и кандидати вклучени во изборните процеси.<sup>252</sup>

Како и во случајот со правото на глас, ограничувањата врз правото да се

<sup>249</sup> Види Copenhagen Document, 7.6.

<sup>250</sup> Види *id.*; види, исто, ICCPR, 25, *op. cit.*; UNHRC General Comments, *op. cit.*; и дискусијата и фусотите во Оддел 3 подолу.

<sup>251</sup> Види Copenhagen Document, 7, особено 7.5-7.6.

<sup>252</sup> Види *id.*, особено 7.7-7.8.



биде избран мора да се ограничат на прифатените критериуми: барањето за возраста, коешто може да биде малку и повисоко од законската возраст за гласање во случајот на кандидатурите за високи државни функции; барања за државјанство; разумни барања за жителство; и пропорционални ограничувања или дисквалификација во случаи каде што постојат наоди за недостаток на ментална способност и кривични пресуди. Понатаму, дозволиво е да се одбие квалификација за кандидатура за избрана функција на оние коишто во моментот имаат одредени други владини функции врз основа на конфликти на интерес или доктрината за неспоивост на функциите. Сите слични ограничувања на правото да се биде избран мораат да бидат разумни, недискриминаторски и мора да бидат јасно дефинирани во законот или во уставот.

На кандидатите коишто се кандидираат за функција мора да им се дозволи да се кандидираат или како партиски кандидати или поединечно.<sup>253</sup> Во земјите каде што се употребува пропорционалното претставување врз основа на гласање за партиски листи, на партиите мора да им се дозволи да вклучат и лица кои не се членови на партијата и кои не се наоѓаат на партиските листи. Исто така, кандидатите не смеат да се дискриминираани без оглед на партиската припадност или непостоењето на партиска припадност.

## 2. Пристап до гласачкото ливче

Со цел да му се даде ефект на правото да се биде избран, процедурите за регистрација на кандидатурите мора да бидат недискриминаторски и, исто така, треба да бидат директни.<sup>254</sup> Основите за одбивање на апликацијата за евидентирање треба да се засноваат врз објективни критериуми коишто се

јасно наведени во законот. Монетарните депозити можат да бидат со доволен износ за да ги обесхрабрат несериозните кандидатури, но, не треба да бидат толку високи за да се спречат легитимните политички партии или независните кандидати од добивањето пристап до гласањето. Финансиските гаранции треба да бидат рефундирани ако се добие одреден доволен број (или процент) од гласовите. Нивото на прагот на поддршка (како што е покажано преку доставувањето петиции потпишани од страна на избирачите), исто така, треба да овозможуваат доволно време (во смисла на бројот на потписи којшто е потребен, времето дозволено за собирањето на потписите и други процедурални барања). Процесот на верификување на автентичноста на потписите кои поддржуваат нечија кандидатура мора да биде разумен и применет на недискриминаторски начин. Таквите процеси, исто така, мораат да бидат транспарентни, вклучувајќи ја тука и отвореноста за следење од страна на претставниците на политичките партии/кандидатите и набљудувачите на изборите. На евидентираниите избирачи, или поопшто граѓаните, треба да им биде дозволено да потпишат петиции за квалификација за гласање за повеќе од една партија или кандидат, така што граѓаните ќе ја имаат слободата да ја покажат својата поддршка за системот на политички плурализам и се ослободени од околностите коишто би можеле да станат политички присилни со тоа што можат да бидат повикани да ја покажат својата поддршка само за една партија или кандидат.

Крајните рокови за власта за регистрација да ги одобри или одбие апликациите на политичките партии за законско признавање и барањата за квалификација за гласање на партиите и кандидатите треба да бидат јасно прецизирани. Основите за одбивање мора да бидат јасно изразени во законот и да бидат

<sup>253</sup> Copenhagen Document, 7.5

<sup>254</sup> Види ACEEEO, 4(5).

засновани врз објективни критериуми. Законот треба да допушти поправање на помалите недостатоци во врска со апликациите за законското признавање на политичките партии и за номинациите за гласањето во разумен временски период после нивното одбивање, да обезбеди жалбена постапка пред судот по конечното одбивање на законското признавање или квалификацијата за гласање и јасно да прецизира забрзан процес на жалба за да се овозможи законско признавање и пристап до гласањето ако евидентирањето или квалификацијата на гласачкото ливче биле несоодветно одбиени.

Штом еднаш ќе се добие кандидатурата, прашањето за евидентирање или можното одземање на регистрацијата нормално не треба веќе повторно да се разгледуваат од страна на изборните власти. Можноста за повлекување на регистрацијата на политичката партија или на кандидатот треба да биде многу ограничена, допуштајќи ревизија на регистрацијата само во случаи на сериозни прекршувања на законот и во согласност со јасно дефинирани процедури, вклучувајќи и учество на судството.

### 3. Одбивање на кандидатура: основи и ограничувања

Поради важноста на имање пристапот до гласачкото ливче за политичкиот плурализам и демократските избори, цел корпус на право беше развиен за ограничувањата кои можат да се наметнат врз правото без да се прекршат меѓународните принципи на човековите права. Во овој дел се дискутира за некои од главните случаи кои се однесуваат на ограничувањата на кандидатурата и на политичките партии.

Во *Подколзина против Летонија* (*Podkolzina v. Latvia*),<sup>255</sup> Европскиот суд за човекови права одговори на проблемот

на недостаток од процедурални и материјални законски гаранции кои може да го заштитат правото на лицето да биде кандидат. Кандидатката била кандидирана на парламентарните избори. Врз основа на процената дадена од државниот испитувач, Централната изборна комисија го отстранила нејзиното име од листата на кандидатите со објаснување дека таа немала соодветно познавање на службениот јазик. Кандидатката тврдела дека отстранувањето на нејзиното име од листата на кандидати за парламентарните избори го прекршило нејзиното право да биде кандидат на изборите како што е гарантирано со член 3 од Протоколот бр. 1 од ЕЧПР. Судот оцени дека, бидејќи процената била оставена на дискрецијата на само едно службено лице, и поради отсуството на какви било објективни гаранции или процедури за носење ваква проценка, поништувањето на кандидатурата на г-ѓа Подколзина било некомпатибилно со процедуралните барања или правичноста и законската сигурност за одредувањето подобност за изборите. Едногласно беше одлучено дека имало прекршување на Протоколот бр. 1, членот 3.

Во *Ахмад и другите против Обединетото Кралство* (*Ahmad and Others v. United Kingdom*),<sup>256</sup> Судот се занимаваше со ограничувања на учеството на службените лица од локалната власт во одредени видови политичка активност, вклучувајќи ги и ограничувањата на нивното право да бидат кандидати на изборите. Кандидатите ги оспорија ограничувањата како повреда на нивните права целосно да учествуваат во изборниот процес, според членот 3 Протоколот бр. 1 од ЕЧПР. Судот истакна дека според членот, државите можат да наметнат ограничувања врз правото на некој кандидат за учество на изборите. Сепак, овие ограничувања мора да бидат разгледувани во контекстот на целта која сака да се постигне со помош на законодавната власт во спроведувањето

<sup>255</sup> ECtHR, Podkolzina case.

<sup>256</sup> ECtHR, Ahmad case.

на ограничувачките регулативи. Овде, целта за осигурување на политичката непристрасност во одредени позиции на државната служба се сметаше како доволна за да ги ограничи кандидатите да го користат субјективното право да учествуваат на избори, особено во поглед на фактот дека ограничувањето, единствено, функционира онолку долго колку што кандидатите заземаат политички ограничени позиции. Поради тоа Судот заклучи дека не постоело прекршување на Протоколот бр. 1, членот 3.

Во *Садак и другите против Турција (Sadak and Others v. Turkey)*,<sup>257</sup> Европскиот суд за човекови права се повика на правото да се биде кандидат во контекстот на постизборното одземање на мандатот. Турскиот суд ги прекина парламентарните мандати на кандидатите после распадот на нивната политичка партија врз основа на судската наредба која се повикуваше на јавните изјавите на поранешниот претседател на партијата, а не како резултат на политичките активности на кандидатите како поединци. Европскиот суд за човекови права сметаше дека претерано строгата казна наметната врз кандидатите не може да се смета за пропорционална на легитимната цел врз којашто се потпира Турција, дека мерката била некомпатибилна со самата суштина на правото да се учествува на изборите и да се има собраниска функција, и дека е прекршена неограничената дискреција на избирачкото тело коешто ги избрало кандидатите.

Сличен случај е *Социјалистичката партија и другите против Турција (Socialist Party and Others v. Turkey)*.<sup>258</sup> Турскиот суд ја укина Социјалистичката партија,

утврдувајќи дека целите на партијата се неприфатливи, и им забрани на основачите и раководителите на партијата да имаат слична функција во кој било друг политички орган. Кандидатите тврдеа дека укинувањето на нивната партија и забраната за нивните водачи го прекршило нивното право на слобода на здружување според членот 11 од ЕЧПР.<sup>259</sup> Судот одлучи дека заштитата на мислењето и слободата на нивното изразување е една од целите на слободите на собирање и здружување како што е опфатено во членот 11, што, исто така, се однесува и на политичките партии. Судот, исто така, разгледа дали укинувањето на партијата би можело да се смета за неопходно во едно демократско општество. Судот повторил дека исклучоците коишто се изнесени во членот 11 треба строго да се толкуваат кога станува збор за политичките партии. Применувајќи строг преглед, судот заклучил дека укинувањето на Социјалистичката партија било несразмерно со целта којашто требало да се постигне и последователно на тоа непотребно во едно демократско општество. Според тоа, постоело прекршување на членот 11 од ЕЧПР.

Друг сличен случај од оваа серија случаи е *Обединетата комунистичка партија на Турција и другите против Турција (United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey)*.<sup>260</sup> Во рок од 14 дена од формирањето на Обединетата комунистичка партија на Турција (ТБКП), турскиот суд ја укина партијата и им забрани на основачите и раководителите на партијата да имаат слична функција во каков било друг политички орган. Ова беше засновано врз наодот дека целите на ТБКП поттикнувале сепаратизам и поделба на турската нација. Кандидатите

<sup>257</sup> Види ECtHR, Turkish political cases, *op. cit.*

<sup>258</sup> Види *id.*

<sup>259</sup> Членот 11 од ЕЧПР гласи:

„1. Секој има право на слобода на мирно собирање и на слобода на здружување со други, вклучувајќи го правото на формирање и придружување на синдикати за заштита на своите интереси.

„2. Нема да се постават никакви ограничувања за користењето на овие права поинакви од таквите коишто се пропишани со закон и коишто се неопходни во едно демократско општество од интерес за националната безбедност или јавната сигурност, за спречување на безредија или криминал, за заштита на здравјето или моралот или за заштита на правата и слободите на другите. Овој член нема да го спречи наметнувањето на законските ограничувања врз користењето на овие права од страна на припадниците на оружените сили, на полицијата или на државната администрација.“

<sup>260</sup> Види ECtHR, Turkish political cases, *op. cit.*

останаа на ставот дека распуштањето и забраната за нивните членови го прекршиле нивното право на слобода на здружување кое е загарантирано со членот 11 од ЕЧНР. Европскиот суд за човекови права одреди дека членот 11 е применлив на политичките партии, дури иако таквите организации не се посебно наведени таму, бидејќи политичките партии се суштински за правилното функционирање на демократијата и за важноста на демократијата во системот на ЕЧНР. Судот заклучи дека мерката којашто е драстична, како таа која предвидува моментално и трајно распуштање на ТБКП (наредена дури и пред да започнат нејзините активности), заедно со забраната со којашто на нејзините водачи им се забранува да вршат каква било друга политичка одговорност, била несразмерна со целта која требала да се постигне и последователно на тоа непотребна во едно демократско општество. Според тоа, Судот оцени дека постоело прекршување на членот 11 од ЕЧНР.

Во овие два случаја, *Обединетата комунистичка партија на Турција и другите против Турција*<sup>261</sup> и *Социјалистичката партија и другите против Турција*,<sup>262</sup> Европскиот суд за човекови права го призна правото на граѓаните да учествуваат во политички дискурс и активности во однос на дневно-политичките прашања. Судот стави јасно до знаење дека политичките партии во Турција не можат да се забранат врз основа на залагањето за автономија за курдското население во федерална држава. Со други зборови, поединците и партиите може да се исклучени од политичката дебата само затоа што се припадници на малцинска група или затоа што поддржуваат гледишта или програми коишто се некомпатибилни со принципите и структурите на сегашната влада. Слично на ова, во *Станков и Обединетата македонска организација Илинден против Бугарија (Stankov and the*

*United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*),<sup>263</sup> Судот тврдеше дека на една група која повикува на автономија или сецесија на дел од државната територија не може автоматски да и се забрани влез во собранието на земјата.

Во *Рефах Партиси (Партија за благосостојба), Ербекан, Казан и Текдал против Турција (Refah Partisi [The Welfare Party], Erbakan, Kazan and Tekdal v. Turkey)*,<sup>264</sup> Европскиот суд за човекови права, сепак, не утврди прекршување на ЕЧНР кога беше укината Партијата за благосостојба. Судот одлучи дека санкциите кои се наметнати на партијата и на нејзините лидери може доста разумно да се смета како исполнување на итната општествена потреба од заштита на демократијата, бидејќи, под изговор на давање различно значење на принципот на секуларизмот, лидерите на партијата ја искажаа својата намера да воспостават плурализам на правните системи врз основа на разликите во религиозните убедувања и да го воспостават исламското право, правен систем којшто е во значителна спротивност на вредностите коишто се отелотворени во ЕЧНР. Тие, исто така, оставија сомнеж за својата позиција во поглед на прибегнувањето кон сила со цел да се добие и задржи моќта. Признавајќи ја тенката граница на почитувањето на дејствата кои го вклучуваат укинувањето на политичките партии, и имајќи го предвид плурализмот на идеи и партии кој е неделив дел од демократијата, Судот утврди дека државата може разумно да го спречи спроведувањето на една таква политичка програма.

Случајот на *Партијата за благосостојба* е во согласност со принципите изнесени во меѓународните инструменти за човековите права за ограничување на активностите против уставот или коишто вклучуваат поттикнување на насилство, како што се тие коишто промовираат омраза меѓу

<sup>261</sup> Види *id.*

<sup>262</sup> Види *id.*

<sup>263</sup> ECtHR, *Stankov case*.

<sup>264</sup> Види ECtHR, *Turkish political cases*, *op. cit.*

различните групи.<sup>265</sup> На пример, ICCPR бара забрана против заложувањето за национална, расна, или верска омраза којшто претставува поттикнување дискриминација, непријателство, или насилство.<sup>266</sup> Исто така, Европскиот суд за човекови права постојано ги смета за недозволиви жалбите од страна на неонацистичките организации дека нивното право на слобода на изразување било ограничено со таквите забрани.<sup>267</sup> Судот, исто така, нагласи дека се остава на самите држави да земат во предвид кои се „вистинските политики“ на една политичка партија, без оглед на нивните истакнати цели.<sup>268</sup>

## Е. Изборна кампања, финансии и медиуми

### 1. Општо

Преку Копенхагенскиот документ, земјите-членки во ОБСЕ се заложиле дека ќе ги почитуваат и дека ќе обезбедат ефективни можности за користење на правата и слободите кои се загарантирани со меѓународното право, вклучувајќи, меѓу другите, и правото на слобода на изразување, собирање и здружување.<sup>269</sup> Тие продолжиле и понатаму од овие општи гаранции за прашањето за користење на овие права во текот на изборните кампањи, преку следниве одредби:

„Со цел да се обезбеди волјата на народот да биде основа за овластувањата на владата, земјите-членки ќе<sup>270</sup> ... обезбедат законот и јавната политика да дозволат политичката кампања да се води во фер и слободна атмосфера, во која

никакви административни мерки, сила ниту застрашување нема да ги спречува партиите и кандидатите слободно да ги изразуваат своите гледишта и оценки, односно, да не ги спречува гласачите да се запознаваат и да расправаат за нив, односно, слободно да гласаат без страв од одмазда...“<sup>271</sup>

Овие одредби подразбираат дека земјите-членки имаат должност да создадат еднакви услови за кандидатите на изборите и, пред сè, да не ги попречат во нивното настојување да му ги упатат своите пораки на избирачкото тело. Ова не само што ги спречува земјите-членки од попречување на политичките кампањи на партиите и кандидатите туку бара од нив да постапуваат против неправичното мешање од страна на физичките лица.

Одредбите коишто се однесуваат на улогата на земјите-членки во создавањето на правична и слободна атмосфера за изборната кампања, комбинирани со заложбите дека ниту една законска пречка нема да застане на патот на непречениот пристап до медиумите врз недискриминаторска основа за сите политички групации и поединци, коишто сакаат да учествуваат во изборниот процес, создава потврдна обврска за охрабрување и олеснување на некои нивоа на водење кампања од страна на сите изборни кандидати, што би им овозможило да ги доближат своите кандидатури и програми до избирачите. Оваа должност би можела делумно да се исполни преку обезбедувањето недискриминаторски пристап до кој било државен медиум, како и одредени други државни или регулирани објекти (како што се објектите

<sup>265</sup> Комисијата на ОН за човекови права утврди дека „политичките платформи засновани врз расизам, ксенофобија или доктрини на расна супериорност и поврзана дискриминација мора да се осуди како некомпатибилно со демократијата.“ UN Commission on Human Rights, E/CN.4/2000/40, Preamble. Генералното собрание на ОН, исто така, ги осуди таквите политички партии, поттикнувајќи ги државите да „се борат против политичките платформи и активности засновани врз доктрини за супериорност кои се засноваат врз расна дискриминација или етничка исклучителност и ксенофобија, вклучувајќи, особено, неонацизам.“ UNGA Res. No. 55/82, adopted 26 February 2001, A/RES/55/82, at par. 3.

<sup>266</sup> Article 20(2).

<sup>267</sup> ECtHR, *Glimmerveen case*.

<sup>268</sup> ECtHR, *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, op. cit., par. 58.

<sup>269</sup> Copenhagen Document, 9 и 24

<sup>270</sup> *Id.*, 7.

<sup>271</sup> *Id.*, 7.7.



за состаноци, јавни места и локации за изложување материјали од кампањите).

Властите, исто така, имаат обврска да обезбедат основни информации за избирачите и, исто така, треба да поддржуваат пошироки програми за граѓанска едукација во врска со изборите. За земјите со државни медиуми, би било во согласност со најдобрите практики овие канали на комуникација да се употребуваат за давање програми за информации за избирачите. Една најдобра практика поврзана со ова е програмите за информации за избирачите спонзорирани од државата да се прикажуваат за националните или јазичните малцинства, во областите каде што тие се концентрирани, на сопствениот јазик или дијалект.

## 2. Финансии

Случаите дискутирани во одделот Одбивање на кандидатура: Основи и ограничувања обезбедуваат упатства за тоа кои општи ограничувања можат да бидат наметнати на правата на кандидатите и на политичките партии. Сега се насочува поголемо внимание кон регулирањето на изборните кампањи, особено по пат на ограничувања врз собирањето финансии и трошењето за кампањите. Таквите контроли и ограничувања можат да вклучат откривање на изворите на финансирање, ревизија и редовно известување за политичките сметки; ограничување на износот пари собрани/или потрошени од страна на изборните кандидати; и регулирање на финансирањето од страна на заинтересираните групи коишто можат да поддржат или да им се спротивстават

на определени кандидати или партии на изборите.

### (а) Ограничување на расходите

Разумно ограничување на трошењето за кампањи, како и наметнувањето финансиски казни за кандидатите или други за прекршување на таквото ограничување, е утврдено како дозволиво според меѓународното право. Сепак, на изборните кандидати мора да им се дозволи да трошат доволни средства за да ги пренесат своите политички пораки.

Во *Пјер-Блох против Франција (Pierre-Bloch v. France)*,<sup>272</sup> на пример, Европскиот суд за човекови права не утврди прекршување на ECHR откако еден кандидат се здоби со финансиска казна бидејќи не информирал дека прекршил статутарно ограничување на трошењето за кампања. Во *Бауман против Обединетото Кралство (Bowman v. U.K.)*,<sup>273</sup> сепак, Судот утврди дека многу строго ограничување на трошењето поврзано со една кампања од страна на физичко лице било неразумно прекршување на слободата на изразување.

### (б) Јавно финансирање

Какво било јавно финансирање на политичките партии или на нивните кампањи мора да се обезбедува врз основа на еднаков третман пред законот. Ова не значи дека сите политички партии и кандидати треба да примаат еднаков износ на финансии за кампањите. Тоа само значи дека на политичките партии и кандидатите треба да им се обезбеди јавно финансирање врз еднаква основа.<sup>274</sup>

<sup>272</sup> ECtHR, *Pierre-Bloch case*, *op. cit.*

<sup>273</sup> ECtHR, *Bowman case*.

<sup>274</sup> Види CDL Guidelines, I, 2.3.a-b; ODIHR Legal Review Guidelines, X.B; ACEEEO, 16(4). Во CDL Guidelines, I, 2.3.a-b се наведува: „а. Еднаквоста на можност мора да се гарантира за партиите и кандидатите подеднакво. Ова подразбира неутрален став од страна на државните власти, особено во поглед на [меѓу другото] јавното финансирање на партиите и кампањите. б. Во зависност од темата, еднаквоста може да биде стриктна или пропорционална. Доколку е стриктна, политичките партии се третираат на еднакво рамниште без оглед на нивната моментална парламентарна сила или поддршка кај електоратот. Доколку е пропорционална, политичките партии мора да се третираат според постигнатите резултати на изборите. Еднаквоста на можностите особено се однесува на [меѓу другото] јавните финансии и на другите форми на поддршка.“



Какви било одредби кои пропишуваат јавно финансирање треба да бидат јасно наведени во законот и да се засноваат врз јасни, релевантни и објективни критериуми. Понатаму, државните извори не треба да се пренасочат или злоупотребат за целите на кампањата. Сите државни ресурси употребени за целите на кампањата, како што се државните медиуми, згради, имот и други ресурси, исто така, мораат да им бидат достапни и на сите изборни учесници врз основа на еднаков третман.

#### *(в) Ограничувања на финансирањето*

Какво било ограничување на приватното финансирање на политичките кампањи мора да биде разумно.<sup>275</sup> Премногу строги ограничувања или забрани за приватното финансирање би биле прекршување на правата на донаторите на слобода на здружување и изразување. Разумноста на ограничувањата врз износот на директните или индиректните приватни придонеси за кандидатите и партиите во изборите зависи од видот на избори и од факторите коишто се уникатни за секоја земја, какви што се географијата, демографијата и цената на медиумите и други материјали за кампањата.

#### *(г) Откривање и пријавување*

Легитимните ограничувања на расходите за кампањите не можат да се следат или спроведуваат без пријавување и откривање од страна на кандидатите и партиите. Најдобрите практики опфаќаат периодично известување во разумни интервали; навремено откривање на сите примени придонеси, изворот на тие придонеси и износот и видот (готовина или во натура) на придонесите; и откривање на расходите коишто ги направил изборниот кандидат, намената на расходот и потрошениот износ. Извештаите за откривањето треба да бидат јавно достапни за да се осигура транспарентност,

одговорност и јавна доверба во интегритетот на изборниот процес.

Во поглед на објавувањето на финансиските извештаи, пожелно е да се обезбеди објавување на прелиминарен извештај пред денот на изборите, така што избирачите ќе можат да ги земат предвид тие информации кога ќе одлучуваат за кого ќе го дадат гласот. Конечен извештај, по можност предмет на сметководствени барања, треба да се поднесе во релативно кратко време по изборите. Приватноста на донаторите, особено приватните поединци, може да се заштити во јавните извештаи, но во извештаите треба да се идентификуваат износите на секој даден придонес од страна на таквите поединци, како и другите приватни интереси (какви што се комерцијалните субјекти или други приватни организации).

### **3. Медиуми**

Важноста од пристап до медиумите е посочена во ставот 7.8 од Копенхагенскиот документ, каде што се наведува дека треба да има непречен пристап до медиумите врз недискриминаторска основа за сите политички групи и поединци коишто сакаат да учествуваат во изборниот процес. Во однос на овој принцип, и врз основа на искуството на полето на изборното набљудување, меѓународните стандарди бараат на сите кандидати и политички партии да им се овозможи еднаква можност за пристап до медиумите, со цел, избирачите да бидат соодветно информирани за ставовите, програмите и мислењата на изборните кандидати. Може да се очекува дека ова прашање ќе биде воведено на судските форуми со сè поголемото присуство на технологијата на комуникациите и медиумите во изборните кампањи. Некои нови стандарди и најдобри практики во

<sup>275</sup> Види ECtHR, *Bowman* case; CDL Guidelines, I, 2.3.c-e; ODIHR Legal Review Guidelines, X.C; ACEEEO, 5(2.2); IPU, 3(3). Во CDL Guidelines, I.2.3.e, се наведува: „Принципот на еднаквост на можност може, во одредени случаи, да доведе до ограничување на трошењето на политичката партија, особено за рекламирањето.“

оваа област се опишани во следните два пододдела.

(а) *Еднаков третман и пристап*

Политичките партии и кандидати мораат да имаат недискриминаторски, непречен пристап до сите медиуми, како и еднаков третман од страна на медиумите во сопственост или под контрола на државата. Ова ги опфаќа сите форми на медиуми, вклучувајќи го радиото, телевизијата, весниците, списанијата и развојните форми на комуникација како што е интернетот.

Времето коешто се обезбедува *gratis* од страна на државните медиуми за време на периодот на изборите треба да се распределува според воспоставена формула којашто може објективно да се применува. Примерите на објективна примена вклучуваат закони или правила во коишто се наведува: (1) процентот на времето за емитување коешто треба да се распредели на политичките партии и кандидатите според бројот на места коишто ги имаат во парламентот или резултатите од неодамнешните избори; или (2) процентот којшто треба да им се распредели на политичките партии и кандидатите врз еднаква основа, без оглед на парламентарната сила.<sup>276</sup> Исто така, пожелно е количеството на време за емитување кое се распределува врз еднаква основа да биде доволно за да им овозможи на сите политички партии и кандидати ефективно да се натпреваруваат на изборите а на избирачите да добијат точни информации врз коишто ќе можат да направат информирани политички избори.

Областа на платеното политичко рекламирање, исто така, претставува проблем за пристапот и еднаквиот третман. Кога е дозволено политичко рекламирање, треба да постои гаранција

за отворен пристап и еднаков третман во поглед на способноста на изборните кандидати да го спонзорираат приватното политичко рекламирање.<sup>277</sup> Додека не постои меѓународен стандард, којшто бара обезбедување платено политичко рекламирање, во земјите каде што постои историја на еднoпартиско владеење и државни радиодифузни медиуми коишто имаат историја на неурамнотежено покривање на владејачката партија, платеното политичко рекламирање може да биде важно средство за претставувањето на пораките на другите партии и кандидати до избирачкото тело. Неопходни се мерки за осигурување недискриминаторски пристап за платените политички реклами, а можат да се разгледаат и мерки за покривање на времето „купено“ од страна на која било партија за да обезбедат поизедначени услови.

Стандардот на еднаков третман и пристап до медиумите, исто така, е сериозно поткопан доколку медиумите во државна сопственост или под државна контрола претпочитаат некоја политичка партија или кандидат во вестите, политичките емисии, форумите, или уредничките написи. Треба да се забрани пристрасно или нееднакво покривање или третман од страна на сите форми на државни медиуми, а од властите треба да се побара веднаш да дејствуваат во случај на какво било прекршување. Треба да се обезбедат брзи жалбени постапки и посебни лекови за да се поправат ефектите од пристрасните и неправични количества покриеност во државните медиуми.<sup>278</sup>

Додека слободата на печатот и другите прашања во врска со слободата на изразувањето и отежнуваат на државата да ја регулира пристрасноста во приватните медиуми, изборните власти и властите одговорни за издавање лиценци

<sup>276</sup> Види CDL Guidelines, 2.3.a-b. Види исто "Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies", Article 19: Global Campaign for Free Expression (London: 1994).

<sup>277</sup> Види *id.*, 2.3.c.

<sup>278</sup> Види Copenhagen Document, 5.10 и 11.

на приватните радиодифузни медиуми имаат основа за издавање упатства за непристрасно и точно презентирање на вестите во приватните медиуми. Исто така, новинарските здруженија, здруженијата на сопственици на радиодифузни медиуми, советите на печатот, и слични организации можат да се поттикнат да издадат упатства за правично новинско известување и да усвојат саморегулачки мерки за промовирање на новинарската етика и обврските за нивната помош кон обезбедувањето вистински демократски избори.

#### *(б) Заштита на слободата на говор и изразување*

Демократските избори не се можни онаму каде што државните власти спречуваат, инхибираат или на поинаков начин ги контролираат говорот и изразувањето во кампањата. Ограничувањата на слободното изразување го нарушуваат меѓународното право за човекови права. Исто така, таквите одредби обично ги нарушуваат гаранциите за слободен говор кои се наоѓаат во националните уставни.

Овие гаранции, сепак, не се применуваат на забраните на провокативен говор за којшто се смета дека поттикнува други лица на насилство. Ниту, пак, овој стандард ги забранува разумните ограничувања на анкетите на јавно мислење или анкетите за излезноста околу времето на гласање, туку пред затворањето на резултатите од гласањето.

#### *(в) Судско толкување*

Прашањето на слободниот говор и изразување поврзано со изборите е предмет на судско разгледување, особено во врска со критикувањето на кандидатите. Заштитата на слободниот говор и изразување е особено важно во

контекст на политичката кампања. Во судската практика на Европскиот суд за човекови права се нагласува ова прашање.

Во *Обершлик против Австрија (Oberschlick v. Austria)*,<sup>279</sup> Судот утврди дека пресудата на кандидатот за навреда на политичар го прекршила членот 10 од ECHR. Во овој случај, Судот повторил дека, како предмет на ставот 2 од тој член, слободата на изразување не се применувала, единствено, на „информациите“ и „идеите“ коишто се примале поволно или се сметале за ненавредливи или како прашање на индиферентност туку, исто така, и за оние коишто навредиле, шокирале или вознемириле. Понатаму, што се однесува до границите на прифатливата критика, тие беа пошироки во поглед на политичарот којшто дејствувал во своето јавно својство отколку во однос на приватен поединец. На крајот, Судот заклучил дека неопходноста од мешање во користењето на слободата на изразување на кандидатот не била покажана.

Слично на ова, во *Лопес Ѓомес да Силва против Португалија (Lopes Gomes Da Silva v. Portugal)*,<sup>280</sup> Судот откри прекршување на членот 10 од ECHR. Кандидатот во овој случај бил директор на дневен весник којшто објавил уреднички напис во којшто се критикувал изборот на една политичка партија за одреден кандидат. На крајот тој бил осуден врз основа на кривична клевета и му беше наредено да плати парична казна, оштета и трошоци. Тој тврдеше дека пресудата го повредила неговото право на слобода на изразување според членот 10. Земајќи предвид дека слободата на изразување е од особено значење за печатот и дека границите на прифатливата критика се пошироки во поглед на политичарот којшто дејствува во своето јавно својство, Судот искажа дека личниот тон во политичката навреда е еден од опасностите за политичкиот живот и слободната дебата. Новинарите смеат

<sup>279</sup> ECtHR, *Oberschlick case*, *op. cit.*

<sup>280</sup> ECtHR, *Lopes Gomes Da Silva case*, *op. cit.*

да прибегнат кон степен на претерување па дури и провокација. И покрај фактот што наметнатата казна беше мала, сепак, подносителот сега имаше кривична пресуда, санкција којашто не била разумно сразмерна со законската цел.

Во *Бауман против Обединетото Кралство*,<sup>281</sup> Судот, исто така, утврди прекршување на членот 10 од ЕЧПР. Г-ѓа Бауман делеше летоци во периодот непосредно пред парламентарните избори и беше обвинета според законот со којшто се забранува расход поголем од 5 фунти стерлинзи по неовластено лице за време на периодот пред изборите, со цел, пренесување информации на избирачите заради промовирање или обезбедување на изборот на некој кандидат. Г-ѓа Бауман навела прекршување на нејзиното право на слободно изразување според членот 10. Иако законот директно не ја ограничува слободата на изразување туку, всушност го ограничи трошењето за време на изборниот период, Судот сметаше дека забраната е еднаква на ограничување на слободата на изразување што директно имаше влијание врз кандидатот. Судот утврди дека законот функционира како целосна бариера за нејзиното објавување информации, со цел, вршење влијание врз избирачите во полза на одреден кандидат. Во согласност со тоа, Судот заклучи дека ограничувањето за коешто станува збор е несразмерно со целта на законот и дека постоело прекршување на членот 10 од ЕЧПР.

Во *Инкал против Турција (Incal v. Turkey)*,<sup>282</sup> Судот повторно го разгледуваше обемот на членот 10. Г. Инкал беше осуден според турскиот закон за делење летоци со сепаратистичка пропаганда со можност за поттикнување на луѓето на отпор кон владата и на извршување кривични дела. Во летоците се критикуваа мерките преземени од страна на локалните власти против камповите за ситна нелегална

трговија и диви станари. Г. Инкал тврдеше дека кривичната пресуда го повредува неговото право на слобода на изразување загарантирано со членот 10 од ЕЧПР. Судот заклучи дека пресудата за г. Инкал е несразмерна со целта на законот па затоа непотребна во едно демократско општество. Судот утврди дека во согласност со тоа имало прекршување на членот 10.

#### *(г) Објавување на податоците од истражувања на јавно мнение*

Едно прашање коешто честопати се појавува во поглед на медиумите во текот на изборите се однесува на објавувањето на податоците од истражувања на јавното мнение, веднаш пред или во текот на гласањето. Не е невообичаено извесно ограничување на објавувањето на предизборните истражувања на јавното мнение, иако временскиот период пред денот на изборите кога се применува ограничувањето е предмет на значителна варијација.<sup>283</sup> Најдобрата практика е објавувањето на таквите податоци од гласањето да биде ограничено во текот на непосредниот предизборен период и за време на гласањето, бидејќи, во текот на тоа време, нема да постои ефикасна можност за кандидатите коишто би можеле да бидат негативно засегнати од објавениот извештај, да ги оспорат наодите од гласањето.

Кратко време пред денот на изборите и во текот на времето на гласање, вообичаена практика, но никако и универзална, е да се забрануваат реклами на политичките кампањи или други медиумски програми во коишто директно се дискутира за изборната кампања и/или веројатниот исход од изборите (врз основа на мислења повеќе отколку врз неодамнешните податоци од гласањето). Должината на таквиот период на „молк“ по времето за гласање, обично е релативно кратка,

<sup>281</sup> ECtHR, *Bowman case*, *op. cit.*

<sup>282</sup> ECtHR, *Incal case*, *op. cit.*

<sup>283</sup> Види ODIHR, *Electoral Opinion Polls Study*.

не повеќе од еден ден. Во некои земји, загриженост за зачувување на слободата на говор предизвикаа на ова прашање да му се посвети внимание повеќе преку доброволна саморегулација од страна на медиумите отколку со закон или уредба.

## Ж. Избирачкиот процес

Изборниот систем мора да го регулира процесот на гласање, особено со воспоставување на процедурите коишто се неопходни за обезбедување на тајноста и безбедноста на гласањето. Ова бара од изборните системи да посветат внимание на формата, печатењето, безбедното распоредување на гласачките ливчиња, начинот на нивно уфрлување и методот на пребројување, како и постапките за сумирање и доставување на изборните резултати. Секој од овие чекори треба да биде транспарентен, со нивно подвргнување на анализа од страна на политичките кандидати и на набљудувачите на изборите. Мора да се постават јасни правила за гласање на избирачките места, како и други методи на гласање, коишто опфаќаат заштитни мерки за тајноста на гласањето и коишто обезбедуваат следење од страна на политичките кандидати и набљудувачи. Гласачките постапки мора да осигураат дека, единствено, на лицата коишто имаат право на глас ќе им биде дозволено да гласаат и дека сите лица коишто имаат право на глас можат ефикасно да го користат тоа право.

Важноста на гласачките постапки е посочена во ставот 7.3 од Копенхагенскиот документ, во којшто се наведува дека земјите-членки ќе осигураат тајно гласање или еквивалентна слободна гласачка постапка и дека тие се пребројуваат и известуваат чесно со јавно објавување на официјалните резултати.<sup>284</sup> Иако ова се чини јасно само по себе, некои технички

процедури подобро одговараат од други за исполнување на оваа заложба. Како што се покажува во извештаите од изборното набљудување и од други извештаи составени од страна на меѓународните организации кои се активни на ова поле, во оваа област постојат некои практики кои треба да се препорачаат, како некои кои треба да се избегнуваат.

Едно прашање поврзано со избирачките места е нивната локација и бројот на избирачи коишто тие треба да услужат. Локацијата на избирачките места треба да биде, колку што е можно повеќе, еднакво соодветна и достапна на избирачите<sup>285</sup> во поглед на географските услови и постојните можности за превоз. Избирачкото место и одбор (и персоналот, доколку е применливо) треба да бидат доволно големи за да се справат со очекуваниот број избирачи. Честопати е препорачливо изборните власти да спроведат студии за време и движење за да го утврдат времето коешто е потребно за да се обработи секој гласач, според усвоените правила за идентификација на избирачите и за пополнување на гласачките ливчиња.

Ангажирањето на службените лица на избирачките места, составувањето на избирачките одбори на избирачките места коишто се политички непристрасни и соодветната обука на службените лица на избирачките места се чувствителни прашања коишто бараат доволно време и ресурси коишто произлегуваат од политички вклучителен процес со којшто се промовира јавната доверба. Размислувањата коишто беа дискутирани погоре во Оддел IV.Г., Непристрасност: Администрација и управување, исто така, се важни и за администрацијата на избирачките места.

<sup>284</sup> Copenhagen Document, 7.4.

<sup>285</sup> Види, на пример, IPU, 2(5): „Секој гласач има право на еднаков и ефикасен пристап до избирачкото место, со цел, да го искористи своето гласачко право.“



Другото прашање поврзано со гласањето на избирачките места е физичката соодветност и распоредот и организацијата на самото место. Избирачките места треба да бидат доволно големи, по можност со план на отворена основа со којшто се зголемува видливоста на сите делови на гласачкиот процес. Избирачките места, исто така, треба да бидат распоредени на начин на којшто се обезбедува уреден проток на избирачите до шалтерите за идентификација и за издавање гласачки ливчиња, гласачките паравани или кабини (коишто мора да бидат во доволен број) и гласачката кутија.

Голема загриженост претставуваат разновидните форми на специјално гласање. Специјалните гласачки процедури му даваат поголем ефект на правото на глас преку обезбедување можност за гласање на оние коишто можеби не се во состојба да одат на избирачките места. Треба да се подготват посебни гласачки материјали и постапки и истите да се администрираат на начин којшто ја обезбедува неопходната безбедност, како и доволна транспарентност на гласачкиот процес, враќањето на гласачките ливчиња и пребројувањето.

Постои малку правна теорија за постапките на гласање, бидејќи тие првенствено се од техничка природа.<sup>286</sup> Сепак, треба да се очекува дека ова прашање ќе се постави во судските форуми со развојот на гласачката технологија и со истражувањето на можностите за електронските механизми за гласање.

Клучно развојно прашање во областа на гласањето е употребата на електронски и постари механички средства за автоматизирано гласање и пребројување.

Во светот на технологијата на гласање и пребројување којашто се развива, безбедноста на електронските системи е од голема важност. Друга причина за загриженост е нивото на веродостојност на системите коишто бараат и сигурен хардвер и софтвер и коишто би требале да можат да функционираат дури и доколку хардверот и софтверот потфрлат. Други важни прашања ги опфаќаат: осигурувањето јавна доверба, што е тесно поврзано со прашањата на безбедност и сигурност; изработка на гласачко ливче со коешто ќе се избегне збунетост; создавање систем којшто ќе им дозволи на избирачите да ги потврдат своите гласови и/или да ги поправат грешките при гласањето без да се компромитира тајноста на нивните гласови; создавање систем на поддршка достапен во случај на прекин на електронскиот систем (што може да ја опфати можноста за печатење на гласовите на гласачките ливчиња); и осигурување дека системот може да се провери за да се утврди дали добро функционира. Заштитата на тајноста на гласањето е особено важно прашање за електронското и другото специјално гласање коешто се одвива на местата коишто не се под контрола на изборните службени лица.

Електронското пребројување, сумирање и доставување на резултатите, исто така, претставуваат причина за загриженост. Важно е дека сите такви системи треба да бидат поверливи и предмет на анализа на претставниците на политичките кандидати и на набљудувачите на изборите. Како што се дискутира веднаш подолу, неопходно е да им се дозволи на политичките кандидати и на набљудувачите да ги тестираат компјутерските програми за сумирање на резултатите и да превземаат други мерки за обезбедување доверба кај

<sup>286</sup> Европскиот суд за човекови права накратко посвети внимание на прашањето на гласачките процедури во контекстот на затворите. Во случајот Иванчук (Iwanczuk), *op. cit.*, Судот утврди дека постои сомневање за тоа дали искористувањето на правото на глас на парламентарните избори од страна на притворените лица треба да биде предмет на какви било посебни услови поинакви од оние диктирани од нормалните барања на затворската безбедност. Особено, Судот утврди дека не е несоодветно да се побара од затвореникот да се соблече гол пред група затворски чувари пред да му биде дадено гласачко ливче.



јавноста во изборната технологија која се употребува за утврдување на тоа кој кандидат победил на изборите.

### 3. Резултати: утврдување, објавување и спроведување

Преку Копенхагенскиот документ, земјите-членки во ОБСЕ се заложија да „обезбедат дека за гласовите (се) известува чесно со објавување на официјалните резултати...“<sup>287</sup> Клучниот фактор во спроведувањето на овој стандард е транспарентноста на процесот на пребројување на гласовите, утврдување на резултатите, соопштување и објавување на резултатите, а подоцна почитување на исходот.

Транспарентноста на процесот на утврдување и на соопштување на резултатите зависи од разновидни мерки. Слично на процесот на гласање разгледан погоре, предложени се бројни најдобри практики од страна на меѓународните групи заинтересирани за оваа тема.

Меѓу препорачаните мерки за транспарентни се следниве:

- Пребројувањето и сумирањето на гласовите треба да биде целосно транспарентно и достапно на претставниците на изборните кандидати, како и на другите набљудувачи;
- На претставниците и, доколку е можно, набљудувачите, исто така, треба да им се дадат примероци од резултатите собрани на сите нивоа на изборната администрација;
- Преносот и приемот на доверливите избирачки материјали, исто така, треба да им биде достапен на претставниците и набљудувачите под соодветни безбедносни услови;

- Соопштувањето на резултатите треба да биде брзо, а информациите кои се објавуваат треба да бидат целосни (вклучувајќи го и вистинскиот број на дадени гласови, а не само проценти);
- Објавувањето на резултатите треба да опфати детаљни статистички анализи национално, регионално (доколку е применливо), и по избирачки места (доколку гласовите се пребројуваат на овој начин) или други гласачки места или методи, освен во многу исклучителни околности каде што идентификувањето на географската распределба на резултатите од гласањето би можела да доведе до дискриминација, одмазди, или други сериозни неповолни дејства против локалното или регионалното население, а таквите околности треба да се објаснат и подложат на судско разгледување;
- Искористените гласачки ливчиња и листовите со преброени резултати (протоколи) треба да се чуваат на безбедно место, барем за онолку временски период којшто е доволен за конечното разрешување на сите изборни жалби.

Земјите-членки на ОБСЕ, исто така, се заложија дека „ќе обезбедат кандидатите кои ќе осигураат потребен број гласови предвидени со закон, да ја превземат должноста и да им се дозволи истата да ја извршуваат до истекот на мандатот, до неговиот прекин, поради други причини предвидени со закон и во согласност со демократската парламентарна и уставна процедура.“<sup>288</sup>

Се појавија прашања по одржувањето на изборите во одредени земји-членки во врска со исполнувањето на оваа основна демократска заложба. Во најсериозните случаи, на поединечните кандидати или, пак, дури и на цела кандидатска листа изнесена од страна на некоја политичка

<sup>287</sup> Copenhagen Document, 7.4.

<sup>288</sup> *Id.*, 7.9.

партија, им биле одбиени мандатите или последователно им биле повлечени, и покрај тоа што победиле на изборите.

Мандатите можат да бидат одбиени или одземени од лицата коишто не се квалификувани да ги добијат (на пример, поради посебни лични фактори или некомпатибилност со други јавни задачи). Доколку биле познати таквите фактори, тие требале да бидат основа за одбивање да се потврди кандидатурата, а не за одбивање на мандатите. Одбивањето на избраните мандати смее да се изврши единствено во согласност со законот, со однапред јасно изнесени стандарди. Таквото одбивање не може да биде произволно или дискриминаторско. Понатаму, санкциите за успешните кандидати не можат да се донесуваат на сумарен или несразмерен начин.

Други прашања во врска со почитувањето на резултатите од изборите се случиле во ситуации во коишто:

- На партија или на друга организација којашто врши номинација и се дозволува, во согласност со законот, да замени други лица за кандидати коишто се кандидирале за функција на нејзината листа, или да го измени редоследот на доделување мандати на кандидатите на својата листа; или
- Партија или друга организација може да побара одбивање или повлекување на мандатот на победничкиот кандидат на својата листа доколку тој кандидат е избркан или му се ограничени привилегиите од страна на таа партија.

И во обата случаја, постои сериозна причина за загриженост дека волјата на избирачите не се почитува. Во вториот случај, исто така, постојат прашања коишто се однесуваат на слободата на политичкото мислење на имателот на мандатот и на неговата/нејзината способност да ги претставува избирачите

со добра совест. Исто така, во вториот случај, дејството против кандидатот од страна на една партија или друга организација која што врши номинација би извршило кршење на залошбата во наведената одредба од Копенхагенскиот документ за тоа дека такво дејство се презема „во согласност со демократските парламентарни и уставни постапки.“<sup>289</sup>

Исто така, загрижувачка, но во извесен помал степен, е ситуацијата во којашто една партија може да побара одбивање или отстранување на мандатот на победнички кандидат на својата листа, врз основа на тоа дека кандидатот доброволно ја напуштил партијата. Во овој случај, не е оправдано за државите, дури и за оние коишто применуваат изборни системи на „затворена листа“ да сметаат дека партиите или другите организации коишто вршат номинација ги контролираат мандатите коишто се доделени на нивните листи. Понатаму, утврдувањето дека некој кандидат доброволно ја напуштил партијата е најдобро да им се препушти, доколку е воопшто можно, на судовите а не на изборните или собраниските органи, од коишто би можело да се побара да преземат дејство во таквите случаи.

## S. Жалби и приговори

Изборниот систем мора да обезбеди ефективни механизми и лекови за спроведување на избирачките права.<sup>290</sup> Заштитата на правото на гласање и да се биде избран е основен елемент на еден демократски изборен систем. Правата на гласање и да се биде избран, исто така, се основни човекови права, што бара постоење на ефективен лек во случај на нивното прекршување.

Механизмите коишто се соодветни за заштита на правата на глас мора

<sup>289</sup> Копенхагенски документ, 7.9.

<sup>290</sup> Види Копенхагенски документ, 5.10 и 11.

да се постават на место пред, за време и по изборите. Мора да постојат соодветни постапки за носење пресуди во избирачките спорови и заштита на избирачките права. На пример, во случајот *Подколзина против Летонија*, дискутиран погоре, Европскиот суд за човекови права утврди дека кандидатурата на г-ѓа Подколзина била погрешно одбиена и дека нејзе не и биле обезбедени соодветни процедурални и материјални законски гаранции за заштита на нејзиното право на кандидатура.

Инструментите на човековите права дискутирани во Одделот III од овој Историјат извештај ги посочуваат минималните процедурални и материјални стандарди коишто мораат да бидат на располагање за да се санира прекршувањето на правата на глас.<sup>291</sup> Клучните елементи се постоењето на ефективни средства за жалби во врска со прекршувањата и барање оштета и постоењето на процес на разрешување на спорите којшто е доволно транспарентен, така што сите учесници во изборите (кандидати, партии, како и избирачи) ќе можат да ги разберат проблемите и нивното решавање.

За земјите-членки на ОБСЕ, барањето за тоа, лицата да имаат можност да поднесуваат жалби и приговори на неповолните одлуки е пошироко. Во Копенхагенскиот документ се осигурува дека:

„Секој ќе има ефективни средства за надоместување оштета од административните решенија, така што ќе се гарантира почитувањето на основните права и ќе се осигура законскиот интегритет;<sup>292</sup> административните решенија против некое лице мора да бидат

целосно оправдани и по правило мора да ги посочуваат вообичаените достапни лекови;<sup>293</sup> (и) ќе се осигураат независноста на судиите и непристрасното работење на јавната судска служба.“<sup>294</sup>

Понатаму, земјите-членки на ОБСЕ, „коишто сакаат да осигурат поголема транспарентност“ одлучија:

„... да го прифатат како мерка на градење на довербата присуството на набљудувачите коишто ги испраќаат земјите-членки и претставниците на невладините организации и други заинтересирани лица во постапките пред судовите како што е наведено во националното законодавство и меѓународното право; се разбира, дека постапките можат да се водат, единствено, *in camera* во околности наведени со закон и доследни на обврските според меѓународното право и меѓународните заложби.“<sup>295</sup>

Врз основа на меѓународното право и на заложбите на ОБСЕ, избирачките кандидати мораат да ја имаат можноста да поднесат жалби против изборните процеси коишто негативно влијаат врз нив и правото на приговор до судот доколку е потребно. Избирачите мораат да имаат право да ги заштитат своето право на глас на сличен начин.

Постапките по жалбите и приговорите, вклучувајќи ги и оние во рамките на изборната администрација и судовите, мораат да бидат транспарентни. Постапките *in camera* се прифатливи под определени околности, но општата обврска за транспарентност, исто така, се однесува и на евиденцијата на овие постапки. Властите мораат да објават целосни детали за справувањето со секоја жалба

<sup>291</sup> Види ги членовите 8 и 10 од UDHR; членовите 14, 15 и 16 од ICCPR; членовите 6, 13 и 17 од ECHR. Види, исто, ставот 13.9 од Виенскиот документ на ОБСЕ од 1989 година, ставовите од 5.9 преку 5.12 и 11 од Копенхагенскиот документ и ставовите од 18 до 21 од Московскиот документ на ОБСЕ од 1991 година.

<sup>292</sup> *Id.*, 5.10.

<sup>293</sup> *Id.*, 5.11.

<sup>294</sup> *Id.*, 5.12.

<sup>295</sup> *Id.*, 12 (ОБСЕ заменето за КЕБС).

или приговор, вклучувајќи го и решението на органот за разрешување спорови и неговото оправдување.

Една најдобра практика за изборните жалби и приговори е обезбедувањето забрзан процес на жалби и приговори, за да се дозволи носење на одлука по жалбите на ефикасен начин, доколку е можно, за време на изборниот период.<sup>296</sup> Надвор од барањата и практиките опишани порано, некои дополнителни најдобри практики за справување со изборните жалби и приговори го вклучуваат следново:

- Можност за претставување или доставување докази како поткрепа на жалбата;
- Можност за учество на јавно сослушување по некоја жалба, доколку распоредот за разрешување на жалбите го дозволува тоа, особено доколку постапката е судска или пресудувачка по природа;
- Право на правично сослушување по жалбата;
- Право на непристрасен суд да решава по жалбата;
- Право на транспарентна постапка по жалбата;
- Право на ефикасен лек;
- Право на навремен лек; и
- Право на жалба до судот доколку се одбие оштета.

## И. Набљудување избори

Со Копенхагенскиот документ се обврзуваат земјите-членки на ОБСЕ да покануваат набљудувачи од земјите-членки на ОБСЕ и од домашните и

меѓународни организации, особено за да вршат набљудување на националните избори и да се обидат да обезбедат пристап до изборните постапки под националното ниво.<sup>297</sup> Во документот, исто така, се нагласува улогата на невладините организации за помошта во обезбедувањето на остварувањето на човековите права и основните слободи во своите земји,<sup>298</sup> а земјите-членки се заложуваат да им дозволат и да ги поттикнат таквите организации да развиваат и одржуваат контакти со, и да добиваат помош од, слични групи надвор од своите земји, вклучително и при набљудувањето на избори.<sup>299</sup> Подоцна, во документите на ОБСЕ се содржат дополнителни заложби во однос на проширувањето на улогата на ОДИХР во изборите и набљудувањето<sup>300</sup> и „брзото следење на процените и препораките на ОДИХР“<sup>301</sup>

Со цел, да се осигура транспарентноста на сите изборни процеси, изборниот систем треба експлицитно да ја обезбеди улогата на набљудувачите, вклучувајќи ги и меѓународните набљудувачи, домашните набљудувачи и претставниците на медиумите, политичките партии и кандидатите, во сите изборни операции. Изборните закони и прописи треба да обезбедуваат набљудување од сите аспекти на изборниот процес, од страна на кои било соодветни домашни или странски организации, како и од страна на набљудувачи од земјите-членки на ОБСЕ. Во ставот 24 од Копенхагенскиот документ се бара сите законски одредби да мора да осигураат ефективно остварување на правата, што се однесуваат на изборното набљудување. Треба да се забележи дека во Копенхагенскиот документ експлицитно се поддржува набљудувањето избори од страна на „кои било соодветни“ приватни

<sup>296</sup> Види CDL Упатства, , 3.3; ACEEEO, 5(2.6); IPU, 4(9). Во последново се наведува: „Државите треба да осигурат дека прекршувањата на човековите права и жалбите во врска со изборниот процес се утврдуваат веднаш со временската рамка на изборниот процес и ефикасно од страна на независна и непристрасна власт, каква што е изборната комисија или судовите.“ Види, исто, ОДИХР, документ за Разрешување на изборните спорови.

<sup>297</sup> Копенхагенски документ, 8.

<sup>298</sup> *Id.*, 10; Види, исто, Истанбулски документ, 25.

<sup>299</sup> Копенхагенски документ, 10.4 и 26.

<sup>300</sup> Будимпештански завршен документ, 1994 година, Будимпештански одлуки, Поглавје VIII, ставот 12

<sup>301</sup> Истанбулска декларација, Повелба за европска безбедност, 25.

институции или организации, домашни или странски. Ова претставува проширена дефиниција насочена кон дозволувањето набљудување од страна на невладини организации без оптоварувачки барања за акредитација за да се влезе во изборните објекти.

Набљудувањето избори од страна на домашните организации претставува елемент на користењето на правото на учество во водењето на јавните работи по пат на учество во изборниот процес.<sup>302</sup> Во Декларацијата од Истанбулскиот самит на ОБСЕ се признава важната улога на невладините организации во зајакнувањето на улогата на граѓанското општество како основен елемент на демократскиот развој.<sup>303</sup> Набљудувањето избори од страна на домашните организации е важен елемент на ова и придонесува и кон подобрување на изборниот интегритет и кон изградбата на јавната доверба во земјите-членки на ОБСЕ.

Во поглед на распоредувањето на меѓународните набљудувачи од страна на ОДИХР и на други организации, земјата-домаќин треба да направи сè што е можно за да се олесни влезот на набљудувачките делегации и мисии на изборите и треба да соработува со нивната формација во земјата. Активностите на меѓународните набљудувачи ќе бидат под надзор на нивните организации-спонзори. Земјите-членки не смеат да поставуваат никакви пречки на патот на таквите набљудувачи при добивањето пристап до која било државна институција, или функционер чишто активности имаат значајност во изборниот процес, ниту, пак, земјите-членки треба да го попречуваат на кој било начин пристапот до кандидатите, политичките партии, медиумите или избирачите.<sup>304</sup>

Меѓународните набљудувачи на избори го покажуваат интересот на Меѓународната заедница за организирањето на демократски избори. Тие ја зголемуваат довербата на службените лица за изборите, политичките кандидати, домашните организации загрижени за промовирање демократски избори и избирачите. Присуството на меѓународни набљудувачи на избори може да ги одврати оние коишто сакаат да манипулираат со изборниот процес, исто така тие можат да понудат соодветни препораки за унапредување на процесот, и можат да помогнат во изградбата на меѓународната и домашната јавна доверба во демократските процеси коишто се набљудуваат. Меѓународните набљудувачи на избори, исто така, помагаат во развојот на директни контакти и соработка кај поединците, групите и организациите коишто ги поддржуваат практичните напори за соработка и споделување информации, идеи и стручност со коишто се унапредуваат и заштитуваат човековите права, владеењето на правото и развојот на плуралистичките демократски политички системи.

## Ј. Соработка и подобрување

Заемната соработка и помош за подобрување на демократските институции претставува камен-темелник на активностите на ОБСЕ. Во врска со изборите и политичкиот плурализам, во Копенхагенскиот документ специфично се споменува, меѓу останатите прашања, „изборното законодавство, администрација и набљудување“ и „развивањето на политичките партии и нивната улога во плуралистичките општества“ како посебни фокуси.<sup>305</sup>

<sup>302</sup> Види ICCPR, 25, *op. cit.*, и Општи коментари на УНХЦП, *op. cit.*

<sup>303</sup> Истанбулски документ, 25.

<sup>304</sup> Види, општо, ODIHR Bluebook; CoE and EU Election Observation Handbooks.

<sup>305</sup> Копенхагенски документ, 26.

ОДИХР е водечка агенција во рамките на ОБСЕ којашто има мандат да следи програми и активности во областите на слободните избори,<sup>306</sup> демократските институции и човековите права.<sup>307</sup> Неодамна, во Декларацијата од Истанбулскиот самит, земјите-членки посочија дека „ја потврдуваме нашата обврска за спроведување слободни и фер избори во согласност со заложбите на ОБСЕ, особено со Копенхагенскиот документ од 1990 година. ... Се согласуваме брзо да ги следиме процените и препораките на ОДИХР.“<sup>308</sup>

Земјите-членки на ОБСЕ признаваат дека „енергичната демократија зависи од постоењето, како составен дел од националниот живот, на демократските вредности и практики како и широк опсег од демократски институции“ и, врз таа основа, тие се имаат заложено да „ги поттикнуваат, олеснуваат и, онаму каде што е соодветно, да ги поддржуваат напорите за соработка и споделување информации, идеи и стручност меѓу нив и со директни контакти и соработка меѓу поединците, групите и организациите.“<sup>309</sup>

Овој пристап изложен во Копенхагенскиот документ донесе видливи резултати во унапредувањето на демократските избори и дозволи развој на обемно тело од државна практика и натамошен развој на меѓународните норми, стандарди и добри практики опишани во овој Историјат извештај и во придружната Листа на заложбите на ОБСЕ и други принципи за демократски избори. Овој Извештај и Листа ја илустрираат силата на сеопфатниот текст на Копенхагенскиот документ, којшто води кон сè поголема практика и развој на стандардите. Извештајот и Листата, исто така, илустрираат извесни празнини коишто се развиле помеѓу експлицитните одредби на Копенхагенскиот документ и стандардите и добрите практики коишто ги разјаснија и проширија принципите и заложбите содржани во Копенхагенскиот документ за решавање на тие празнини. Со продолжувањето на пристапот на практичната соработка и споделувањето информации, искуства и стручност, ОБСЕ ќе биде ставена во положба да се посвети на натамошниот развој во претстојниот период.

<sup>306</sup> ОБСЕ, Повелба од Париз за Нова Европа, 1990 година, дополнителен документ за давање ефект на определени одредби содржани во Повелбата од Париз за Нова Европа, „Институционални договори“ Дел Е.

<sup>307</sup> Будимпештански завршен документ, 1994 година, id.

<sup>308</sup> Истанбулска декларација, 1999 година, Повелба за европска безбедност, 25.

<sup>309</sup> Копенхагенски документ, 26.





# ДЕЛ ЧЕТИРИ

## ИЗВОРИ - МЕЃУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ

---

### Обединети нации

#### Договори

International Covenant on Civil and Political Rights (Меѓународен договор за граѓански и политички права), потпишан на 16 декември 1966 година, стапен во сила на 23 март 1976 година, 999 UNTS 171.

Convention on the Rights of the Child (Конвенција за правата на детето), потпишана на 20 ноември 1989 година, стапена во сила на 2 септември 1990 година, 1577 UNTS 3.

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women ("CEDAW") (Конвенција за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените - CEDAV), потпишана на 18 декември 1979 година, стапена во сила на 3 септември 1981 година, 1249 UNTS 13.

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination ("CERID") (Меѓународна конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација - ЦЕРИД), потпишана на 7 март 1966 година, стапена во сила на 4 јануари 1969 година, 660 UNTS 195.

Convention on the Political Rights of Women, ("Women's Rights") (Конвенција за политичките права на жените – „Женски права“) потпишана на 31 март 1953 година, стапена во сила на 7 јули 1954 година, 193 UNTS 135.

### Резолуции на Генералното собрание

Universal Declaration of Human Rights, General Assembly Res. 217 A (III), 10 December 1948 ("UDHR") (Универзална декларација за човековите права).

Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, General Assembly Res. No. 47/135, 18 December 1992 ("UN Minorities Declaration") (право на ефективно учество во јавниот живот) (Декларација за правата на лицата припадници на националните, етнички, верски и јазични малцинства – „Декларација за малцинствата на ОН“).

"Respect for the principles of national sovereignty and non-interference in the internal affairs of States in their electoral processes," General Assembly Res. Nos. 48/124, 20 December 1993; и 47/130, 18 December 1992; исто "Enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections," General Assembly Resolution 46/137, 17 December 1991 ("UNGA Resolutions"). („Напорите на Меѓународната заедница за зајакнување на ефективност од начелото на периодични и вистински избори не треба да го стави под прашање сувереното право на секоја држава, во согласност со волјата на народот, слободно да го избира и развива својот политички ... систем.“)

## Друго

UN Commission of Human Rights (“UNHCR”), “The incompatibility between democracy and racism,” UN Doc. E/CN.4/2000/40 (неонацистички и други политички платформи декларирани како „некомпатибилни“ со демократијата“) („Резолуција на УНХЦР“).

Human Rights Committee (“UNHCR”), General Comment 25 on “The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right to Equal Access to Public Service,” UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1, Addendum 7, 27 August 1996 (UNHCR Comments).

Human Rights Committee, report on Kyrgyzstan, UN Doc CCPR/CO/69/KGZ (24 July 2000) (“UNHRC Kyrgyzstan Report”) (меѓу другото, дека нејасните прописи за радиодифузна дозвола коишто резултираат со ефективна присила на медиумите и исклучување од парламентарните избори на политичките партии кои не се регистрирале најмалку една година и кои експлицитно ја искажале намерата да учествуваат на изборите со своите статуси беа причини за загриженост). *Ignatana v Latvia*, UNHRC, Communication No. 884/1999 (усвоена на 25 јули 2001 година), UN Doc. CCPR/C/72/D/1999 (“UNHRC Latvian case”) (парламентарен кандидат во Летонија по грешка отстранет од списокот на избирачката комисија откако еден единствен инспектор утврдил дека таа не го поседува бараното познавање на државниот јазик иако кандидатката имала законско уверение за познавање на јазикот издадено на совет од неколку експерти).

## ОБСЕ

Second Conference on the Human Dimension of the CSCE (Copenhagen, 5 June-29 July 1990), Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (“Copenhagen Document”).

Third Conference on the Human Dimension of the CSCE, Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 10 September-15 October 1991 (“Moscow Document”).

Summit (Helsinki, 1975), Final Act (1 Aug. 1975) (“Helsinki Final Act”).

Istanbul Summit Declaration (19 November 1999) (Види став 25: „... Ја цениме улогата на ОДИХР во пружањето помош на земјите во развивањето изборно законодавство во одржувањето чекор со принципите и заложбите на ОБСЕ, и се согласуваме навремено да ги следиме изборните процени и препораки на ОДИХР. ...“) (“Istanbul Declaration”).

Concluding Document of Budapest, 1994, Budapest Decisions, Chapter VIII, par. 12.

Charter of Paris for a New Europe, 1990, дополнителен документ за давање ефект на одредени одредби коишто се содржани во Повелбата од Париз за Нова Европа, “Institutional arrangements,” Part G (“Charter of Paris”).

Mission in Bosnia and Herzegovina (BiH), Election Appeals Sub-Commission, Decision in Case No. 98-GE-81 (1998) (“BiH media case”) (одлука дека јавната радиостаница којашто ја води раководен субјект на Српската демократска партија (СДС) - требало да емитува изјава на поткомисијата во врска со неправичното емитување или по еден кандидат на СДС ќе биде тргнат од партискиот список секој ден).

## Канцеларија на ОБСЕ за демократски институции и човекови права

OSCE/ODIHR, Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections (Warsaw, March 2001) (“Legal Review Guidelines”).

OSCE/ODIHR, Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System (Warsaw, 2000) ("Election Dispute Report").

OSCE/ODIHR, Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process (Warsaw, March 2001) ("Minority Electoral Guidelines").

OSCE/ODIHR, Comparative Study of Laws and Regulations Restricting the Publication of Electoral Opinion Polls, prepared by Article 19 Global Campaign for Free Expression (London, January 2003) ("Electoral Opinion Polls Study").

OSCE/ODIHR, Election Observation Handbook, 4th edition (Warsaw, April 1999) ("Bluebook").

OSCE/ODIHR, International Standards and Commitments on the Right to Democratic Elections: A Practical Guide to Democratic Elections Best Practice, OSCE/ODIHR Draft Paper (Warsaw, 20 November 2002) ("Election Standards and Commitments Draft").

ОБСЕ/ОДИХР, конечните извештаи за набљудувањето на изборите и за други изборни мисии можат да се најдат на веб-сајтот на ОДИХР на [http:// www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr).

(ETS No. 46); Протокол бр. 6, стапен во сила на 1 март 1985 година (ETS No. 114); Протокол бр. 7, стапен во сила на 1 ноември 1988 година (ETS No. 117).

Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level ("Foreigners' Convention"), потпишана на 5 февруари 1992 година, стапена во сила на 1 мај 1997 година, ETS No. 144.

Framework Convention for the Protection of National Minorities, ("Minorities Convention"), отворена за потпис на 1 февруари 1995 година, стапена во сила на 1 февруари 1998 година, ETS No. 157.

European Charter of Local Self-government ("CoE Local Self-Government Charter"), отворена за потпис на 15 октомври 1985 година, стапена во сила на 1 септември 1988 година, ETS No. 122.

Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data ("Personal Data Convention"), отворена за потпис на 28 јануари 1981 година, стапена во сила на 1 октомври 1985 година, ETS No. 108.

## Решенија на Европскиот суд за човекови права

*Ahmad & Others v. United Kingdom*, ECHR Reports 1998-VI.

*Bowman v. United Kingdom*, ECHR Reports 1998-I (многу строго ограничување на износот на средства кои би можеле да се потрошат од страна на еден поединец за да влијае врз избирачите на локални избори се испостави дека е неоправдано кршење на правото на изразување).

*Mathews v. United Kingdom*, ECHR Reports 1999-I (британски државјанин-жител на британска територија имаше право на глас на изборите за Европскиот парламент).

## Совет на Европа

### Договори

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950, заедно со своите Протоколи, финално надополнена со Протокол бр. 11 (ECHR), потпишана на 4 ноември 1950 година, стапена во сила на 3 септември 1953 година, ETS 005; Протокол бр. 11, стапен во сила на 1 ноември 1998 година (ETS 155); Протокол бр. 1, стапен во сила на 18 мај 1954 година (ETS 009); Протокол бр. 4, стапен во сила на 2 мај 1968 година

*Gaulieder v. Slovakia*, App. No. 36909/97, judgement of 18 May 2000 (потврдување на решение на EComHR дека губењето на мандатот не било оправдано во случај во којшто еден избран пратеник во парламентот доброволно ја напуштил коалицијата).

*Gitonas & Others v. Greece*, ECHR Reports 1997-IV (поединците имаат „субјективно право“ на глас и да бидат избрани, но тоа е предмет на ограничување од страна на државите за определени цели како што се исклучување на функционерите од поранешната апсолутистичка влада).

*Hilbe v. Liechtenstein*, ECHR Reports 1999-VI (правото на глас и кандидирањето на избори може да биде предмет на барања за жителство).

*Incal v. Turkey*, Reports 1998-IV (разновидност од строги санкции против член на одборот на локалниот огранок на една политичка партија, коишто биле применети но се покажале како несразмерни откако воениот суд ги запленил летоците на партијата, тврдејќи дека тие претставуваат поттикнување на отпор и сепаратизам).

*Iwanczuk v. Poland*, App. No. 251196/94, judgement of 15 November 2001 (претрес до гола кожа на еден затвореник којшто побарал гласачко ливче за да гласа додека бил во затвор неоправдан под околностите).

*Labita v. Italy*, ECHR Reports 2000-IV (неоправдано губење на гласачките права врз основа на сомневање за вмешаност во организиран криминал).

*Lopes Gomes Da Silva v. Portugal*, ECHR Reports 2000-X (пресуда за кривична клевета и наметнување финансиски казни утврдени како неоправдани и несразмерни во еден случај во којшто се вмешани критички забелешки во еден уреднички напис во врска со номинацијата на определен кандидат).

*Mathieu-Mohin & Clerfayt v. Belgium*, Ser. A 113 (право на глас во директни избори за законодавни органи се однесува на локалните органи, но единствено кога тие имаат вистинска законодавна природа) (*Mathieu-Mohin*).

*Oberschlick v. Austria* (No. 2), Reports 1997-IV (осудување на новинар за навреда на политичар утврдено како недозволиво).

*Pierre-Bloch v. France*, Reports 1997-VI (поддржано наметнување статутарна казна за повреда на плафонот за расходи на кампања).

*Podkolzina v. Latvia*, App. No. 46726/99, judgement of 9 April 2002 (повлекување на регистрација на кандидат од страна на изборната комисија чиешто познавање на државниот јазик било ставено под прашање од страна на еден единствен инспектор било неоправдано во поглед на фактот дека кандидатот имал законски важечко уверение за познавање на јазикот издадено на совет од неколку експерти).

*Stankov & United Macedonian Organization Ilinden v. Bulgaria*, App. Nos 29221/95 and 29225/95, judgement of 2 October 2001 (исклучување на една група од политичкиот процес, дури и за поддржување сепаратистичка програма, недозволиво во отсуство на натамошни основи).

*Sadak & Others v. Turkey*, App. No. 25144/94 et al., judgement of 11 June 2002; *Socialist Party & Others v. Turkey*, Reports 1998-III; *United Communist Party & Others v. Turkey*, Reports 1998-I; *Refah Partisi and others v. Turkey*, App. Nos. 00041340/98, 00041342/98, 00041343/98, 00041344/98, ECHR GC judgement of 13 February 2003 (од коишто сите се однесуваа на тоа дали државата дозволиво исклучила определени политички партии и политичари од изборниот процес; овде збирно посочени како „Турски политички случаи“).

## Европска комисија за човекови права (ЕКомЧП) определби:

*Glimmerveen & Hagenbeek v. Netherlands*, App. No. 8384/78 & 8406/78, 13 DR 187 (1979) (заштита на избирачките права не може да бараат оние коишто сакаат да ги уништат истите) ("*Glimmerveen*").

*Liberal Party v. United Kingdom*, App. No. 8765/79, 21 DR 211 (1980) (правото на претставничка влада не е повредено од страна на изборниот систем којшто не ги преведува директно гласачките резултати во доделени мандати).

*Palacco and Garofalo v. Italy*, App. No. 23450/94, 15 September 1997 (барањето за жителство за гласање на локални избори не смее да надмине неколку месеци) ("*Polacco*").

*Timke v. Germany*, Application No. 27311/95, 11 September 1995 (пет години утврдени како неприфатлива пауза меѓу избори).

*X. v. F.R. Germany*, App. No. 2728/66, 25 DR 38 (1967); *H. v. Netherlands*, App. No. 9914/82, 33 DR 242 (1983) (повлекување на правото на глас за осудените криминалци дозволиво, под услов времетраењето да биде сразмерно со престапот) ("*X*" and "*H*").

*X. v. F.R. Germany*, App. No. 4984/71, decision of 5 October 1972 (на затвореник кому неправилно му било одземено правото на глас на избори и, исто така, погрешно му била одбиена дозвола да организира избирачка петиција за да се жали, сепак, не му биле негирани човековите права во согласност со ECHR, вклучувајќи го Протоколот бр. 1, бидејќи петицијата за која станува збор не можела да има влијание врз исходот од изборите).

*X. v. United Kingdom*, App. No. 7140/75, decision of 6 October 1976 (ECHR Prot. No. 1, Art. 3 во врска со слободното изразување на волјата на избирачите не бара усвојување на пропорционален систем на претставување; упатување на

„слободно изразување“ имаше за цел да се однесува на слободата на гласање, не на претставувањето на изборните резултати).

*X. v. United Kingdom*, App. No. 7566/76, decision of 11 December 1976, 9 DR 121 (се утврди дека е оправдано барањето за жителство за гласање на националните избори во поглед на неколку фактори, вклучувајќи ја помалку директната вмешаност во јавните работи, тешкотијата за водење кампања во странство, потребата од спречување измама и поврзаност меѓу оданочувањето и застапувањето) („одлука за жителство“).

*X. v. Austria*, 8 Yearbook of ECHR (1965), pp. 168-174 (формална изјава дека задолжителното гласање не ја повредува нормата за слободно изразување на волјата на избирачите во случај којшто беше прогласен за неприфатлив поради процедурални причини).

*Yearbook of the European Convention on Human Rights: The Greek Case*, Vol. 12 (1969) (отсуство на изборен закон над две години откако воениот преврат го спречи исполнувањето на избирачките права загарантирани со ECHR, Протокол Бр. 1, членот 3) ("*ECOMHR Greek case*"); accord, CoE, Council of Ministers, Resolution DH 70(1) (15 Apr. 1970), par. 12).

European Commission for Democracy Through Law (CDL, or Venice Commission), *Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report*, adopted 18-19 October 2002 ("*CDL Guidelines*").

## Друго

*Handbook for Observers of Elections* (1996) ("*CoE Observer Handbook*") CoE Publications.

Parliamentary Assembly, Recommendation 1595 (2003), "*Code of Good Practice in Electoral Matters*," adopted 30 January 2003 (препорака на CDL кодексот за добра



практика треба да се трансформира во Европска конвенција, исто така, земајќи ја предвид работата на АСЕЕЕО и на ОБСЕ).

## Дополнителни документи

Commonwealth of Independent States (CIS), Convention on Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the States-Participants of the Commonwealth of Independent States, потпишан на 7 октомври 2002 година, сè уште не стапен во сила (потребни се три ратификации) (неофицијален превод) ("CIS Electoral Convention").

Association of Eastern European Election Officials, Draft Convention on Election Standards, Electoral Rights and Freedoms, adopted 26-28 September 2002, поднесен на разгледување до Парламентарното собрание на Советот на Европа (CE), CoE Doc. 9646, 20 December 2002.

Inter-Parliamentary Union (IPU), Inter-Parliamentary Council, Declaration of Criteria for Free and Fair Elections, adopted 26 March 1994 ("IPU").

A. Eriksson (ed.), European Commission, *Handbook for European Union Election Observation Missions* (Brussels, 2002) ("EC Observer Handbook").

G. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Inter-Parliamentary Union (Geneva, 1994).

V. Hinz and M. Suksi, *Election Elements: On the International Standards of Electoral Participation* (Turku/Abo, 2002).

S. Coliver and P. Merloe, *Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies*, Article 19, Global Campaign for Freedom of Expression (London, 1994).

## ЗА ОБСЕ/ОДИХР

---

Канцеларијата за демократски институции и човекови права (ОДИХР) е главната институција на ОБСЕ за помош на земјите-членки „за обезбедување на целосното почитување на човековите права и основните слободи, којашто се повикува на владеењето на правото, промовирањето на начелата за демократија и (...) за изградба, зајакнување и заштита на демократските институции, како и за промовирање на толеранцијата во секое општество“ (Хелсиншки документ 1992 година).

ОДИХР, со седиште во Варшава, Полска, беше создадена како Канцеларија за слободни избори на Парискиот самит во 1990 година а започна со работа во мај 1991 година. Една година подоцна, беше сменето името на Канцеларијата за да се одрази проширениот мандат со којшто се вклучија човековите права и демократизацијата. Денес во неа работат над 100 лица.

ОДИХР е водечката агенција во Европа на полето на **набљудувањето избори**. Таа врши координација и го организира распоредувањето на неколку набљудувачки мисии со илјадници набљудувачи секоја година, со цел, да се изврши процена дали изборите во регионот на ОБСЕ се во согласност со националното законодавство и со меѓународните стандарди. Нејзината единствена методологија обезбедува длабински увид во сите елементи на избирачкиот процес. Преку проекти за помош, ОДИХР им помага на земјите-членки да ја подобрат изборната рамка.

Активностите за **демократизација** на Канцеларијата ги вклучуваат следниве тематски области: владеење на правото, граѓанското општество, слободата на движење, родовата рамноправност и трговијата со луѓе. ОДИХР спроведува повеќе од 100 програми за наменска помош секоја година, со што сака и да го олесни и да го зајакне усогласувањето на државите со заложбите на ОБСЕ и да развие демократски структури.

ОДИХР ја промовира заштитата на **човековите права** преку проекти за техничка помош и обука за прашањата од човековата димензија. Таа спроведува истражувања и подготвува извештаи за различни теми од областа на човековите права. Исто така, Канцеларијата организира неколку состаноци секоја година, со цел, преглед на спроведувањето на заложбите на ОБСЕ од човековата димензија од страна на земјите-членки. Во рамките на своите антитерористички активности, ОДИХР работи на изградбата на свеста за прашањата од човековата димензија и спроведува проекти со коишто основно се посветува внимание на факторите коишто предизвикуваат тероризам.

ОДИХР им дава совети на земјите-членки во врска со нивните политики за **Ромите и Синтите**. Таа промовира изградба на капацитети и вмрежување на заедниците на Роми и Синти и го поттикнува учеството на претставниците на Ромите и на Синтите во органите за креирање политики. Канцеларијата, исто така, дејствува како контакт куќа за размена на информации за прашањата за Ромите и Синтите кај националните и меѓународните актери.

Сите активности на ОДИХР се извршуваат во тесна координација и соработка со институциите и теренските операции на ОБСЕ, како и со други меѓународни организации.

Повеќе информации се достапни на веб-сајтот на ОДИХР (<http://www.osce.org/odihr>), којшто, исто така, содржи сеопфатна библиотека на извештаи и

други документи, вклучувајќи ги сите претходни изборни извештаи и анализи на изборното право објавени од страна на ОДИХР. Понатаму, на Legislationline ODIHR (<http://www.legislationline.org>) ја вклучува најсеопфатната и ажурирана база на податоци за изборното законодавство и проучување на случаи од 44 земји-членки од регионот на ОБСЕ.