



Насоки за анализа на изборната законска рамка

Второ издание

НАСОКИ ЗА АНАЛИЗА НА ИЗБОРНАТА ЗАКОНСКА РАМКА

Второ издание



Издава: ОБСЕ-Канцеларија за демократски институции
и човекови права (ОДИХР)
Ул. Миодова 10
00-251 Варшава, Полска
www.osce.org/odhr
© OSCE/ODIHR 2018

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.

ISBN 978-92-9234-995-0

Насловна фотографија: ОБСЕ/Агњешка Рембовска

Дизајн: Нона Ројтер

Печати: Centrum Poligrafii Sp. z o.o., Полска

СОДРЖИНА

| | |
|---|-----------|
| 1. Вовед | 1 |
| 2. Извори на стандарди | 4 |
| 3. Аспекти кои треба да ги разгледа оценувачот | 7 |
| 4. Структура на законската рамка | 9 |
| 4.1. Примена и основаност на пишаното право | 10 |
| 4.2. Уставни одредби | 10 |
| 4.3. Општо наспроти посебно изборно законодавство | 10 |
| 4.4. Изборното законодавство наспроти другото законодавство | 11 |
| 4.5. Изборното законодавство наспроти упатствата на изборната администрација | 12 |
| 5. Изборен систем | 14 |
| 5.1. Избор на изборен систем | 14 |
| 5.2. Институции кои се избираат на избори | 15 |
| 5.3. Зачестеност на изборите | 15 |
| 5.4. Организација на изборните единици | 16 |
| 5.5. Изборни прагови | 17 |
| 6. Правото да се избира и да се биде избран | 18 |
| 6.1. Универзално и еднакво право на глас | 18 |
| 6.2. Нарушување на еднаквоста на гласот при воспоставувањето на изборни единици | 18 |
| 6.3. Спечување на дискриминација | 19 |
| 6.4. Испитување на ограничувањата на правото на глас | 19 |
| 6.5. Учество на националните малцинства во изборите | 20 |
| 6.6. Учество на жените во изборите | 20 |
| 6.7. Гарантирање на правата на внатрешно раселените лица за време на избори | 21 |

| | |
|---|-----------|
| 6.8. Гарантирање на избирачкото право на лицата со попреченост | 21 |
| 6.9. Правата на странците да учествуваат на локални избори | 22 |
| 6.10. Права на избраниот кандидат и одземање на мандатот | 22 |
| 7. Изборни органи | 24 |
| 7.1. Општи согледувања | 24 |
| 7.2. Формирање на изборните органи | 26 |
| 7.3. Статус и функционирање на изборните органи | 28 |
| 7.4. Политички плурализам во изборната администрација | 29 |
| 8. Регистрација на гласачи и избирачки списоци | 30 |
| 8.1. Транспарентност на процесот на регистрација на гласачи | 30 |
| 8.2. Креирање на избирачкиот список за денот на изборите | 32 |
| 8.3. Заштита на личните податоци и информации на гласачите | 33 |
| 9. Политички партии и кандидати | 34 |
| 9.1. Еднаков третман пред законот | 34 |
| 9.2. Поставување кандидати или партии на гласачкото ливче | 35 |
| 10. Еднаков третман и пристап до медиуми | 39 |
| 10.1. Општи согледувања | 39 |
| 10.2. Еднаков третман и пристап | 40 |
| 10.3. Ограничувања на слободата на изразување за време на изборната кампања | 43 |
| 11. Финансирање на кампања и трошоци | 45 |
| 11.1. Општи согледувања | 45 |
| 11.2. Јавно (Владино) финансирање на кампањи | 46 |
| 11.3. Приватно финансирање на кампањи | 46 |
| 11.4. Услови за известување и откривање информации и санкции за прекршувања | 48 |

| | |
|--|-----------|
| 12. Набљудувачи | 49 |
| 13. Процедури на гласање | 51 |
| 13.1. Тајност на гласањето | 51 |
| 13.2. Лица на кои им е дозволен влез во гласачките места | 52 |
| 13.3. Процедури на гласање | 52 |
| 13.4. Мобилно гласање | 53 |
| 13.5. Гласање по пошта | 54 |
| 13.6. Предвремено гласање | 55 |
| 13.7. Гласање преку ополномоштеник | 56 |
| 13.8. Гласање на припадниците на армијата | 57 |
| 13.9. Воспоставување рамнотежа помеѓу излегувањето во пресрет на гласачите и заштитата од измама | 57 |
| 14. Транспарентност во пребројувањето и сумирањето на гласовите | 58 |
| 14.1. Општи принципи | 58 |
| 14.2. Пребројување на гласачките ливчиња | 59 |
| 14.3. Сумирање на резултатите | 59 |
| 14.4. Јавно соопштување и објавување на резултатите од пребројувањето и сумирањето на гласовите | 60 |
| 14.5. Потврдување на резултатите и пост-изборни процедури | 60 |
| 14.6. Исклучок заради лична безбедност | 61 |
| 15. Употреба на нови технологии за гласање | 62 |
| 15.1. Општи согледувања | 62 |
| 15.2. Прописи за заштита на податоци при автоматска обработка на податоци | 65 |
| 16. Заштита на избирачкото право | 67 |
| 16.1. Општи принципи | 67 |
| 16.2. Транспарентност на административните и законските постапки | 68 |
| 16.3. Доследност и еднообразност во процесите и одлуките | 68 |
| 16.4. Право на поднесување приговори и барање заштита | 68 |

| | |
|--|----|
| 16.5. Рокови за поднесување приговори | 69 |
| 16.6. Експедитивно одлучување по приговори | 69 |
| 16.7. Докажување | 69 |
| 16.8. Правни лекови | 70 |
| 16.9. Право на жалба пред суд | 71 |
| 16.10. Кривични одредби за спречување повреди на избирачкото право | 71 |
| 1. Извори на стандарди | 73 |
| А. Обединети нации | 73 |
| Б. Организација за безбедност и соработка во Европа | 77 |
| В. Совет на Европа | 85 |
| 2. Дополнителни извори | 86 |
| ОБСЕ/ОДИХР | 86 |
| Венецијанска комисија за демократија преку правото | 87 |
| Европска комисија | 88 |
| Меѓународна ИДЕА | 89 |
| Обединети нации | 90 |
| 3. Релевантни предмети на Европскиот суд за човекови права | 91 |



OSCE/SHIV SHARMA

1.

Вовед

Канцеларијата за Демократски институции и човекови права (ОДИХР) на ОБСЕ го издаде првото издание на *Насоките за анализа на изборната законска рамка во 2001 год.*¹ Оттогаш се случилa многу промени во меѓународните стандарди за демократски избори. Европската комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија) на Советот на Европа усвои и издаде „Кодекс на добри практики за изборните прашања“

¹ Првото издание на овие насоки беше изготвено во соработка со Меѓународниот институт за демократија и помош при избори (Меѓународна ИДЕА). Насоки за анализа на изборната законска рамка (Варшава: ОБСЕ - Канцеларија за демократски институции и човекови права, 2001 год.) „<http://www.osce.org/odihr/elections/1396>“

во мај 2003 год.² Исто така, постигнат е развој во судската пракса на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) за областите кои се однесуваат на човековите права во контекст на изборните процеси.³ Понатаму, се случила промена и во начините на спроведување на изборите, особено како резултат на примената на електронските системи на гласање, а идентификувани се и голем број добри практики во текот на активностите на ОДИХР за набљудување на изборите. Сите овие измени се земен предвид во второто издание на *Насоките за анализа на изборната законска рамка*.

Овие насоки се од особено значење за земјите членки на ОБСЕ. Во 2002 год., во Порто, Министерскиот совет на ОБСЕ ја прифати стручноста на ОДИХР во помошта која им се дава на земјите членки за спроведување на заложбите поврзани со изборите и ги повика земјите членки да го зајакнат својот одговор по препораките на ОДИХР произлезени од набљудувањето на изборите.⁴ Уште порано, со Истанбулскиот документ на ОБСЕ од 1999 год. се прифати помошта која ОДИХР може да им ја обезбеди на земјите членки во развојот и спроведувањето на изборното законодавство.⁵ Истанбулскиот документ, исто така, ја истакнува „улогата која ОДИХР ја има во помошта која им се обезбедува на земјите членки да развиваат изборно законодавство во согласност со принципите и заложбите на ОБСЕ“ и ги обврзува земјите членки „итно да постапуваат по оценките и препораките на ОДИХР за изборите“.⁶ Во 2006 год., во Брисел, Советот на министри, исто така, ја прифати „стручноста на ОДИХР во помошта која им се обезбедува на земјите членки во текот на активностите поврзани со изборите, вклучувајќи и анализа на изборното законодавство [...]“⁷ Согласно со тие изјави, овие насоки имаат за цел да ги помогнат процесите на оценка и развој на изборното законодавство во рамките на регионот на ОБСЕ.

Насоките утврдени во првото издание се и понатаму важечки, а второто издание е структурирано на сличен начин како и изданието од 2001 год. Вклучено е ново поглавје за новите технологии за гласање, како и поопширни дискусии во областите како што се поделба на изборни единици и еднакво право на глас, изборни прагови, заштита на податоци, изборна администрација, национални малцинства, пол, гласање на внатрешно раселени лица (ВРП), заштита на избирачкото право, како и гласање по пошта, предвремено гласање и гласање преку ополномоштеник.

Овие насоки имаат за цел да ги утврдат компонентите на законската рамка со која се уредуваат изборите и да се даде детален опис на стандардите кои се релевантни за секоја од компонентите неопходни за демократски избори. Нивната цел е да обезбедат усогласеност, веродостојност, доследност и точност при анализата и подготовката на изборното законодавство. Во таа смисла, овие насоки може да бидат корисни не само за оние кои ќе вршат анализа на изборното законодавство, туку и за националните власти при изготвувањето или изменувањето на документите поврзани со изборите.

2 „Кодекс на добри практики за изборните прашања: Насоки и извештај за појаснување“, Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија), октомври 2002 год. <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev-e.aspx)>. (Венецијанска комисија)

3 Четириесет и седум земји членки на ОБСЕ се членки на Советот на Европа и се предмет на Европската конвенција за човекови права и одлуките на Европскиот суд за човекови права

4 Одлука на Советот на министри на ОБСЕ бр. 7/02 „Изборни заложби“, Порто, 7 декември 2002 год., <<http://www.osce.org/mc/40521>>. (Совет на министри, Порто)

5 Истанбулски документ, „Повелба за европска безбедност: III. Нашиот општ одговор“, 19 ноември 1999 год., параграф 25, <<http://www.osce.org/node/39569>>.

6 *Ibid.*, параграф 26.

7 Одлука на Советот на министри на ОБСЕ бр. 19/06, „Јакнење на ефективност на ОБСЕ“, Брисел, 5 декември 2006 год., <<http://www.osce.org/mc/25065>>.

Поглавјата се тематски структурирани за да се олесни прегледот, оценката и развојот на изборната законска рамка. Првите четири поглавја од оваа публикација го даваат општиот контекст на оваа материја, а во секое последователно поглавје се идентификува темата на конкретната компонента од законската рамка на која потоа се дава осврт.



OSCE

2.

Извори на стандарди

Овие насоки се изработени врз основа на прифатените меѓународни и регионални документи, како што се Универзалната декларација на човекови права (УДЧП)⁸, Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (МПГПП)⁹, Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи (ЕКЧП), Повелбата од Париз за нова

8 Сите земји членки на ОБСЕ се членки на Обединетите нации (ОН). Затоа, одредбите од УДХР, како и други резолуции и документи на Генералното собрание на ОН кои се однесуваат на демократијата, демократските избори и човековите права се особено значајни. Иако УДХР е резолуција на Генералното собрание, таа се смета за обврзувачка бидејќи генерално се третира како дел од обичајното меѓународно право.

9 Сите земји членки на ОБСЕ се страни на МПГПП и подлежат на неговите одредби. Исто така, релевантни се и Општите коментари усвоени од Комитетот за човекови права на ОН, бидејќи тоа тело е воспоставено од МПГПП да го надгледува спроведувањето на МПГПП и има овластувања според Првиот факултативен протокол да одлучува по поединечни тужби против одредена земја за прекршување на МПГПП.

Европа – Конференција за безбедност и соработка во Европа (КБСЕ) (1990) и Документот на Копенхашката средба на Конференцијата за човекова димензија на КБСЕ.¹⁰ Земјите членки на ОБСЕ се согласија со Хелсиншкиот завршен акт дека „на планот на човековите права и основни слободи, [тие] ќе делуваат во согласност со целите и принципите на Повелбата на Обединетите нации и Европската декларација за човекови права. Тие, исто така, ќе ги исполнуваат и обврските утврдени во меѓународните декларации и договори од оваа област, вклучувајќи ги, помеѓу другите, и Меѓународните повелби за човекови права, на кои може да се веќе обврзани“.¹¹ Понатаму, земјите членки на ОБСЕ се согласија да пристапат кон таквите договори, доколку тоа сè уште не го сториле.¹² Релевантните извадоци од овие извори се дадени во Прилозите.

Покрај тоа, сите референтни точки претставени во овие насоки ја земаат превид праксата на надзорните тела, како што се ЕСЧП и Комитетот на Обединетите нации за човекови права, кои ги имаат применето релевантните меѓународни и регионални документи на конкретни и реални ситуации во рамки на предметите по кои постапувале.

Параграф 25 од Повелбата за европска безбедност на ОБСЕ од 1999 год. гласи „Ја прифаќаме помошта која ОДИХР може да им ја обезбеди на земјите членки за развој и спроведување на изборното законодавство. [...] Согласно сме навремено да постапуваме по оценките и препораките на ОДИХР за изборите.“ Оттаму, препораките кои се однесуваат на изборното законодавство во завршните извештаи на Мисијата за набљудување на изборите на ОДИХР треба да се земат предвид при прегледот на изборното законодавство во регионот на ОБСЕ. Понатаму, ОДИХР и Венецијанската комисија на Советот на Европа имаат извршено голем број заеднички процени на изборното законодавство во земјите членки на ОБСЕ кои се истовремено членки и на Советот на Европа. Овие заеднички мислења, исто така, треба да бидат земени предвид, бидејќи со нив се оценува и конкретниот текст и истите содржат препораки за подобрување на изборното законодавство во насока на исполнување на меѓународните стандарди.¹³

ОДИХР и Венецијанската комисија активно работат не само на изготвување проценки на изборно законодавство, туку и на развојот на насоки за изборното законодавство за да им помогнат на земјите кои се членки и на ОБСЕ и на Советот на Европа да ги исполнат преземените заложби. Во тој поглед, ОДИХР ги објави Постојните заложби за демократски избори во земјите членки на ОБСЕ во 2003 год.

10 Други меѓународни документи релевантни за граѓанските и политичките права и применливи за време на изборите ги вклучуваат Меѓународната конвенција за елиминирање на сите форми на расна дискриминација; Конвенцијата за елиминирање на сите форми на дискриминација врз жените; Конвенцијата за политичките права на жените; Конвенцијата за правата на лицата со попреченост; и Меѓународната конвенција за заштита на правата на сите работници мигранти и членовите на нивните семејства.

11 Завршен акт на Конференцијата за безбедност и соработка во Европа, „Декларација за принципите со кои се уредуваат односите помеѓу земјите членки“, Хелсинки, 2 август 1975 год., принцип X (ставови 1-3), принцип VII (став 8). <<http://www.osce.org/node/39501>> (Хелсиншки завршен акт); Заклучен документ од состанокот во Мадрид, „Прашања поврзани со безбедноста во Европа“, Мадрид, 6 септември 1983 год., параграф 19.

12 Заклучен документ од состанокот во Виена, „Прашања поврзани со безбедноста во Европа“, Виена, 15 јануари 1989 год., параграфи 13.2 и 15, <<http://www.osce.org/mc/16262>>; Документот на Копенхашката средба на Конференцијата за човекова димензија на КБСЕ. Документ од состанокот во Копенхаген во рамките на Конференцијата за човековата димензија на КБСЕ, Копенхаген, 29 јуни 1990 год., параграфи 5.21 и 13, <<http://www.osce.org/odhr/elections/14304>>; Заклучен документ од Хелсинки, „Предизвиците на промената“, Хелсинки, 10 јули 1992 год., поглавје VII (параграф 32) <<http://www.osce.org/node/39530>>.

13 Овие заеднички мислења и сите завршни извештаи на Мисијата за набљудување на изборите се достапни на интернет страницата на ОБСЕ/ОДИХР, <<http://www.osce.org/odhr/elections>>.

Заедно со Кодексот на добри практики за изборни прашања на Венецијанската комисија, овие текстови воедно претставуваат и извори на добра пракса и референтни точки за стандардите претставени во овие насоки. Покрај тоа, секој услов кој произлегува од пристапувањето на една земја кон одредена меѓународна или регионална спогодба или конвенција, исто така, подразбира и соодветни обврски за таа земја.



OSCE/SHIV SHARMA

3.

Аспекти кои треба да ги разгледа оценувачот

Овие насоки се однесуваат на анализата на изборното законодавство. Сепак, постојат и дополнителни аспекти кои треба да се земат предвид при прегледот на изборното законодавство, особено кога оценувачот не потекнува од земјата чие законодавство се оценува.

Оценувачот мора да биде свесен за својата улога, односно, да изврши преглед на законската рамка за да утврди дали таа е во согласност со меѓународните стандарди и добрата практика. Целта на прегледот не е да се критикува, туку да се предложат конструктивни поправки, подобрувања и подобри практики кои може да се внесат во законодавството. Оценката мора да биде претставена со тон на почит, дури и тогаш кога критиките и препораките се директни и сериозни.

За да се направи квалитетна оценка, потребно е повеќе од едноставно да се прегледа текстот. Доколку коментарите, препораките и советите не се дадат на соодветен и конструктивен

начин, колку темелно и да е извршен прегледот, оценката ќе биде со многу мала вредност. Притоа, важно е да се објасни зошто е дадена одредена препорака. Некои препораки имаат за цел да се подобри усогласеноста со одреден меѓународен стандард или добра практика; други пак, како што се препораките кои упатуваат на можни недоследности или недостатоци во анализираното законодавство, имаат за цел да обезбедат поголема доследност и делотворност на законодавството. Оценувачот треба да нагласи дека со спроведување на препораките се јакне кредибилитетот на изборите и довербата кај јавноста. Тоа може да биде особено важно, на пример, кога се предлагаат мерки за зголемување на транспарентноста.

Оценувачот треба да ги прегледа сите релевантни извори на законските одредби со кои се уредуваат или кои поинаку влијаат на изборните процеси. Прашањата кои не се опфатени со главниот изборен законик во некои случаи може да се опфатат со други елементи на законската рамка. Затоа, оценувачот треба да направи преглед на сите релевантни законски одредби кои влијаат врз изборните процеси, вклучувајќи ги уставот и другите закони во земјата. Ако е соодветно, оценувачот треба да ги земе предвид и упатствата и прописите кои ги има издадено централниот изборен орган надлежен за спроведување на изборите. При подготвувањето на оценката, оценувачот треба да провери кои се меѓународните инструменти на кои земјата е потписничка и да се повика на истите како на релевантни извори.

Додека основните прашања мора да бидат уредени во примарното законодавство, оценувачот мора да биде свесен дека со тој закон не се уредени сите подробности. Понекогаш се смета за посоодветно доколку некои помалку важни аспекти од процедурите за гласање се пропишани во прописи кои ги имаат усвоено државните органи, вклучувајќи го и централниот надлежен орган за спроведување на изборите.¹⁴ Оценувачот мора да знае кои прашања мора да бидат опфатени исклучиво со изборниот законик, а кои може да бидат утврдени со административни прописи.¹⁵ Во тој поглед, особено е важно да се направи преглед на извештаите на набљудувачите на изборите. Во тие извештаи може да бидат наведени случаи кога централниот надлежен орган за спроведување на изборите нема законска надлежност или пак не успеал да издаде писмени упатства за важни изборни процеси кои не се утврдени во законодавството. Кога изборната администрација не може да постапува по одредено прашање, истото мора да биде уредено со закон.

Конечно, исклучително е важно да се стави на располагање прецизен превод на целото изборно законодавство кое е предмет на прегледот. Во случај кога е достапен само неофицијален превод на текстовите, оценувачот мора да биде свесен дека преводот може да содржи грешки. Кога дадена препорака, коментар или критика произлегуваат од текст за кој е можно да бил погрешно преведен, оценувачот треба во оценката да вклучи забелешка за постоење на таква можност.

14 Види Поглавје 7 за „Изборни органи“.

15 Види Поглавје 4, дел 4.5 за „Изборното законодавство наспроти Упатствата на Централниот изборен орган“.



4.

Структура на законската рамка

Структурата на изборното законодавство е утврдена од страна на националните власти според правната традиција на земјата, па оттаму структурата на законодавството се разликува од еден до друг случај. Меѓутоа, од изборот на структурата на изборното законодавство произлегуваат последици, па затоа оценувачот на законодавството треба да биде свесен и да даде совети во врска со структурата доколку е соодветно. Притоа треба да се земат предвид следните принципи.

4.1. Примена и основаност на пишаното право

Иако владата има флексибилност при определувањето на структурата на законската рамка, примарен инструмент во областа на изборите мора да биде пишаното право, наспроти обичајното право или збир на административни прописи. Како приоритетен инструмент, пишаното право овозможува правичност, сигурност, видливост и транспарентност, а овозможува и одредено прашање да биде предмет на судско толкување и преглед, како и да им овозможи на граѓаните правен лек.

Пишаниот изборен закон мора да биде колку што е можно појасен и попрецизен. Во некои случаи, како што се утврдување на подобноста на кандидатите и распределбата на мандати, недоволната јасност и прецизност може да резултира со повреда на Европската конвенција за човекови права. Како што истакнува ЕСЧП, клучните одредби од изборните закони, како што се оние поврзани со кандидатурата и распределбата на мандати „мора да се доволно прецизно дефинирани во одредбите од националните закони“ за да „се гарантира правична и објективна одлука и да се спречи каква било злоупотреба на овластувања од страна на релевантниот [државен] орган“.¹⁶

4.2. Уставни одредби

Вклучувањето на основните принципи на изборниот систем во уставот овозможува заштита од чести измени, бидејќи условите за измена на најголем број уставни се најчесто поригорозни од оние за другите закони. Оттука, препорачана практика е основните гаранции за правото на глас да бидат вклучени во уставот на земјата. Тука спаѓаат и одредбите со кои се уредуваат основите на изборниот систем, како што е правото на граѓаните да бираат и да бидат избрани, институциите кои се предмет на демократски избори и мандатите на избраните кандидати.

Истовремено, бидејќи измените на уставот може да подразбираат сложени и долготрајни процедури, честопати вклучувајќи и тешки политички преговори, не се препорачува уставните одредби да излегуваат надвор од рамките на описот на основите на изборниот систем и гаранцијата на основните права. За да се дозволи одреден степен на флексибилност, одредбите за спроведување на изборите и другите процесни прашања треба да се препуштат на законот кој го усвојува парламентот и на административните правилници кои ги издаваат органите надлежни за спроведување на изборите.¹⁷

4.3. Општо наспроти посебно изборно законодавство

Националното изборно законодавство може да се подели во две категории:

- Општо изборно законодавство, релевантно за сите избори, со кое се утврдува законската рамка за сите избори, вклучувајќи ги и изборите за извршната и законодавната власт, на национално и локално ниво; или
- Посебно изборно законодавство, релевантно за конкретен орган на власта или за референдум, со кое се пропишуваат посебни законски одредби.

¹⁶ Европски суд за човекови права, *Grosaru v. Romania*, бр. 78039/01, § 47 и 52, 2 јуни 2010 год.

¹⁷ Види Поглавје 5, дел 5.5 за „Изборни прагови“. Во голем број случаи, набљудувачите на изборите забележале дека законските одредби кои бараат да се оствари одреден праг на излезност за изборите да бидат важечки довеле до бесконечни циклуси на неуспешни избори или изборна злоупотреба. Кога таквите законски одредби биле дел само од примарниот изборен закон, било полесно тие да се изменат. Меѓутоа, голем број земји членки на ОБСЕ ги имаат вклучено таквите законски одредби во своите уставни, што го прави процесот на нивно менување или укинување многу потежок.

Поделбата на општо и посебно изборно законодавство е направена различно во различни земји. Земјата може да усвои посебен закон за основните принципи на изборите во кој се дефинираат одредбите кои важат за сите избори. Покрај тоа, таа земја може потоа да усвои посебни закони кои ќе содржат одредби кои се однесуваат на посебните избори за секој државен орган. Спротивно на тоа, друга земја може да го вклучи целото изборно законодавство во еден закон, со посебни поглавја во кои се пропишуваат одредби за различни избори.

Иако наведените два пристапи се применуваат во различни земји, се препорачува еден изборен законик со кој се уредуваат сите избори, бидејќи ваквиот пристап гарантира доследност во спроведувањето на изборите и праксата, како и унифицирана имплементација на законот во однос на сите избори. Со тоа се поедноставува и процесот на изготвување на амандмани на законите кога истите се потребни. Меѓутоа, во некои случаи, особено во федералните системи или кога постои висок степен на децентрализација, таквиот пристап може да биде невозможен.

Независно од тоа кој од горенаведените пристапи го има усвоено земјата, треба да се почитуваат одредени принципи:

- Изборното законодавство треба да биде напишано на јасен и недвосмислен јазик. Толкувањето на изборното законодавство не треба да биде предмет на субјективно мислење;
- Односите помеѓу националните и локалните власти, како и помеѓу изборните органи и другите владини тела треба да бидат јасно определени и дефинирани. Областите на надлежност на изборните органи мора да бидат јасно определени и дефинирани за да се спречи судир или преклопување на овластувања со други владини тела;
- Изборното законодавство треба да биде усвоено пред почетокот на изборите за да се овозможи доволно време за гласачите и сите учесници во процесот – вклучително и изборните органи, кандидатите, партиите и медиумите – да бидат информирани за правилата. Изборното законодавство кое стапило на сила во „последен момент“ има потенцијал да ја поткопа довербата во процесот и да ја намали можноста на политичките учесници и гласачите навремено да бидат запознаени со правилата на изборниот процес.
- Изборното законодавство треба да стапи на сила во согласност со важечките законски одредби со кои се уредува прогласувањето на закони во предметната земја. Кога изборното законодавство не е донесено во согласност со важечките законски одредби, постои ризик да биде укинато од судовите; и
- Изборното законодавство треба да биде објавено и достапно на јавноста.

4.4. Изборното законодавство наспроти другото законодавство

Изборниот законик не смее и не треба да ги содржи сите прописи кои се релевантни за изборниот процес. Во изборниот процес неопходна е вклученост на институциите и спроведување на процедурите кои се засновани на други делови од националниот правен систем. Особено се значајни националните закони со кои се уредуваат медиумите, регистрацијата на политичките партии, финансирањето на партиите и кампањите, државјанството, регистрацијата на гласачите и кривичните одредби поврзани со изборните прекршоци. Овие закони се дел од изборната законска рамка и честопати се исто толку важни колку и изборното законодавство за обезбедување услови за демократски избори.

4.5. Изборното законодавство наспроти упатствата на изборната администрација

Во секој демократски систем, изборната законска рамка ја усвојува националниот парламент. Меѓутоа, постои ограничување во однос на бројот на процедурални прописи кои може да бидат вклучени во еден закон. Оттаму, во повеќето изборни закони е дозволено изборната администрација да издава упатства за дополнително појаснување на прашања поврзани со изборниот процес.¹⁸ Во таквите случаи, во законот треба да е пропишано дека таквите упатства треба да се темелат директно на одредбите од изборното законодавство.

Улогата на изборната администрација во издавањето на детални упатства треба да биде јасна. Нејзината улога не е да постапува во својство на замена за законодавецот, туку да даде појаснување онаму каде што е потребно преку надополнување на изборните закони. Делотворното изборно законодавство треба да создаде рамнотежа која ќе ѝ овозможи на изборната администрација флексибилност да одговори на очигледните потреби, без да се поткопа принципот на законодавна контрола врз изборното законодавство.

Кога на изборната администрација ѝ е дадено овластување да издава упатства, неопходно е да се почитуваат одредени принципи, меѓу кои и следните:

- Суштинските основни права, како што е правото на тајност на гласањето, не смеат да бидат укинати или намалени со кое било упатство;
- Изборното законодавство треба јасно да го определи и дефинира опсегот и степенот на овластувањето на изборната администрација да издава упатства;
- Законот треба јасно да предвиди дека упатствата не смеат да бидат спротивни или недоследни на изборното законодавство;
- Изборното законодавство треба да обезбеди процес преку кој политичките учесници и гласачите ќе може да поднесуваат приговори и жалби кои произлегуваат од усвојувањето и спроведувањето на овие упатства. Овој процес, исто така, треба да овозможи поднесување на приговори и жалби кои произлегуваат од прекршување на изборното законодавство од страна на изборен орган;
- Изборното законодавство треба јасно да ја дефинира хиерархијата на правни норми со кои се уредуваат изборите. Треба јасно да биде наведено дека уставните и законските одредби имаат приоритет пред какви било упатства; и

¹⁸ Види Поглавје 7 за „Изборни органи“.

- Овластувањето на изборната администрација да издава упатства во вонредни состојби или на денот на изборите, како и вклучениот процес, треба да биде јасно определено и дефинирано во изборното законодавство.

Горенаведените принципи подразбираат и дека се почитува правото на парламентот да ја усвои законската рамка за изборите, истовремено препознавајќи ја потребата да ѝ се овозможи на изборната администрација да издава дополнителни упатства во однос на изборните процеси.



5.

Изборен систем

5.1. Избор на изборен систем

Општо земено, треба да се почитува изборот на изборниот систем на земјите, доколку истиот е во согласност со стандардите за демократски избори.¹⁹ Како што истакнува Советот на министри на ОБСЕ во Министерската декларација од Порто од 2002 год., „демократски избори може да се спроведат во рамки на различни изборни системи“²⁰. Овие упатства немаат за цел да ги опишат конкретните изборни системи, но секој изборен систем може да има свои предности и недостатоци. Покрај тоа, иако на прв поглед може да се чинат безначајни деталите по кои се разликуваат два изборни системи, сепак тие би можеле значително да влијаат на распределбата на мандати.

¹⁹ Во овој контекст, изборен систем е метод или формула кој/-а дефинира како гласовите дадени за партии или кандидати се претвораат во мандати во избраните институции.

²⁰ Совет на министри, Одлука бр. 7/02, Порто, *op. cit.*, белешка 4.

Неопходно е да се разгледаат сите подробности на изборниот систем за кој се определила една земја бидејќи секоја од компонентите на тој систем може да е во судир со меѓународните стандарди. На пример, изборниот систем кој се темели на пропорционална застапеност и кандидатски листи е општо прифатлив изборен систем. Меѓутоа, доколку не постои механизам за учество на независни кандидати, тоа може да претставува проблем, бидејќи согласно преземените заложби, земјите членки на ОБСЕ се повикуваат да ги почитуваат правата на граѓаните да се кандидираат независно од политичката припадност или отсуство на истата.²¹

Исто така, важно е дали земјата е длабоко поделена по политичка, верска или етничка основа и дали малцинствата се соодветно застапени во политичкиот систем. Можно е изборот на изборниот систем во една земја да биде факторот кој придонесува за таквата поделба или за недоволната застапеност на одредени групи, или пак проблемот да може да се надмине со воведување на измени во системот. Оценувачот на изборното законодавство треба да даде конкретни препораки секогаш кога одреден проблем може да се олесни преку измена на системот кој се применува.

5.2. Институции кои се избираат на избори

Параграфот 7.2 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 год. го дефинира стандардот за институциите кои се воспоставени преку демократски избори. Тој предвидува дека земјите членки „ќе дозволат сите пратенички места во најмалку еден дом од националниот законодавен дом да бидат избрани на слободни избори“. ЕСЧП одлучи, во случаи кои ги вклучуваа земјите членки на Советот на Европа, дека според Член 3 од Протокол 1 од Европската конвенција за човекови права може да се побара изборите да не бидат само во рамки на изборот за еден дом од националниот законодавен дом.²² Оттука, земјите членки на ОБСЕ кои, исто така, се членки и на Советот на Европа може да бидат обврзани да спроведат избори и за други институции. Член 25 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, исто така, широко се толкува за да се однесува на повеќе нивоа на власта.²³

Изготвувачите на изборното законодавство треба да се осигурат дека постои соодветно законодавство за сите институции кои се предмет на демократски избори. Слично на тоа, при анализата на законодавството на земјата, оценувачот треба да биде свесен дека земјата која бара пристап во одредена меѓународна или регионална организација или е потписничка на одреден меѓународен или регионален инструмент може да биде обврзана да одржи демократски избори и за други институции.

21 Хелсиншки завршен акт, *op. cit.*, белешка 11, параграф 75. Општиот коментар бр. 25 на Комитетот за човекови права на ОН, исто така, предвидува во параграфите 15 и 17: „Лицата кои се инаку подобни да се кандидираат на избори не треба да бидат исклучени ... поради политичка припадност“, и „Правото на едно лице да се кандидира на избори не треба да биде неразумно ограничено со услов за членство во политичка партија или во конкретна политичка партија“. Комитет за човекови права на ОН, „Општ коментар бр.25: Право на учество во јавни работи, право на глас и право на еднаков пристап до јавна служба“, 12 јули 1996 год., параграф 5. <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument)>. (Комитет за човекови права на ОН, Општ коментар бр. 25).

22 ЕСЧП истакнува: „Зборот „законодавен дом“ не значи нужно само национален парламент; тој треба да се толкува во контекст на уставната структура на земјата во прашање.“ Види : *Mathieu- Mohin and Clerfayt v. Belgium*, бр. 9267/81, § 53, 2 март 1987 год.

23 Комитет за човекови права на ОН, Општ коментар бр. 25, *op. cit.*, белешка 21.

5.3. Зачестеност на изборите

Параграф 71 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 год. го утврдува стандардот со кој се уредува зачестеноста на изборите, а според кој изборите мора да се одржуваат во разумни временски интервали пропишани со закон. Тоа подразбира дека изборите треба да се одржуваат во согласност со постојната законска рамка и да се закажуваат во рамки на временските параметри утврдени со таа рамка.

5.4. Организација на изборните единици

Законската рамка треба да даде осврт на начинот на кој се организираат изборните единици. Законската рамка која го уредува исцртувањето на границите на изборните единици треба да ги определи зачестеноста; критериумите; степенот на учество на јавноста; улогите на законодавната, судската и извршната власт и кој е овластен да го избере конечниот план за таквите граници. Законот, исто така, треба да определи под кои околности бројот на населението на една изборна единица може да отстапува од воспоставените критериуми. Во идеални услови, законот треба да содржи и листа на сите изборни единици опишани во однос на постојната административна поделба на земјата, а во однос на урбаните места, треба да вклучува доволно карактеристични податоци од кои ќе биде јасно во која изборна единица е лоцирано одредено живеалиште, врз основа на адресата.

Изборните единици треба да бидат исцртани на начин на кој се гарантира еднаквост помеѓу гласачите.²⁴ Така, според законот, изборните единици треба да се исцртаат на начин кој ќе овозможи секоја изборна единица да има приближно еднаков број на население. Иако исцртувањето на границите на изборните единици може да се изврши и врз основа на бројот на регистрирани гласачи, пожелно е тоа да се прави врз основа на бројот на населението, бидејќи избраните функционери го претставуваат целото население. Начинот на кој се исцртуваат изборните единици не смее да го заобиколи принципот на еднакво право на глас, кое е основа на демократските избори. Меѓутоа, тоа не го исклучува аспектот на погодност и пристапност за гласачите, вклучувајќи го и постојното разграничување на административните граници, кое често зависи од географската положба. Концептот за изборна единица подразбира дека ниту еден гласач од изборната единица не смее да биде разделен од друг гласач во истата изборната единица со географската територија на друга изборна единица. Покрај тоа, добрите практики подразбираат дека сите изборни единици треба да го исполнуваат принципот на поврзливост.²⁵

Идеално, законската рамка треба да обезбеди дека лицата или институциите кои ги утврдуваат границите на изборните единици се неутрални, независни и непристрасни. Законската рамка, исто така, треба да обезбеди максимален придонес и вклученост на јавноста во процесот.

Како добра практика, границите на изборните единици треба да се проверуваат и ревидираат на секои десет години и во идеален случај, набргу по завршувањето на периодичните пописи на населението. Тоа овозможува периодично прилагодување на границите на изборните единици во согласност со промените и движењата на населението.

²⁴ Види Поглавје 6, дел 6.2 за „Нарушување на правото на еднаков глас при воспоставувањето на изборни единици“.

²⁵ Изборната единица ќе го задоволи принципот на поврзливост доколку од секоја точка во изборната единица може да се нацрта (не нужно права) линија до која било друга точка во изборната единица без да се преминат границите на изборната единица. На пример, постоењето на енклави кои припаѓаат на изборна единица А, кои се целосно опколени од териториите на изборните единици Б и В и не се поврзани со другите гласачи од изборна единица А, би значело дека таа изборна единица А не е во согласност овој принцип.

Меѓутоа, треба да се избегнуваат чести промени на границите на изборните единици и таквите промени треба да се вршат само од демографски причини, а не во корист на одредена политичка партија или кандидат. Доколку границите на изборните единици често се менуваат, полесно може да дојде до изборни манипулации преку исцртување на изборните единици. Понатаму, кога пратениците знаат дека ќе добијат нови гласачи од нови изборни единици за секои избори, се поткопува основаноста на постоењето на изборни единици со еден мандат – пратениците да одговараат пред своето избирачко тело и да се создаде врска помеѓу пратеникот и гласачите.

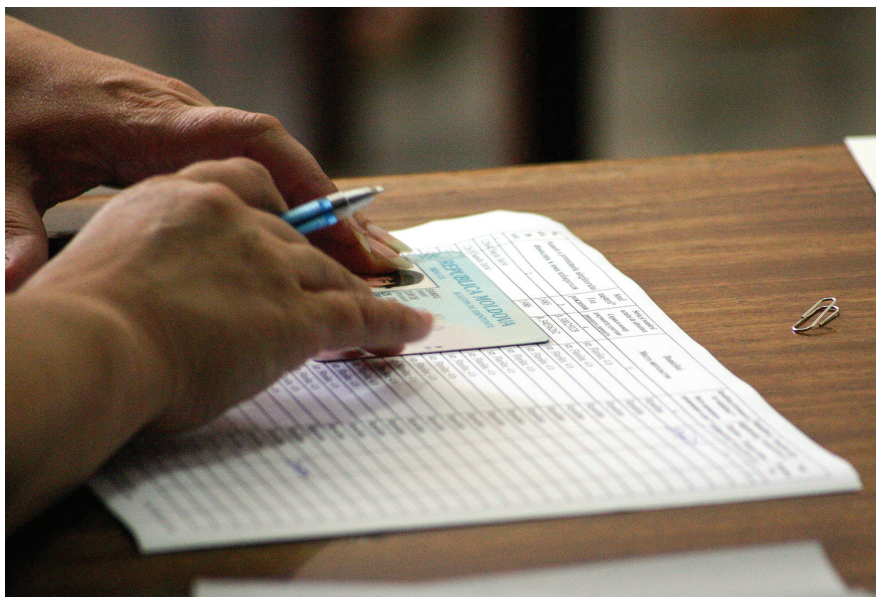
5.5. Изборни прагови

Изборните прагови се присутни во многу изборни системи. Најчесто се среќаваат два вида на изборни прагови, посебно или заедно, и тоа услов за минимална излезност на гласачите и минимални прагови за доделување мандат. Иако не постојат експлицитни меѓународни стандарди во однос на праговите, утврдена е добрата практика.²⁶

Бидејќи при изборите најважно е самото учество, некои земји се определиле да го воведат условот за минимална излезност за да бидат важечки изборите, што вообичаено подразбира 50 проценти од регистрираните гласачи. Во најголемиот број случаи, доколку условот за минимална излезност не се исполни, законот предвидува повторување на изборите. Бидејќи нема гаранција дека излезноста ќе биде поголема на повторените избори, со ова се отвора можност за повеќе циклуси на неуспешни избори. Затоа се препорачува да се внимава со таквите прагови или, во најмала рака, истите да се спроведуваат на начин кој ќе спречи повторување на неуспешни избори. На пример, во некои земји се поставува понизок минимален праг на излезност како услов за втор круг или повторени избори.

Понекогаш, и тоа најчесто во пропорционалните изборни системи, кандидатот на изборите мора да освои минимален број важечки гласови за да добие мандат. Бидејќи овие прагови најчесто се дефинирани во проценти, изборното законодавство јасно треба да определи како се пресметува прагот (пр. дали врз основа на вкупниот број на гласови или само врз основа на важечките гласови; дали врз основа на бројот на регистрирани гласачи или врз основа на други регионални критериуми за определување на прагот). Некои земји ја избрале опцијата да ги земат сите дадени гласови како основа за утврдување на прагот, вклучувајќи ги и неважечките гласови. Со таквата пресметка се зголемува бројот на гласови потребни за добивање мандат. Така, земајќи ги предвид неважечките гласови на другите гласачи, може да се намали застапеноста на гласачите кои гласале со важечки ливчиња. Тоа може да има политички импликации кога еден или повеќе кандидати освоиле вкупен број гласови кој е близу до пропишаниот праг за подобност. Затоа таквиот услов треба внимателно да се разгледа.

²⁶ Види, на пример, „Компаративен извештај за праговите и другите одлики на изборните системи кои го спречуваат влезот на партиите во парламентот“, Венецијанска комисија, Стразбур, 15 декември 2008 год., <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2008\)037.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2008)037.aspx)>.



OSCE/CURTIS BUDDEN

6.

Правото да се избира и да се биде избран

6.1. Универзално и еднакво право на глас

Законската рамка мора да му гарантира универзално и еднакво право на глас на секој полнолетен граѓанин. Правото на граѓаните да бидат избрани може да е остварливо на постара возраст, но тоа право мора да му биде загарантирано на секој граѓанин кој ќе ја достигне законски пропишаната возраст.

6.2. Нарушување на еднаквоста на гласот при воспоставувањето на изборни единици

Неопходно е посебно внимание да се посвети на влијанието кое релативната популација во изборните единици го има врз еднаквоста на гласот на гласачите. Доколку законската рамка дозволува значителни разлики во бројот на населението во изборните единици, тогаш е можно да се наруши еднаквоста на гласот. Разликите во бројот на населението помеѓу изборните единици може да го нарушат принципот на еднаквост на гласот – општо

сфатено како „еден човек, еден глас“. На пример, доколку во изборната единица А има 10.000 подобни гласачи со право на глас, а во изборната единица Б има 100.000 гласачи, и во секоја изборна единица се избира по еден пратеник, тогаш гласот на еден гласач во изборната единица А тежи десет пати повеќе од гласот на еден гласач во изборната единица Б. Со законската рамка треба да се осигури дека ќе се избегнат ваквите ситуации при утврдувањето на изборните единици.²⁷

Сепак, во исклучителни околности, може да се дозволат одредени релативни разлики во однос на бројот на населението во изборните единици. Тука спаѓаат географските аспекти поврзани со транспортот и врските или желбата да се подобри застапеноста на автохтоното население или националните малцинства, особено кога постои значително малцинско население распространето низ целата земја.

6.3. Спречување на дискриминација

Законската рамка за избори мора да обезбеди дека на секое лице кое има право на глас му е дозволено да го оствари тоа право без дискриминација и врз основа на еднаков третман пред законот.²⁸ Параграфите 5.9 и 7.3 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 година го истакнуваат овој принцип, гарантирајќи спречување на дискриминација и еднаква заштита со закон во остварувањето на правата на глас. Примената на овој принцип подразбира дека на едно лице кое има право на глас мора да му биде дозволено да го оствари неговото/нејзиното право на глас без разлика на „расата“, бојата, полот, јазикот, религијата, политичкото или друго убедување, националното или социјалното потекло, поврзаноста со национално малцинство, имотната состојба, раѓањето или друг статус. При анализата на законските одредби со кои се уредува правото на глас мора да се внимава да се осигури дека тие не ќе може да се применат за да се изврши дискриминација на одредено лице при остварувањето на овие права.

6.4. Испитување на ограничувањата на правото на глас

Законската рамка треба јасно да определи под кои околности правото на глас на едно лице може да се ограничи на кој било начин или до кој било степен, а таквото ограничување мора да биде доследно на постојната уставна рамка. Секое ограничување или рестрикција на правото да се избира и да се биде избран мора темелно да биде испитано и јасно оправдано врз основа на исклучителни околности. Правото на глас е основно граѓанско и политичко право, па секое ограничување на тоа право мора да се изврши за да се постигне легитимна цел и мора да се прикаже дека е строго неопходно во едно демократско општество.

Понатаму, секое ограничување мора ограничено да се применува. Широките законски одредби со кои се ограничува правото на глас на општи категории или групи на граѓани, без да се земат предвид конкретните околности на секој поединечен случај се во спротивност со принципот на пропорционалност. Пример на таква преширока примена на ограничувањето е општото, автоматско, неселективно ограничување на правото на глас на сите лица осудени за кривично дело, независно од природата и степенот на кривичното дело.

²⁷ Кодекс на добри практики за изборните прашања на Венецијанската комисија на Советот на Европа, параграф 2.2.15 предлага дека „максималното дозволено отстапување од критериумот за дистрибуција [...] треба ретко да надминува 10 проценти, а никогаш 15 проценти, освен во навистина исклучителни околности“.

²⁸ Види Поглавје 6, дел 6.1 за „Правата на странци да учествуваат во локални избори“, каде што се наведува дека, во посебни услови, државјани на други држави може да имаат право на глас.

6.5. Учество на националните малцинства во изборите

Како што е претходно истакнато, законската рамка мора да го обезбеди принципот на недискриминација при остварувањето на правото на глас. Бидејќи припадниците на националните малцинства ги уживаат истите права и обврски како и сите останати граѓани, тие треба да уживаат еднакво право на учество во јавните работи, вклучувајќи и преку нивна делотворна застапеност во јавните служби. Тука спаѓаат правата, без дискриминација, да гласаат, да се кандидираат на избори, да учествуваат во јавните работи и да формираат политички партии. Оценувачите на изборното законодавство треба внимателно да разгледаат дали учеството на националните малцинства е соодветно опфатено во дадениот контекст. Тоа подразбира преглед на извештаите за набљудување на изборите со цел да се обезбедат информации за учеството на националните малцинства на претходните избори. Оценувачот треба да даде препораки, кога е соодветно, за подобрување на законската рамка со цел да се зајакне учеството на националните малцинства.

Застапеноста на националните малцинства и нивната вклученост во јавниот живот може да се зајакне не само преку начинот на кој е дизајниран изборниот систем, туку и преку мерки како што се печатење гласачки ливчиња и друг изборен материјал на јазиците на овие групи. Припадниците на националните малцинства имаат право да шират, да имаат пристап до и да разменуваат информации на својот мајчин јазик. Воедно, државата има и одговорност да им обезбеди на националните малцинства разумен пристап до јавните медиуми за да ги изразат своите ставови.

Покрај тоа, за да се ублажат ефектите од дискриминацијата во минатото и да се зајакне учеството во иднина, потребно е законската рамка да вклучува посебни изборни правила и начини за гласање за националните малцинства.²⁹ Посебните изборни правила или начини на гласање се смета дека не го нарушуваат еднаквото право на глас доколку истите се усвоени како привремена мерка со легитимна цел да се ублажат ефектите од дискриминацијата во минатото или за да се поттикне учеството на малцинствата во националниот политички живот. Меѓутоа, таквите мерки мора да бидат привремени и со преоден карактер. Оценувачот мора да има одредени познавања на законодавната историја на секоја посебна мерка за да оцени дали мерката може да се примени привремено во контекст на нејзината законодавна историја.

6.6. Учество на жените во изборите

Правото на еднакви права, меѓу кои и правото на политичко учество, независно од полот, е признаено во меѓународните и регионални документи за човекови права уште во раните 1950-ти. Поновите документи ги повикуваат земјите членки да ги преземат сите соодветни мерки за елиминирање на дискриминацијата на жените во политичкиот и јавниот живот во нивните земји, а особено и да им го обезбедат, подеднакво со мажите, правото да гласаат на сите избори и јавни референдуми и правото да бидат избрани во сите јавно избрани тела.³⁰

²⁹ Примери на посебни мерки може да се најдат во Прирачникот на ОДИХР за набљудување и промовирање на учеството на националните малцинства во изборните процеси.

³⁰ Види Повелба за европска безбедност, Самит во Истанбул, 1999 год, *op cit*, белешка 5, параграфи 23-24; документ за Состанокот во Москва во рамките на Конференцијата за човековата димензија на ОБСЕ (Московски документ), 1991 год., параграфи 40-40.13; Конвенција за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените, 1981 год., член 2 и 7.

За борба против овој вид на дискриминација, државите треба да размислат за изборни системи кои овозможуваат целосна еднаквост помеѓу мажите и жените за да можат сите целосно да ги остварат своите загарантирани права на учество на изборите и во јавниот живот. Тоа може да подразбира вклучување на посебни мерки во законската рамка за да се зголеми бројот на жени кандидати и носители на функции. Може да е соодветно да се побара од политичките партии и другите организации кои предлагаат кандидати да предложат минимален број на кандидати за секој пол, со разумни можности да бидат избрани.

Во таквите случаи, мерките за надминување на дискриминацијата врз жените не се сметаат самите по себе за дискриминаторски. Меѓутоа, поправните мерки треба да се сметаат за привремени и да се отстранат од законската рамка кога ќе се постигнат целите на еднакви можности и третман. Исто така, треба да бидат предвидени и голем број санкции за случаите кога политичките партии не ги исполнуваат мерките насочени кон обезбедување родова еднаквост. Санкциите може да опфатат од финансиски мерки, како што се одбивање или ограничување на јавно финансирање, до построги мерки, како што се отстранување на листата на кандидати на партијата од гласачкото ливче. Во сите случаи, санкциите треба да бидат пропорционални на природата на сторената повреда.

6.7. Гарантирање на правата на внатрешно раселените лица за време на избори

Конфликтите или природните катастрофи може да доведат до внатрешно раселување на значителен дел од населението од нивните живеалишта. Оценувачите на изборното законодавство мора да ја земат предвид заштитата на правото на глас на таквите внатрешно раселени лица (ВРЛ).

Сите граѓани на една земја имаат право да учествуваат на избори, како гласачи и како кандидати. Тоа значи дека критериумите за гласање врзани за живеалиштето треба да се поставени во разумни граници и да не се наметнуваат на начин кој ќе ги исклучи ВРЛ од учество на изборите. Државата мора да ги преземе сите ефективни мерки за да обезбеди дека сите лица кои имаат право на глас можат да го остварат тоа право. Онаму каде што е потребно, законската рамка мора да предвиди конкретни практични механизми кои ќе овозможат ефективно и суштинско остварување на правото на глас на ВРЛ.

Законската рамка треба да ги опфати областите во кои ВРЛ веројатно ќе наидат на тешкотии. Тука се опфатени проблеми како пристапот до документи кои се неопходни за регистрација на гласачи или кандидати; влијанието на условот за живеалиште врз гласачите и кандидатите; алтернативните процедури на гласање за да се излезе во пресрет на ВРЛ кои не можат да гласаат во редовното избирачко место и навремено информирање за регистрацијата на гласачи и кандидати и за изборните процедури.

6.8. Гарантирање на избирачкото право на лицата со попреченост

Сите граѓани имаат право на учествување на избори без неразумни ограничувања и преку универзално и еднакво право на глас. Оттука, не треба да се наметнуваат ограничувања на правото на глас или правото да се биде кандидат врз основа на физичка или сензорна попреченост, писменост или образование, или интелектуална попреченост или психијатриска болест, освен кога во последниот случај тоа води до посебна ментална неспособност поради која е оправдано одземањето на правото на глас. ЕСЧП смета дека

автоматското, општо ограничување на правото на глас поради ментална попреченост, независно од реалните ментални способности на лицето, претставува неразумно ограничување на правото на глас.³¹

Начинот на кој законската рамка го определува правото на глас на лицата со попреченост, и во однос на ограничувањата и во однос на афирмативните мерки кои го овозможуваат нивното учество, мора внимателно да се разгледа. Секоја анализа на изборното законодавство треба да даде препораки за отстранување на неразумните ограничувања и предлози за вклучување на лицата со попреченост во изборните процеси доколку законската рамка несоодветно го заштитува нивното право на глас.

Дискриминацијата, незнаењето, сиромаштијата и запоставувањето придонесуваат за лишување на лицата со попреченост од политичките и избирачките права. Некои добри практики за надминување на овој проблем вклучуваат помош на гласачите со попреченост да стигнат до гласачките места и да го дадат својот глас на достоинствен начин кој ја заштитува тајноста на гласањето и спречува несоодветно влијание, како и примена на посебни методи на гласање (како што се гласање во отсуство со примена на систем на два плика, или гласање надвор од избирачкото место – понекогаш наречено и „мобилно гласање“). Покрај тоа, органите кои се надлежни за едукација на граѓаните и информирање на гласачите треба да ја разгледаат потребите на посебните гласачи кога ќе ги осмислуваат и спроведуваат таквите активности.³²

6.9. Правата на странците да учествуваат на локални избори

Правото на глас вообичаено подлежи на условот за поседување државјанство, особено за национални избори. Меѓутоа, меѓународните и европските регионални документи за човекови права упатуваат дека на странците со законски престој во земјата треба им биде дозволено да учествуваат на локалните избори откако ќе го достигнат утврдениот период на престој.³³ Оценувачите на изборното законодавство треба да проверат дали земјата има обврска да одобри право на глас на подобни странци во согласност со условите од документите кон кои земјата официјално пристапила. Мора да се обрне внимание на уставот на земјата при оценувањето на правото на глас на тие странски лица. Прво, треба да се утврди какви разлики или квалификации предвидува уставот во однос на правото на глас, односно дали постои услов за државјанство и дали тој се однесува на изборите на сите нивоа. Второ, треба да се утврди дали уставот упатува на одреден меѓународен или регионален документ со кој се одобрува правото на глас на подобни странци, иако земјата формално не пристапила кон документот.

6.10. Права на избраниот кандидат и одземање на мандатот

Со законската рамка треба да се осигури дека ниту еден државен орган нема да одземе или повлече мандат освоен од кандидат на изборите, независно дали се работи за орган на извршната власт, изборен орган, законодавно тело, суд или друго тело. Постојат

31 Види *Kiss v. Hungary*, бр. 38832/06, 20 мај 2010 год.

32 За повеќе детали види „Појаснувачка декларација на Кодексот на добри практики за изборни прашања за учество на лицата со попреченост на избори“, Венецијанска комисија на Советот на Европа, Стразбур, 21 октомври 2010 год., <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)036-e)>.

33 Види „Конвенција за учество на странци во јавниот живот на локално ниво“, Совет на Европа, Стразбур, 5 февруари 1992 год., <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/144.htm>>; „Меѓународна конвенција за заштита на правата на сите работници мигранти и членовите на нивните семејства“, Генерално собрание на ОН, Обединети нации, 18 декември 1990 год., <<http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r158.htm>>.

ограничени исклучоци од ова правило, како што се случаите кога на пратеник му е отповикан мандатот согласно уставна постапка.

Исто така, законската рамка не смее да дозволи контрола од страна на политичка партија врз мандатот на избран кандидат; ниту пак членството во политичка партија да се смета како услов за задржување на мандат. Избраните кандидати мора да имаат слобода да формираат политички здруженија во кое било време, како и слобода да напуштат една политичка партија и да се приклучат кон друга без закана од одземање на мандатот. Овој принцип се применува дури и кога се користи изборен систем со затворени листи, во кој на гласачите не им е дозволено да бираат помеѓу кандидатите од една листа.³⁴

Оценувачот на изборното законодавство треба да даде коментар за секоја одредба која неразумно бара одземање на мандатот на избран кандидат или дозволува контрола врз мандатот од страна на политичка партија и треба да препорача отстранување на таквата одредба од законот, нагласувајќи го принципот дека избраниот кандидат е одговорен пред избирачите. Таквата отчетност се поткопува доколку законската рамка содржи неразумни одредби за одземање на мандатот или бара од кандидатот кој ја променил политичката партија предвремено да го предаде својот мандат.

34 Види „Извештај за императивниот мандат и слични практики“, Венецијанска конвенција на Советот на Европа, 16 јуни 2009 год., <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2009\)027.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2009)027.aspx)>.



7.

Изборни органи

7.1. Општи согледувања

При спроведувањето на демократски избори, од изборните органи се бара да ги извршуваат своите должности на професионален и непристрасен начин, независно од какви било политички интереси, а нивните постапки и одлуки да бидат предмет на судска контрола. Ова се клучни прашања, бидејќи органите кои ги спроведуваат изборите носат и спроведуваат важни одлуки кои би можеле да влијаат на севкупниот процес на спроведување на изборите, па дури и на нивниот исход. Политичките околности на една земја, исто така, претставуваат важен аспект за оценувачите на законодавството со кое се уредуваат изборните органи.

Структурата на изборната администрација утврдена со законската рамка вообичаено треба да вклучува централен надлежен орган за спроведување на изборите, кој е надлежен за изборните органи на пониско ниво и има одговорност за севкупното спроведување на изборите. Федералните држави со висок степен на децентрализација

се понекогаш оправдан исклучок од ова правило. Во секој случај, гласачките места треба да бидат најниското ниво од структурата на изборната администрација.

Вообичаена пракса е во секоја изборна единица во која се избираат кандидати да има подредени изборни органи. Потребата од постоење на изборни органи на средно ниво ќе зависи од изборниот систем, како и од географските и демографските фактори кои се посебни за секоја земја. Во контекст на конкретни избори, оценувачите на изборното законодавство треба да внимаваат дали постои прекумерен број на изборни органи, како и недоволен број на нивоа во структурата на изборната администрација.

Од клучно значење е законската рамка да го дефинира односот помеѓу централниот надлежен изборен орган и изборните органи на пониско ниво, како и односот помеѓу изборната администрација и органите на извршната власт на национално и локално ниво. Надлежноста и одговорноста на изборните органи на секое ниво треба јасно да биде дефинирана во законската рамка. Се смета за добра практика кога постои постојан централен надлежен изборен орган за да се обезбеди континуитет во работата на изборните органи помеѓу изборните циклуси.

Законодавството треба да содржи јасни одредби за начинот на кој изборните органи ја вршат својата работа. Законот треба да предвидува како и кога изборните органи ќе се состануваат, како ќе биде известена јавноста за таквите средби и како и во која временска рамка одлуките на изборните органи ќе бидат објавени во јавноста. Законот треба да ги дефинира условите за кворум и да содржи јасни одредби за транспарентност за да може да се следи работата на изборните органи.

Онаму каде што е можно, за спроведувањето на изборите треба да се назначат стручни лица кои ја познаваат изборната рамка на земјата. Оттаму, општата одредба која е дел од многу законски рамки предвидува членовите на изборните органи на секое ниво да имаат искуство или да се обучени во областа на правото. Некои законски рамки содржат сличен услов и за вработените во изборните органи. Иако таквата одредба е општо прифатлива, таа може да биде премногу рестриktivна за изборните органи на пониско ниво, особено на ниво на гласачко место. Покрај тоа, во зависност од одговорностите на изборната администрација, би било корисно да се вклучат стручни лица за администрација и други технички области, како што се компјутерско и софтверско програмирање, како дел од кадарот. Тоа би било особено корисно на централно ниво.

Одредбите кои се однесуваат на професионалното искуство на членовите на изборната администрација треба да се оценуваат во контекст на дадената земја. Неопходно е да се процени дали е можно, како резултат на таквата одредба, единствените лица кои ќе се подобни да се вработат во изборните органи да бидат пристрасни во корист на одредено политичко мислење или интерес. Од критична важност е да се утврдат и земат предвид практичните импликации од таквите одредби со кои се уредуваат квалификациите на членовите и вработените во изборните органи. Законската рамка треба да обезбеди отворен и транспарентен метод за нивна селекција.

Законската рамка, исто така, треба да пропишува по кој основ и според кои процедури може да се разреши член или вработено лице во изборен орган. Освен во случаи кога на лицето му завршил законски пропишаниот мандат на одредена позиција, основите за разрешување треба да бидат ограничени само на оние кои се неопходни за заштита на непристрасното и професионалното работење на изборната администрација. Членовите и вработените во изборните органи треба да бидат заштитени од произволно или политички мотивирано разрешување, вклучувајќи и разрешување од страна на телата

кои ги назначиле. Законот треба да ги предвиди и правата на секој член на изборната администрација, како и правата на навремено и соодветно информирање за состаноци, пристап до сите релевантни документи и информации и учество на сите состаноци.

Законската рамка треба јасно да ги дефинира должностите и одговорностите на изборните органи за да обезбеди, на транспарентен и отчетен начин, инклузивност на регистрацијата на кандидати и, кога е релевантно, на гласачите: доследни процедури за гласање за кои е известена јавноста; интегритет на гласачкото ливче преку соодветни мерки за спречување на потенцијални незаконски и неовластени активности; и чесно пребројување, сумирање и информирање на јавноста за прелиминарните и конечните официјални резултати.

7.2. Формирање на изборните органи

Во текот на изминатиот век, во земјите членки на ОБСЕ развиени се многу различни модели на формирање на изборни органи. Во отсуство на конкретен меѓународен стандард за составување на изборната администрација, секоја земја треба да го најде најсоодветниот модел кој одговара на локалните традиции и добрите практики кои се развиени, врз основа на неколку водечки принципи, со особен акцент на довербата на засегнатите страни во изборите и транспарентноста и отчетноста на целокупниот изборен процес.

Иако нема конкретен меѓународен стандард како модел за формирање на изборните органи, постојат општи меѓународни стандарди за пополнување на јавните функции кои би требало да се земат предвид при оценката на одредбите за формирање на изборната администрација. Секој граѓанин има право на пристап до јавни услуги во својата земја, без дискриминација и без неразумни ограничувања.³⁵ Комитетот за човекови права на Обединетите нации дава многу широко толкување на правото на еднаков пристап до јавни услуги:

Вршењето јавни работи, споменато во параграф 25(а), е широк концепт кој се однесува на извршувањето на политичката власт, особено извршувањето на законодавната, извршната и административната власт. Тоа ги опфаќа сите аспекти на јавната администрација, како и формулирањето и спроведувањето на политиката на меѓународно, национално, регионално и локално ниво.³⁶

Земјите кои имаат долга традиција во спроведување на демократски избори често се потпираат на изборни органи составени од државни службеници од централното ниво на власт или од функционери избрани со најголем број гласови на избори. Постојат и земји каде изборите ги спроведуваат судии. Извршувањето на извршните функции на изборите од страна на судии може, сепак, да го отвори прашањето за поделба на власта, особено во случаи кога судската власт е уставно ограничена на одлучување во судски спорови. За развој на таквиот начин на уредување потребно било многу време и според извештаите на набљудувачите на изборите, се чини дека тие ја добиле довербата на електоратот.

³⁵ Види МПГПП, Генерално собрание на ОН, 16 декември 1966 год., Член 25(с), <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>; УДХР, Генерално собрание на ОН, 10 декември 1948 год., Член 21(2), <www.un.org/en/documents/udhr/>. Правото на недискриминирачки пристап до јавно вработување и државна служба е основно и треба широко да се применува.

³⁶ Комитетот за човекови права на Обединетите нации усвои Општ коментар за толкување на принципот за демократски избори и државна служба утврдено во Член 25 од МПГПП. Комитет на човекови права на ОН, Општ коментар бр. 25, op. cit., белешка 21.

Довербата на електоратот и почитувањето на владеењето на правото и уставните принципи се од клучно значење за воспоставување и јакнење на демократските традиции.

Во поново време, новите демократии без долги традиции на демократски избори развиле алтернативна форма на изборни органи која се темели на концептот на централен орган чија единствена одговорност е спроведувањето на избори. Ваквата форма на изборна администрација подразбира изборни комисии чие законско овластување е ограничено на спроведувањето на изборите. Таквите изборни модели се користат од земји во демократска транзиција, најчесто кога не постои доверба во јавните институции како потенцијални администратори на изборите.

Различните земји избрале различни приоди за одредување на составот на нивните централни изборни органи, вклучувајќи ги и оние кои се темелат на повеќепартиска застапеност, институционални квоти или членство составено од државни службеници. Во последните два случаи може да се вклучат и судии како членови на комисијата. Членството во изборните органи на пониско ниво главно го следи принципот по кој се основа и изборната комисија на централно ниво. Со законската рамка треба да се определи кворум и мнозинство гласови за носење одлуки. Исто така, треба да се определат и процедури за избор и назначување на членови на комисијата, вклучувајќи и за позициите на претседавач, заменик претседавач и секретар, а притоа не треба да се дава приоритет на никаков политички интерес.³⁷

Главната вредност на воспоставувањето на надлежен изборен орган на централно ниво, заснован на повеќепартиска застапеност, е да се зајакне довербата и транспарентноста во процесот така што ќе се дозволи главните политички интереси да учествуваат во спроведувањето на изборите.³⁸ Овие претставници може да бидат членови на конкретна политичка партија или државни службеници, но може да доаѓаат и од други професии. Клучната претпоставка е дека главните политички интереси кои се учесници во изборите ќе можат да идентификуваат професионалци кои уживаат углед во јавноста и кои независно од својата политичка припадност ќе можат да ја спроведат законската рамка по пат на колегијалност и консензус, во духот и словото на законот.³⁹

Централните изборни органи воспоставени врз основа на институционални квоти вклучуваат претставници од главните државни институции, главно од законодавната, судската и извршната власт. Во опкружување на политички плурализам, политичките интереси генерално би биле претставени во централниот изборен орган преку назначувања од страна на извршната власт. Моделот на институционална квота е погоден за воведување на моделот на постапно бирање на членовите за да се обезбеди континуитет.

Централните изборни органи составени од државни службеници и/или судии честопати во својот состав имаат одредени постојани и временски компоненти. Постојаната или трајна компонента е составена од државни службеници и/или судии, кои или земаат отсуство од нивниот редовен работен однос за да се приклучат кон централниот изборен орган на неколку месеци колку што е потребно да се спроведе целиот процес, или имаат повеќегодишни мандати. По завршувањето на регистрацијата, неколку недели пред

37 Изразот „политички интерес“ е избран поради неговото широко значење, наспроти изразот „политичка партија“.

38 Секогаш постои ризик од контроверзност во однос на именувањето на главните политички интереси во дадена земја во дадено време. Ова е една од чувствителните области за постигнување широк договор. Меѓутоа, чувствителноста може да бидат ограничени доколку изборите се спроведат во поинаква атмосфера на целосна доверба во процесот.

39 Набљудувачите пријавувале, понекогаш, злоупотреба на овој модел преку давање овластувања за одлучување на еден политички интерес.

денот на изборите, членството на органот се проширува со времената компонента. Членови на оваа втора, временна група се лица назначени од оние партии и коалиции кои се регистрирале да учествуваат во изборите. Времените членови може, но не мора да ги имаат сите избирачки права и овластувања за носење одлуки во текот на преостанатите фази од изборниот процес. Назначувањето на претставници од судството, дури и оние кои привремено земаат отсуство од работа, во процесот на спроведување на изборите треба внимателно да се разгледа и одмери во однос на основните начела за судската независност, судската контрола преку вршење судски преглед и другите делови од власта и уставните прашања кои се однесуваат на вршењето извршни функции од страна на членови на судската власт.

Оценувачите на изборното законодавство треба да ја идентификуваат структурата и правилата за функционирање на изборните органи. Тие, исто така, треба да оценат дали законодавството пропишува јасни насоки за утврдување на членството на изборните органи, правата и одговорностите на овие органи и правилата и временските рамки кои се применуваат на процесите на носење одлуки и постапување по преговори, со цел да се обезбедат корисни препораки за можни подобрувања онаму каде што е потребно. Гледиштата на главните чинители на политичката сцена може да помогнат да се идентификува кои се последиците од конкретната поставеност на изборната администрација во пракса. Извештаите на набљудувачите на изборите може да бидат корисни од тој аспект. Доколку усвоената правна рамка следи формула која е ориентирана кон политичките партии, тогаш потребно е да се предвиди како и кога ќе се извршат промени во членството на комисијата кога некоја политичка партија ќе престане да постои, кога ќе се појави нова партија или кога ќе дојде до промена на релативната моќ и застапеност на партиите во избраните институции.

7.3. Статус и функционирање на изборните органи

За да се зајакне континуитетот и институционалното консолидирање, надлежниот изборен орган на централно ниво главно функционира како постојан орган. Меѓутоа, доколку извршната власт е обврзана со закон да дава силна административна поддршка на изборниот процес според насоки добиени од надлежниот изборниот орган на централно ниво, таквиот централен орган може и понатаму соодветно да функционира доколку се обезбеди континуитет на членството. Вообичаено е изборните органи на пониско ниво, особено на ниво на гласачко место, да бидат временни тела воспоставени пред изборите. Законската рамка треба да наложува навремено формирање на изборните органи и нивно соодветно финансирање.

Независно од тоа како се формирани и степенот на партиска припадност, изборните органи треба да работат на професионален, колегијален и непристрасен начин, независно од влијанијата на политичките интереси и другите гранки на власт. Откако ќе се формира, изборниот орган мора да им служи на интересите на сите граѓани и учесници во изборите. Ниту еден изборен орган не смее да постапува според партиска припадност или да покажува пристрасност при вршењето на своите должности.

Законската рамка треба да обезбеди механизми кои ќе им овозможат на оштетените гласачи, набљудувачите, политичките партии или независните кандидати да побараат правна заштита во однос на одредена одлука, постапка или непостапување на изборниот орган. Механизмот може да вклучува приговор до повисок изборен орган или, кога одлуката е донесена од највисокиот изборен орган, жалба до суд. Важно е законската рамка да обезбеди можност за поништување или поправка на одлука или постапка на

изборниот орган. Системот на приговори треба да содржи јасни хиерархиски поставени процедури за да се исклучи можноста за „своеволно да се определува која институција ќе биде надлежна“ и да се овозможи сообразност и доследност во одлучувањето по приговорите.

7.4. Политички плурализам во изборната администрација

Демократијата се темели на политички плурализам и владеење на правото, кои мора да постојат во функционирањето на државата и државните институции, вклучувајќи ја и изборната администрација, за да се спроведат вистински демократски избори. Оценувачите на изборното законодавство треба да ги прегледаат механизмите кои ги нуди законската рамка за да се олесни политичкиот плурализам и назначувањето на изборна администрација која ќе го одразува политичкиот пејзаж во општеството. За да се постигне таа цел, препораките може да се движат од овозможување на правото да се предлагаат одредени позиции во изборната администрација, до правото да се назначи одреден број членови. Можни се голем број различни решенија кои ќе обезбедат политички плурализам во изборната администрација, а кои од нив ќе бидат соодветни ќе зависи од околностите во земјата. Меѓутоа, оценувачот на изборното законодавство треба да може веднаш да ги распознае законските одредби со кои се создава монопол во назначувањето на членовите на изборната администрација. Во такви ситуации, оценувачот може да коментира и предложи измени на законската рамка кои ќе вклучат одреден степен на политички плурализам во спроведувањето на изборните процеси.



OSCE/TOMAS RYMER

8.

Регистрација на гласачи и избирачки списоци

8.1. Транспарентност на процесот на регистрација на гласачи

Правото на глас има целосна вредност единствено доколку законската рамка предвидува лесен процес за регистрација на гласачите, обезбедува точност на избирачкиот список, вклучува доволна заштита од изборни измами и гарантира чесно пребројување на гласовите и сумирање на резултатите. Еден од стандардите кој се однесува на регистрација на гласачите и водењето на избирачкиот список е да се обезбеди целосна

транспарентност. Транспарентноста во процесот на регистрација на гласачи и водење на избирачкиот список значи дека процесот на регистрација треба да биде едноставен за лицето кое има право на глас, но истовремено и точен за да се спречат потенцијални изборни измами. Оценувачите на изборното законодавство треба да се уверат дали законската рамка нуди таква транспарентност. Законската рамка треба јасно да го пропишува методот на утврдување на подобноста за гласање, вклучувајќи ја и потребната документација, за да може процесот да биде целосно транспарентен, да не подлежи на произволни одлуки и да може да објективно да се следи од страна на јавноста.

Транспарентноста подразбира дека избирачкиот список е јавен документ кој е лесно достапен на увид без непотребен трошок за барателот, особено ако се работи за подобно лице, политичка партија или индивидуален кандидат. Вообичаено е избирачкиот список да биде достапен во разумно време, на разумно место и во доволен временски период за да извршат гласачите увид и бесплатно да ги проверат своите лични податоци или податоците на членовите на своите семејства. Законската рамка треба јасно да определи кој може да направи увид во избирачкиот список, како ќе се врши увидот и во кој временски период ќе биде достапен избирачкиот список за јавен увид.

Законската рамка треба јасно да ја пропишува дозволената употреба на информациите добиени преку увид во избирачкиот список, вклучувајќи и дали информациите може да се користат за други цели освен за барање корекции или оспорување на регистрацијата на одреден гласач. Конкретно, законот треба да предвиди дали информациите може да се користат за активности поврзани со кампањата на политичките партии и кандидатите, како и да пропишува санкции за злоупотреба на информациите добиени од избирачкиот список. Законот, исто така, треба да предвиди дали избирачкиот список може да се стави на располагање во електронска форма на барање на политичките партии или другите засегнати страни во изборите, како и на пошироката јавност.

Законската рамка треба јасно да пропише кому му е дозволено да бара промена, внесување или бришење на податоци од избирачкиот список, начинот на поднесување на таквите барања и временскиот период во кој истите може да се поднесат. Барањата кои се однесуваат на промена, внесување или бришење на податоци од избирачкиот список не треба да бидат ограничени на временскиот период пред самите избори, освен кога тоа е неопходно за да се финализира списокот пред избори. Луѓето не треба да се ограничуваат да поднесуваат барања само во свое име. На секој треба да му биде дозволено да поднесе барање кое се однесува на друго лице, под услов другото лице да е известно за барањето и да дало дозвола да се поднесе барање во негово/нејзино име. Покрај тоа, барањата за промена треба да се достапни за јавен увид. Промените, внесувањето и бришењето на податоци треба да се вршат единствено со приложување на одредена документација и во согласност со процедурите пропишани во законската рамка. Одлуките по таквите барања треба неодложно да се носат, во временскиот период утврден со закон. Негативните одлуки треба да подлежат на жалба и по жалбите мора неодложно да се постапува, во временскиот рок утврден со закон.

Системот за регистрација на гласачи може да биде активен или пасивен. Независно од изборот на системот, мора да се води сметка за едноставноста на процесите на регистрација, верификација и водење на податоците на гласачите, како и за отстранување на сите пречки кои би можеле да ги спречат или одвратат гласачите да се регистрираат или да ги ажурираат своите податоци. Крајната одговорност за точноста на избирачкиот список може да ја имаат локалните власти или централниот државен орган. Промена може да се врши само од страна на оние кои се надлежни за водење на избирачкиот список и само врз основа на документација со која се оправдува таквата

промена. Меѓутоа, системот за регистрација на гласачи воспоставен со закон треба првенствено да обезбеди точност и транспарентност во водењето на избирачкиот список за да се заштитат правата на полнолетните граѓани да се регистрираат и, второ, да спречи незаконско или лажно регистрирање. Избирачкиот список мора систематски да се ажурира и коригира на транспарентен начин, доволно долго пред изборите, за да им овозможи на учесниците во изборите и на гласачите да ја проверат неговата точност.

8.2. Креирање на избирачкиот список за денот на изборите

Неопходно е избирачкиот список да биде ажуриран пред денот на изборите и да биде достапен на гласачкото место за да се провери подобноста на гласачите кои бараат гласачко ливче. Законската рамка треба да содржи конкретни одредби со кои се пропишува ажурирањето на избирачкиот список пред денот на изборите, вклучувајќи и конкретни рокови за печатење на прелиминарниот список, јавен увид, барања за промени и корекции, поднесување на приговори против одлуки на изборната администрација по барања за промени и корекции, и печатење на финалниот список кој треба да се достави до избирачките места.

Во законот мора јасно да биде пропишано кому му е дозволено да бара ажурирање на евидентираниите податоци, постапката за поднесување на таквите барања и временскиот период во кој истите може да се поднесат. Понатаму, гласачот кој би можел да биде засегнат од таквото барање, дали со отстранување од избирачкиот список или со прераспределба на друго гласачко место, мора да биде известен за барањето и да добие можност да поднесе документација или информации со кои ќе го поткрепи или демантира таквото барање. Законската рамка треба да пропишува јасни процедури за таквите барања за да се избегне можно лишување на подобни гласачи од правото на глас.

Документите кои се неопходни да се оправда промена или корекција во избирачкиот список треба јасно да бидат пропишани со закон. Доколку се дозволи промена или корекција врз основа на писмена изјава кога не е достапна пропратна документација, тогаш законот треба јасно да ја предвиди формата на таквата изјава и дали изјавата треба да биде потврдена од сведок или државен функционер. Не смее да постои сомнеж дали промената или корекцијата е оправдана врз основа на материјалите или информациите доставени до изборната администрација. Законската рамка треба да пропишува неодложно одлучување по барањата во рамките на утврдените рокови. Сите одлуки треба да бидат предмет на судска жалба, а судовите мора неодложно да одлучуваат по таквите жалби во рамките на утврдените законски рокови.

Крајниот рок за ажурирање на избирачкиот список мора да биде јасно утврден, а по истекот на таквиот рок, избирачкиот список треба да биде затворен за дополнителни промени. Законот треба да забранува промени или корекции на податоците по истекот на законскиот рок за промени и корекции. Меѓутоа, законот може да дозволува, во одредени услови, да се прават промени или корекции по истекот на рокот кога тоа е побарано со соодветен судски налог. Според законот, откако ќе заврши процесот на регистрација на гласачи, треба да се објави бројот на регистрирани гласачи во земјата, по единици на локална самоуправа и по гласачки места. Јавното објавување на бројот на регистрирани гласачи пред денот на изборите е корисно за изборните кандидати и ја јакне севкупната транспарентност на изборниот процес.

Ажурирањето на избирачкиот список може да подразбира креирање на извадоци од избирачкиот список за посебни начини на гласање, како што е гласање во странство, предвремено гласање, гласање на лицата вклучени во спроведувањето на изборите на

денот на изборите, мобилно гласање или гласање од дома и гласање во отсуство од страна на гласачи кои се надвор од своето место на живеење на денот на изборите. Законот треба јасно да ги пропише процесите, роковите и сите модалитети за креирање на таквите извадоци од избирачкиот список, како и начинот на кој гласачите кои се ставени во посебните извадоци од избирачкиот список ќе бидат отстранети од редовниот избирачки список.

Законот треба да утврдува кога конечниот избирачки список, по истекот на сите рокови, мора да биде отпечатен и доставен до избирачките места. Законот мора да биде јасен во однос на личните информации на гласачите содржани во списокот кој се доставува до избирачките места, вклучително и извадоците од избирачкиот список.

8.3. Заштита на личните податоци и информации на гласачите

Покрај потребата од целосна транспарентност за заштита на интегритетот на избирачкиот список, законот треба да обезбеди и заштита на личните податоци и информации кои се собрани во текот на регистрацијата на гласачи. Законската рамка пропишува дека лицето треба да достави одредени информации до властите доколку сака да се регистрира како гласач или кандидат. Законската рамка треба да забрани собирање, користење или ширење лични податоци или информации на кој било начин и за која било цел освен за остварувањето на правото на глас. Особено треба да се внимава на одредбите кои се однесуваат на отпечатоци од прсти, фотографии и матични броеви, како и на етничката припадност или други фактори кои би можеле да доведат до дискриминација или ризик по личната безбедност на гласачот. Оценувачот на изборното законодавство, исто така, треба внимателно да ги оцени одредбите кои пропишуваат кои лични податоци и информации на гласачот ќе бидат јавно наведени на списокот.

Заштитата на личните информации се темели на основното право на приватност признаено со меѓународните и регионалните документи за човекови права. Комитетот за човекови права на Обединетите нации истакнува дека правото на приватност втемелено во МПГПП е нарушено со собирањето и чувањето на лични податоци во компјутери, банки на податоци и други уреди.⁴⁰ Правото на приватност е појаснето во меѓународните и регионални документи во однос на начинот на кој земјите ги собираат и автоматски ги обработуваат личните податоци. Покрај тоа, има предмети по кои одлучувал ЕСЧП од областа на заштитата на лични податоци и правото на приватност.⁴¹ Европскиот суд нагласува дека заштитата на личните податоци е од основно значење за уживањето на правото на приватност на едно лице. Законските одредби со кои се уредуваат избирачките списоци мора внимателно да се прегледаат за да се обезбеди дека законот го штити правото на приватност на гласачите. Понатаму, степенот до кој информациите на гласачот се складираат, менуваат, бришат, наоѓаат или обработуваат подлежи на посебни правила со кои се уредува автоматската обработка на личните податоци. За овие посебни правила се зборува во Поглавје XV за „Примена на новите технологии за гласање“.

⁴⁰ „Општ коментар бр. 16: Правото на почитување на приватноста, семејството, домот и кореспонденцијата, и заштита на честта и угледот (Член 17)“, Канцеларија на Високиот комесар за човекови права на ОН, 4 август 1988 год., параграф 10, <<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/23378a8724595410c12563ed004aeecd>>.

⁴¹ Види на пример, *S. and Marper v. The United Kingdom* [GC], nos. 30562/04 и 30555/04, 4 декември 2008 год.



OSCELLUBOMIR KOPAJ

9.

Политички партии и кандидати

9.1. Еднаков третман пред законот

Законската рамка треба да обезбеди дека сите политички партии и кандидати можат да се натпреваруваат на изборите врз основа на еднаков третман пред законот. Параграфите 7.5 и 7.6 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 год. ги поставуваат стандардите во тој поглед.

Параграф 7.5 од Копенхашкиот документ бара на граѓаните да им се дозволи „да се кандидираат за политичка или јавна функција, поединечно или како претставници на политички партии или организации, без дискриминација“.⁴² На тој начин, на кандидатите за носители на функција мора да им биде дозволено да се кандидираат како кандидати на партија, независни кандидати назначени од иницијативни групи или преку

⁴² Види и Општ коментар бр. 25 на Комитетот за човекови права на ОН, кој предвидува, во параграфите 15 и 17: „Лицата кои се инаку подобни да се кандидираат на избори не треба да бидат исклучени ... поради политичка припадност“, и „Правото на лицата да се кандидираат на избори не треба да биде неразумно ограничено со барањето кандидатите да бидат членови на партии или на конкретни партии.“ Комитет за човекови права на ОН, Општ коментар бр. 25, op. cit., белешка 21.

самокандидирање. Меѓутоа, законската рамка мора внимателно да биде конципирана за да се отстрани можноста кандидатите кои самите се кандидирале да бидат прикажани на гласачкото ливче како поврзани со или одобрени од одредена партија без нејзина согласност. Тоа е нужно за да се спречи да се наведат гласачите, кога ќе го заокружуваат гласачкото ливче, погрешно да помислат дека кандидатот е поврзан со некоја политичка партија. Покрај тоа, кандидатите не смее да бидат дискриминирани, независно од поврзаноста или отсуството на поврзаност со одредена политичка партија.

Параграф 7.6 од Копенхашкиот документ бара да се почитува „правото на поединци и групи да основаат, со уживање на целосна слобода, сопствени политички партии или други политички организации“, и дека државата „треба да им ги обезбеди на таквите политички партии или организации неопходните законски гаранции за да им овозможи меѓусебен натпревар врз основа на еднаков третман пред законот“. Тоа поразбира дека законската рамка треба да воспостави услови кои ќе им овозможат на сите политички партии и кандидати да се натпреваруваат на избори на еднаква основа. Во некои земји, воспоставувањето на еднакви услови за сите учесници на изборите се нарекува обезбедување „еднаков терен за натпревар“. Оваа спортска аналогија го илустрира принципот дека ниту една политичка партија или кандидат не треба да добие нефер предност или да биде во подредена положба.

Користењето или „злоупотребата“ на државните ресурси стана многу проблематична област во многу земји за време на изборите и е спротивно на принципот на еднаков третман на кандидатите и политичките партии. Иако оние кандидати кои се веќе на функција имаат природна и неизбежна предност на мандатот, законодавството мора внимателно да биде пропишано за да не ја одржи или зајакне таквата предност. Кандидатите и партиите кои се веќе на функција не смеат да користат државни фондови и ресурси (пр. материјали, договори за работа, превоз, вработени или слични средства од државата) за сопствени цели. Во таа насока, параграф 5.4 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 год. Предвидува дека земјите членки ќе повлечат „јасна граница помеѓу државата и политичките партии; односно, политичките партии не смее да се спојат со државата“.

За да се овозможи ефективно регулирање на користењето на државните ресурси, законодавството треба јасно да дефинира што претставува злоупотреба. На пример, додека на кандидатите кои се веќе на функција често им се дозволува бесплатно користење на поштенските услуги (на што се гледа како на неопходен начин да се извести јавноста за активностите кои произлегуваат од нивното управување), пратките кои содржат партиска пропаганда или платформи на кандидатите претставуваат злоупотреба на овој ресурс. Законодавството мора да ги опфати таквите злоупотреби. Злоупотребата на државните ресурси или власта може да вклучува манипулација или заплашување на државни службеници. Постојат случаи кога владата ги принудува своите вработени да присуствуваат на провладини митинзи. Таквите практики треба изречно и универзално да бидат забранети со закон. Од лицата вработени во јавниот сектор (државните службеници) не треба да се бара да вршат уплати за политичка партија. Ваквата практика треба да биде забранета со закон како злоупотреба на државни ресурси и власт.

9.2. Поставување кандидати или партии на гласачкото ливче

Постоењето на вистински изборен натпревар помеѓу политичките партии и кандидати претставува основно начело за демократски избори. Тоа може единствено да се постигне доколку постои реална можност за политичките партии и кандидатите да обезбедат

место на избирачкото ливче преку процес на регистрација кој е предвидлив, правичен и разумен. Ова прашање е утврдено не само со законодавството кое ги уредува изборите, туку и со законските одредби со кои се уредува формирањето на политичките партии. Законот кој го уредува формирањето и регистрацијата на политичките партии не треба да пропишува неразумни барања за овој процес.

Иако законската рамка не треба да ги попречува општите активности на политичките партии или независните кандидати, сепак може да воспостави услови за политичките партии или независните кандидати кои бараат да бидат ставени на гласачкото ливче за одредени избори. Место на гласачкото ливче за одредени избори вообичаено се доделува кога политичката партија или независен кандидат исполнува еден од следните услови: (1) уплата на паричен депозит; (2) собирање на минимален број потписи од регистрирани гласачи; или (3) доделување на мандат или добивање на минимален процент од гласовите на претходните избори. Меѓутоа, истовременото наметнување на повеќе од еден од овие услови за добивање место на гласачкото ливче треба да се смета за ограничување на политичкиот плурализам.

Законската рамка треба јасно да ги пропишува сите детали поврзани со регистрацијата за конкретни избори. Тоа ги вклучува датумите за започнување и затворање на процесот на регистрација, временскиот период во текот на кој треба да се соберат потписи кога истите се потребни за регистрација и процесот на верификација на таквите потписи. Кога законската рамка предвидува собирање потписи, истата треба да предвиди разумно време за собирање на потписите. Законската рамка треба да предвиди уедначен процес на регистрација кој е ист за сите кандидати и политички партии.

Независно од усвоените процедури, регистрацијата не треба да биде поврзана со неразумни услови кои не се однесуваат на прашањето дали одредена политичка партија или независен кандидат има доволно поддршка за да добие место на избирачкото ливче. Основот за одбивање на барање за регистрација треба да се темели на објективни критериуми кои се јасно утврдено во законската рамка.

Кога собирањето потписи е услов за регистрација, посебно внимание треба да се даде на начинот на кој се верификуваат потписите. Неважечкиот потпис треба да биде само неважечки потпис, и ништо повеќе. Неважечкиот потпис не треба да значи поништување на останатите потписи или списокот со потписи.⁴³ Кандидатот или политичката партија може да биде обврзан/-а да поднесе фиксен број на важечки потписи или фиксен процент на важечки потписи. Кога законот бара да се поднесе фиксен процент на важечки потписи, треба да биде јасно дека процентот се темели на лесно проверлив број на одреден датум, како што е бројот на регистрирани гласачи во изборната единица објавен од изборниот орган на конкретен датум. Независно дали законот предвидува фиксен број или процент, законот треба да дозволи поднесување потписи чиј вкупен број го надминува прагот во случај некои од потписите да бидат поништени како неважечки. Меѓутоа, потребниот број на потписи не смее да надминува еден процент од вкупниот број на гласачи регистрирани во изборната единица.⁴⁴

⁴³ Следниот пример покажува зошто, кога е вклучено собирање потписи, регистрацијата треба да се темели на воспоставување фиксен број на важечки потписи, без оглед на бројот или процентот на неважечки потписи кои може да се најдат на листата на потписи за регистрација. Да претпоставиме дека на еден кандидат за пратеник му се потребни најмалку 1000 важечки потписи за да го исполни условот за кандидатура. Кандидатот Б е екстремно популарен и собира 2500 потписи. Од тие 2500 потписи, 2130 се важечки, 370 се неважечки. Според процедурата за верификација на земјата, 875 потписи, или 35 проценти од доставените потписи, се проверени, од кои 699 се важечки и 176 се неважечки. Меѓутоа, законот предвидува дека понатамошната верификација на потписите на листата за регистрација ќе биде прекината бидејќи бројот на неважечки потписи откриени за време на верификацијата изнесува повеќе од 15 проценти од вкупниот број на верификувани потписи на листата. Крајниот резултат е дека на кандидатот кој имал 2130 важечки гласови, кога всушност биле потребни 1000, му е одбиена кандидатура.

⁴⁴ Венецијанска комисија, „Кодекс на добри практики за изборни прашања, op. cit., белешка 2.

Веродостојниот процес на верификација на потписи подразбира верификација на сите потписи поднесени до моментот кога е достигнат минималниот број на верификувани потписи потребен за регистрација. Откако ќе се утврди минималниот број на потписи, политичката партија или кандидатот треба да бидат регистрирани.⁴⁵

Постапката за проверка на потписите мора да биде внимателно пропишана за да се спречи злоупотреба или дискриминација против или во корист на одредена политичка партија или кандидат. Мора да се применуваат објективни правила кои не се дискриминаторски. Во спротивно, листата поднесена на верификација од една партија или кандидат може да подлежи на детална проверка, додека онаа на друга политичка партија или кандидат да биде одобрена без никаква проверка. Изборното законодавство треба да пропишува како ќе се верификуваат потписите и да обезбеди еднаква примена на тие правила за сите листи. Исто толку важно е дека законот треба да го утврди степенот на деталност при верификацијата на потписите. Во некои земји, списоците со потписи се проверуваат за утврдување грешки во самиот документ, на пр. кога истиот гласач се потпишал два пати или кога гласачот не ја навел својата адреса, додека во други се вршат подетални проверки, пр. верификација на важноста на броевите на личните документи и домашни посети на потписниците. Законот треба да биде јасен за тоа што ќе вклучува процесот на верификација за да се обезбеди дека сите списоци подлежат на иста проверка, по јасно утврдени објективни критериуми. Законот треба да пропише услов за пополнување на соодветни формулари или записници кои ги прикажуваат чекорите кои се преземени во процесот на верификација во случај да дојде до спор за одредена регистрација или одбивање на регистрација.

Одредбите кои се однесуваат на географските региони каде се добиени потписите треба да бидат внимателно разгледани. Изборниот закон може да пропише партијата да добие одреден број потписи во секој регион од земјата. Таквата одредба ги дискриминира партиите кои уживаат силна поддршка во јавноста, но чија поддршка е ограничена на одреден регион. Таквата одредба може, исто така, да ги дискриминира малите партии и национални малцинства и е несообразна со правото на слобода на здружување.⁴⁶

Условот според кој гласачите можат да се потпишат само за еден кандидат или партија е исто така проблематичен бидејќи потпишувањето во поддршка на регистрацијата на кандидат или кандидатска листа не претставува замена за гласање за тој кандидат или кандидатска листа. Кога постои такво ограничување, на кандидатот кој добронамерно го собрал потребниот број потписи може да му биде одбиена регистрацијата не по своја вина, туку поради тоа што гласачите потпишале повеќе од една петиција. Во најлош случај, гласачите може намерно да потпишат повеќе од една петиција за да спречат регистрација на одреден кандидат.

Кога се користат парични депозити како предуслов за регистрација, таквите депозити треба да бидат во доволен износ за да ги одвратат несериозните партии и кандидати но, истовремено, не и превисоки за да ги спречат легитимните партии или кандидати да добијат место на избирачкото ливче. Покрај тоа, се смета за добра практика доколку паричниот депозит им се врати на партиите или кандидатите кои ќе освојат одреден број

⁴⁵ Во земја во која законската рамка предвидува верификација на потписи преку статистичка анализа на примерок од поднесените потписи, законот, како и протоколот за регистрација или одбивање на регистрација, треба да го утврди следното: (а) големината на примерокот кој ќе се издвои и прегледа; (б) методата по која примерокот ќе се издвои, која може да вклучува компјутерско генерирање на случајни броеви; (в) тестовите кои ќе се применат за да се утврди дали одреден потпис е важечки; (г) формулата за утврдување на бројот на потписи во примерокот кои мора да бидат важечки за регистрацијата да биде одобрена; и (д) доколку е неопходно, околностите под кои ќе биде издвоен дополнителен примерок.

⁴⁶ Види *Насоки за регулирање на политички партии* (Варшава: Канцеларија на ОБСЕ за демократски институции и човекови права, 2011 год.), <<http://www.osce.org/odihr/77812>>.

или процент на гласови. Прагот потребен за поврат на депозитот треба да биде разумен. Одредбите со кои се уредува регистрацијата, вклучувајќи го и износот на паричниот депозит или бројот на потребни потписи, мора исто така да ги земат предвид економските и демографските реалности на земјата. Висината на паричниот депозит може да се чини разумна, но, всушност, да е неразумна за повеќето граѓани како резултат на економската реалност.

Роковите за одобрување или одбивање на барањата за регистрација од страна на органот за регистрација треба да бидат пропишани со закон. Основот за одбивање мора да биде јасно наведен во законот и да се темели на објективни критериуми. Законот треба да дозволи поправка на техничките недостатоци во разумен временски период по одбивање на барањето. Законот треба да предвидува можност за жалба до суд по конечното одбивање на регистрацијата, треба јасно да го утврдува процесот на поднесување жалби и треба да бара итна судска одлука за да му се овозможи на кандидатот или партијата место на избирачкото ливче во случаи кога барањето за регистрација било неосновано одбиено. Откако регистрацијата ќе се одобри и ќе се решат сите правни спорови, или откако ќе истече рокот за таквите спорови, прашањето на регистрација или можна deregистрација не треба повторно да се отвора. Тоа е неопходно за да се избегне злоупотреба или шпекулации за злоупотреба на можноста за deregистрација.



OSCE

10.

Еднаков третман и пристап до медиуми

10.1. Општи согледувања

Регулацијата на медиумите за време на изборите може да биде усложнета заради потребата од балансирање на правата на гласачите да бидат информирани, правата на кандидатите и политичките партии да ги пренесат своите политички пораки и правата на медиумите да го остварат правото на изразување. Гласачите имаат право да бидат информирани од кандидатите и политичките партии за да можат ефективно да го остварат своето право на глас. Ова право ја подразбира слободата на „барање, примање и ширење на информации и идеи од сите видови во усна, писмена, печатена или уметничка форма или на кој и да е начин по слободен избор, без оглед на границите“⁴⁷ и е особено применливо за време на изборите. Оценката на регулацијата на медиумите мора секогаш да го зема предвид основното право на гласачите да бидат информирани.

⁴⁷ „Меѓународен пакт за граѓански и политички права“, Генерално собрание на Обединетите нации, 16 декември 1966 год., Член 19 <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>.

Кандидатите и политичките партии, исто така, имаат право да им ги соопштат на гласачите своите политички пораки, кампањски платформи и ставови по одреди прашања. Тоа може да се стори во различни медиумски формати и преку различни начини на комуникација и медиумско покривање. Важно е кандидатите и политичките партии „да имаат еднаква можност да ги информираат гласачите за нивните политики и да не се соочени со дискриминација во пристапот до медиумите“.⁴⁸

Медиумите имаат право да ја информираат јавноста за изборната кампања и да изразат мислење. Медиумите имаат право да известуваат за кандидатите, политичките партии, прашања поврзани со кампањата, работата на изборната администрација, проблемите и инцидентите во текот на кампањата, настаните на денот на изборите и објавувањето на изборните резултати. Правата на медиумите мора да бидат земени предвид, како и правата на гласачите и кандидатите и политичките партии за време на изборите.

Оценката на законските одредби за регулација на медиумите подразбира разгледување на одредбите во целост, без непотребен фокус на поединечни одредби, поради вклученоста на голем број на основни права. Понатаму, ова е област од законската регулатива која континуирано се развива, па оценувачот треба да ги земе предвид последните одлуки на договорните тела на ОН и на ЕСЧП при оценката на законските одредби за регулација на медиумите за време на избори. На развојот на регулацијата на медиумите, исто така, влијае и сè поголемата употреба на интернетот и новите медиумски технологии во изборите.

10.2. Еднаков третман и пристап

Параграфите 7.6 и 7.8 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 год. даваат преглед на стандардите за еднаков третман и пристап до медиуми. Со Параграф 7.6 се бара од државата да им ги обезбеди на политичките партии и организации „неопходните законски гаранции за да им овозможи меѓусебен натпревар врз основа на еднаков третман пред законот и од страна на властите“. Став 7.8 ја обврзува државата да обезбеди дека „не постојат законски или административни пречки на патот кон непречениот пристап до медиумите на недискриминаторна основа за сите политички групации и поединци кои сакаат да учествуваат во изборниот процес“.

Регулацијата на еднаквиот третман и пристап може да претставува предизвик, бидејќи некои земји бараат строга еднаквост во пристапот, додека други пак дозволуваат „правичен пристап“ наспроти строга еднаквост. „Правичниот пристап“ е прифатен како исполнување на обврската за еднаков третман, под услов таквиот пристап да е „распределен според објективни критериуми за мерење на севкупните нивоа на поддршка.“⁴⁹

Предизвикот за законодавците е да ги идентификуваат објективните критериуми за мерење на севкупните нивоа на поддршка. Некои земји ги користат резултатите од изминатите избори како критериум за мерење. Други земји како критериум го користат бројот на кандидати претставени на тековните избори, врз основа на гледиштето дека постојното ниво на поддршка е одразено во способноста да се претстават кандидати на изборите. Независно од пристапот применет во законодавството на земјата, секоја

48 *Прирачник за мониторинг на медиумите за мисиите за набљудување на изборите* (Варшава: Канцеларија на ОБСЕ за демократски институции и човекови права, 2012), страна 14. <<http://www.osce.org/odihr/elections/92057>>.

49 Види „Зедничка изјава за медиумите и изборите“, Специјален известувач на ОН за слобода на мислење и изразување, Претставник на ОБСЕ за слобода на медиумите, Специјален известувач на ОАД за слобода на изразување и Специјален известувач на АЦХПР за слобода на изразување и пристап до информации, 15 мај 2009 год., <<http://www.article19.org/data/files/pdfs/press/joint-statement-on-the-media-and-elections.pdf>>.

формула за „правичен пристап“ мора внимателно да се оцени во контекст на обврската да се обезбеди еднаков третман во пристапот на политичките кандидати кои ги исполнуваат праговите на поддршка врз основа на објективни критериуми.

Законската рамка на земјата треба да ги содржи овие гаранции, како и јасно дефиниран процес за нивно навремено спроведување пред и за време на изборите. Процесот на воспоставување на формула или распоред за еднаков пристап до медиумите за дадени избори, независно дали пристапот е „строго еднаков“ или „правичен“, треба да биде разбирлив и објективно применлив. Различниот статус на јавните, државните медиуми – финансирани од даночните обврзници – и приватните медиуми, на кои може да им биде дадена поширока дискреција во рамките на изборната кампања, исто така треба да биде земен предвид.

Една практика која може да обезбеди исполнување на овој стандард е да се побара главните политички партии, односно оние кои освоиле одреден минимален број гласови на претходните избори или го достигнале постојниот праг на поддршка врз основа на објективни критериуми, да добијат право на бесплатно време на јавните радио и телевизиски станици на редовна основа, не само за време на изборите. Законска рамка која предвидува дека на таквите политички партии им се гарантира утврден број минути на емитување месечно може да ја обезбеди таквата практика. За време на изборните кампањи, политичките партии и кандидатите може да добијат дополнително бесплатно време за информирање за нивните кандидатури.

Бесплатното време за емитување или бесплатниот простор во весници вообичаено се дава на еднаква, односно правична основа за време на изборниот период и според утврдена формула која може објективно да се примени. Објективна примена може да се овозможи и со закон кој предвидува минимално време за емитување кое ќе се додели на политичките партии и кандидатите. Доделеното бесплатно време за емитување треба да биде доволно за да обезбеди информирање на гласачите од страна на политичките партии и кандидатите за да можат тие ефективно да го остварат своето право на глас и за да можат политичките партии и кандидатите ефективно да се натпреваруваат на изборите.⁵⁰

При оценувањето или подготовката на законските одредби за правичен пристап, регулативата поврзана со медиумското покривање на активностите на кандидатите кои се веќе носители на функција, во контекст на изборна кампања, би можела да биде дополнителна област која треба да се анализира.

Да се биде дел од власта значи да се привлекува поголемо медиумско внимание. Медиумското покривање на активностите на креаторите на политики, вклучително и во текот на изборниот период, е природно и неопходно за да се обезбеди пристап на јавноста до информации. Истовремено, иако кандидатите кои се на функција генерално добиваат поголема медиумска изложеност, медиумите треба да известуваат за активностите на власта на балансиран и критичен начин и да се водат од принципот дали изборот на материјалот за кој се известува е актуелна вест.

50 Меѓутоа, оценувачите треба да внимаваат дека во земјите со особено либерални режими за регистрација на партии може да постојат стотици регистрирани партии од кои многу може да изберат да учествуваат на изборите. Во таква средина, строгиот еднаков третман на сите изборни кандидати може да го направи медиумското известување безначајно или невозможно, дури и кога медиумите имаат најдобра намера во нивниот третман. Во таквите ситуации, механизам за идентификација на „главните политички интереси“ кои треба да добијат поповолен третман врз основа на широк политички договор, може да понуди решение за еднаков третман кој е ни обезбедува квалитативно информирање на гласачите. Приватните медиуми се во подобра положба да постапуваат во вакви услови, бидејќи трошокот за рекламирање веројатно ќе значи спречување за незначителните политички партии.

Прашањето на платено политичко рекламирање, исто така, може да претставува област која не е лесно да се регулира, бидејќи правото на примање и пренесување информации и правото на слобода на изразување имаат јасна примена. ЕСЧП утврди дека, во најмалку еден предмет, забраната на платеното политичко рекламирање претставува повреда на правото на слобода на изразување според Член 10 од Европската конвенција за човекови права.⁵¹

На тој начин, каква било забрана или ограничување на политичкото рекламирање мора внимателно да се осмисли со цел да се почитува правото на слобода на изразување. Онаму каде е дозволено платеното политичко рекламирање, треба да постои гаранција за еднаков третман и пристап. Нееднаквост се создава кога во законската рамка не е пропишано дека мора да им се понуди истата комерцијална цена на сите политички партии и кандидати и дека времето и местото на рекламирањето ќе бидат под слични услови. Доколку е дозволено платеното политичко рекламирање, тогаш тоа треба да се понуди по иста комерцијална цена за такво рекламирање и под слични услови за сите политички партии и кандидати. Понатаму, платеното политичко рекламирање мора да биде идентификувано како такво и да не смее да се маскира како вести или уреднички прилог.⁵²

Еднаквиот третман и пристап до медиумите, независно дали е предвиден на строго еднаква или правична основа, може да се регулира во законот за медиуми или јавно информирање на земјата наместо во примарниот изборен закон. Покрај тоа, законот може да содржи само општи одредби за еднаквиот или правичен третман и пристап и може да го делегира овластувањето за објавување на подробностите за таквото спроведување на надлежниот централен изборен орган или на специјализираната комисија за медиуми. Независно од тоа дали регулацијата се врши со статут или административни одредби, се препорачува мониторинг на медиумите за да се обезбеди сообразност. Понатаму, треба да постојат воспоставени процедури според кои политичката партија или кандидатот ќе побараат правна заштита пред управен орган или суд во случај на повреда на одредбите за еднаков или правичен третман и пристап, но и ќе добијат дополнително време доколку тоа е неопходно за отстранување на повредата.

Стандардот на еднаков или правичен третман и пристап до медиумите е нарушен доколку медиумите кои се во сопственост или под контрола на државата можат да фаворизираат политичка партија или кандидати во вестите, политичкото известување, форумите или уредничките прилози.

Пристрасното известување или третман во државните медиуми треба да биде забрането, а властите треба итно да постапуваат при секое прекршување.

51 Види *TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti v. Norway*, бр. 21132/05, 11 декември 2008 год.; *Verein gegen Tierfab-riken Schweiz (VgT) v. Switzerland (No. 2)* [GC], бр. 32772/02, 30 јуни 2009 год. Види и *Bowman v. United Kingdom* [GC], бр. 24839/94, 10 февруари 1998 год.

52 Види „Препорака бр. R (99) 15 на Комитетот на министри на земјите членки на Советот на Европа за мерките во врска со медиумско покривање на изборни кампањи“, Совет на Европа, 9 септември 1999 год. Види и *Прирачник за мониторинг на медиуми за мисиите за набљудување на изборите*“, op. cit., белешка 48.

10.3. Ограничувања на слободата на изразување за време на изборната кампања

Демократски избори не се можни кога законската рамка го ограничува или попречува говорот и изразувањето за време на кампањата. Важно е законската рамка да го штити слободниот политички израз и говор. Законот не треба да наметнува кривични санкции за говор кој „клевети“ или „навредува“ изборни кандидати.⁵³ Понатаму, независно од изворот на законот, законската рамка не треба да дозволи откажување на кандидатура или затворска казна за „клеветење“ на друг кандидат или политичка партија.

Слободата на изразување е основен темел на демократијата. Европскиот суд за човекови права јасно го има артикулирано овој принцип.

“(...) Слободата на изразување е еден од суштинските столбови на едно демократско општество, еден од најважните услови за неговиот напредок и за развој на секого. ..., слободата на изразување важи не само за „информациите“ и „идеите“ што се сметаат за ненавредливи и прашање на безначајност, туку и за оние кои навредуваат, шокираат или вознемируваат: такви се барањата и потребите на плурализмот, на толеранцијата и на отвореноста на духот без кои не постои „демократско општество“. Како што е наведено во членот 10, слободата на изразување подлежи на исклучоци кои имаат ограничено толкување, а потребата истата да се ограничи треба да биде убедлива.

Судот потсетува дека границите на прифатлива критика се поголеми кога станува збор за политичари отколку кога се работи за приватно лице, бидејќи политичарите неизбежно и свесно се изложуваат на внимателна контрола на нивните зборови и дела, како пред новинарите, така и пред општата јавност. Политичарите треба да покажат многу поголема толеранција, особено кога самите даваат изјави во јавност кои се подложни на критика.⁵⁴

Способноста на гласачите, кандидатите и политичките партии слободно и отворено да разменуваат политички ставови е од клучно значење. Како било ограничување на слободата на изразување и говор спречува здрава и жестока кампања, што е критично за водењето изборна кампања во едно демократско општество.

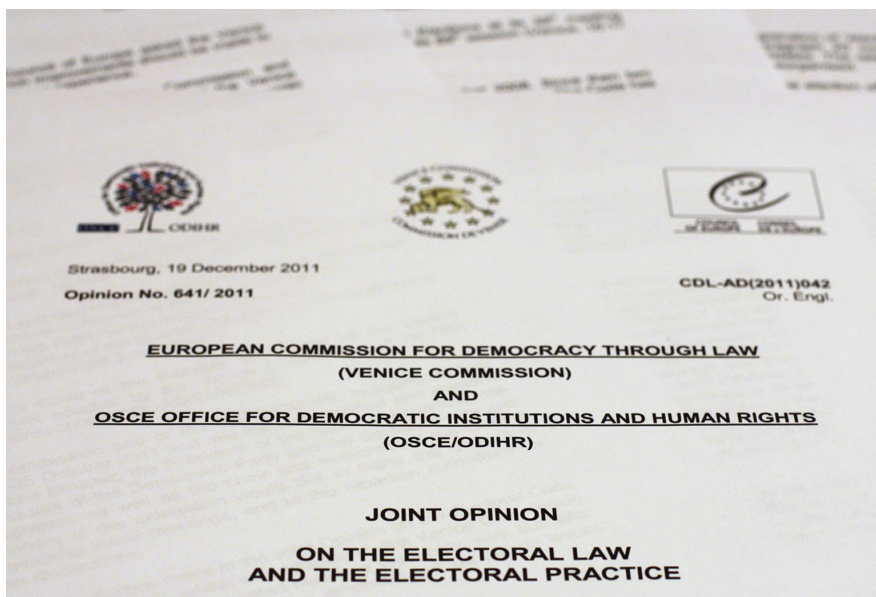
Секое ограничување на слободниот политички израз е спротивно на меѓународниот закон за човекови права, освен доколку ограничувањата не се строго неопходни во демократското општество, како што предвидува членот 10 од Европската конвенција за човекови права.⁵⁵

53 Претставници на меѓународни и регионални институции за слобода на изразување препорачуваат укинување на сите закони за криминализација на клеветата. Види „Меѓународни механизми за унапредување на слободата на изразување“, Заедничка декларација“, Специјален известувач на ОН за слобода на мислење и изразување, Претставник на ОБСЕ за слобода на медиумите, Специјален известувач на ОАД за слобода на изразување, 10 декември 2002 год., <<http://www.osce.org/fom/39838>>.

54 Види пресуди на ЕСЧП во предметите *Koprivica v. Montenegro*, бр. 41158/09, 22 ноември 2011 год., *Mizzi v. Malta*, бр. 17320/10, 22 ноември 2011 год.; како и постарите предмети *Jerusalem v. Austria*, бр. 26958/95, 27 февруари 2001 год. и *A. v. The United Kingdom*, бр. 35373/97, 17 декември 2002 год. Судот одлучи дека заштитата на политичкиот говор е толку неприкосновена што е практично имуна на тужба за клеветата.

55 *Ibid.*

Покрај тоа, таквото ограничување често претставува повреда на гаранциите за слобода на говор содржани во уставот на земјата. Сепак, овој стандард не важи за забраните за потпалувачки говор чија цел е да поттикнат друго лице на насилство или етничка омраза.



11.

Финансирање на кампања и трошоци

11.1. Општи согледувања

Финансирањето на кампањата е сериозна тема за регулација за време на избори поради балансот кој мора да се постигне помеѓу минимизирањето на непропорционалните трошоци, кои може да го поткопаат слободниот избор на гласачите, и правата на слобода на здружување и изразување, кои често се остваруваат преку донирање пари или услуги на кандидат или политичка партија. Понатаму, бидејќи таквите донации често им се даваат на политичките партии надвор од периодот на изборна кампања, оценката на регулаторната рамка треба да ги разгледа законите за финансирање на политички партии кои се однесуваат

на општите активности на една политичка партија. Тука станува збор за област од правната регулатива која постојано се развива и оценувачот треба да ги земе предвид последните одлуки на договорните тела на ОН и на ЕСЧП при оценката на законските одредби за финансирање и трошоци на кампањи.

11.2. Јавно (Владино) финансирање на кампањи

Доколку законската рамка предвидува јавно (владино) финансирање на кампањи, тогаш тоа треба да се понуди врз основа на еднаков третман пред законот. Параграфите 7.6 и 7.8 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 год. даваат насоки во тој поглед. Став 7.6 ги обврзува државите да им ги обезбедат на политичките партии и организации „неопходните законски гаранции за да им овозможи меѓусебен натпревар врз основа на еднаков третман пред законот и од страна на властите“. Став 7.8 ги обврзува државите да обезбедат дека „не постојат законски или административни пречки на патот кон непречениот пристап до медиумите на недискриминаторна основа за сите политички групации и поединци кои сакаат да учествуваат во изборниот процес“. Одредбите за јавно финансирање на кампањи треба да ги почитуваат принципите на еднаков третман пред законот и недискриминација. Меѓутоа, слично на регулативата за медиумите, принципот на еднаков третман во финансирањето на кампањата може да се примени врз основа на строга еднаквост или на правична основа.

Законската рамка треба да обезбеди дека распределбата на јавни средства за кампањи се врши на чесен, транспарентен, навремен и одговорен начин. Законската рамка треба да обезбеди дека при распределбата на јавни средства за цели на кампањата нема да се дава предност на кандидатите кои веќе се носители на функција. Тоа не значи дека јавното финансирање не треба да се темели на „правични формули“. Меѓутоа, сите одредби за јавно финансирање треба да бидат јасно наведени во законот и да се темелат на објективни критериуми кои не се отворени за произволни толкувања од страна на државните органи.

11.3. Приватно финансирање на кампањи

Регулирањето на приватни донации за кампањи е една од најтешките области која мора да се пропише во изборното законодавство. Од една страна, вклученоста на приватни лица во политички кампањи преку придонеси е позитивен начин да се остварат политичките права. Од друга страна, постои ризик од несоодветно влијание кое може да резултира со прекумерни или непропорционални донации од страна на еден или група донатори. Затоа, треба да се примени внимателно избалансиран приод при регулирањето на приватното финансирање на кампањите.

Секое ограничување на приватното финансирање на политичките кампањи мора внимателно да се прегледа. Се работи за чувствителна област во која е важен контекстот на земјата, бидејќи уставната рамка во некои земји предвидува дека правото да се донираат пари за политичка кампања е исто толку ригорозно заштитено како и правото на политички говор. Сите ограничувања треба да бидат разумни и да го штитат правото на политичко изразување преку придонесување за политичката кампања, истовремено штитејќи го и интегритетот на изборните процеси. Законската рамка треба да дозволи приватно финансирање на политички кампањи и да воспостави разумни ограничувања на износот на приватните донации. Приватните донации треба да се дозволат бидејќи, со зборовите на ЕСЧП, слободата на политичката дебата претставува „основа на секој демократски систем“, а „слободата на изразување е еден од условите“ неопходни „да се

обезбеди слободно изразување на мислењето на луѓето во изборот на законодавниот дом“.⁵⁶ Што ќе се смета за разумно ограничување зависи од типот на избори и факторите кои се посебни за дадена земја, вклучувајќи ги и релативните трошоци за медиумско рекламирање и други материјали за кампања.

Приватните донатори треба да имаат слобода да донираат за кандидати по сопствен избор, во согласност со законските одредби кои го регулираат износот, временската рамка и начинот на донирање, како и условите за откривање информации во врска со донациите. Законот не треба да содржи одредби со кои се прави обид да насочат приватни средства кон конкретни партии или кандидати. Пример за таква одредба би била одредбата со која се забрануваат приватни донации на политички партии или кандидати, а, наместо тоа, се налага донирање во „јавен“ фонд од кој донациите ќе им бидат распределени на политичките партии и кандидати според однапред утврдена формула. Таквата одредба практично подразбира дека приватниот донатор нема да го поддржи само својот претпочитан кандидат, туку и противниците на тој кандидат. За тоа кој ќе биде примател на приватните донации за кампања треба да одлучи исклучиво донаторот на средствата.

Законите за финансирање кампањи често регулираат и донации во натура. Донациите во натура подразбираат давање услуги и добра на партии и кандидати бесплатно или со попуст. Законодавството треба да дефинира како да се вреднуваат донациите во натура и да предвиди дека донациите во натура се предмет на истите законски одредби кои се применуваат на паричните донации. Во земјите во кои постои ограничување на трошоците, донациите во натура и добрата и услугите со попуст треба да се пресметуваат врз основа на пазарната вредност на добрата и услугите. Во спротивно, ограничувањето на трошоците може да се заобиколи преку користењето на донациите во натура.

Доминантен проблем во областа на финансирањето на кампањите е регулацијата на трошоците од страна на поединци кои не се директно поврзани со одреден кандидат или политичка партија. Овие поединци вообичаено се нарекуваат „трети страни“. Законодавството во некои земји го регулира водењето кампањи, собирањето средства и трошењето од страна на трети страни. Наместо да даваат донации, третите страни директно ја информираат јавноста. Нивната активност, која исто така се нарекува независен трошок или независен говор, не треба да биде забранета. Согласно гаранцијата за слобода на изразување, овие трети страни треба да бидат слободни да собираат средства и изразуваат ставови за политички прашања. Доколку се ограничи нивната слобода да собираат средства и да водат независни, паралелни кампањи, таквото ограничување мора да има легитимна цел, да биде пропорционално на таа цел и строго неопходно во едно демократско општество.⁵⁷ Меѓутоа, бидејќи третите страни треба да имаат право да трошат средства за време на кампања, таквите трошоци треба исто така да бидат предмет на разумни ограничувања и услови за откривање информации. Правилата за откривање на донаторите треба да важат за сите лица, групи и субјекти, вклучително и трети страни, за нивното финансирање и трошење во текот на изборната кампања.

Друг аспект на финансирање на изборните кампањи кој претставува предизвик е прашањето дали е соодветно да се ограничи износот кој еден кандидат или политичка партија може да го потроши на избори. Ограничувањето на трошоците може да биде проблематично во земја чија уставна рамка смета дека правото на трошење пари во

⁵⁶ *Bowman v. United Kingdom* [GC], бр. 24839/94, §§ 41-41, 10 февруари 1998 год.

⁵⁷ *Ibid.*

изборна кампања треба да биде строго заштитено како и правото на политички говор. Секое ограничување на трошоците може да се смета за ограничување на политичкиот говор. Во контекст на меѓународната добра практика, сепак, прифатливо е разумно ограничување на трошоците бидејќи државата има обврска да обезбеди дека нема да се поткопа слободата на избор на гласачите, како и дека нема да се наруши демократскиот процес преку диспропорционално трошење во име на која било политичка партија или кандидат.⁵⁸ Понатаму, разумното ограничување може да помогне да се создаде „еднаков терен за натпревар“ и да обезбеди дека информациите за кампањата кои ги добиваат гласачите нема да се диспропорционални во корист на еден кандидат поради тоа што тој е во можност да го монополизира протокот на информации преку кампањските трошоци.⁵⁹

11.4. Услови за известување и откривање информации и санкции за прекршувања

Регулацијата на финансирањето на кампањата не е ефективна доколку не постојат услови за известување и откривање информации за кандидатите и политичките партии. Законската рамка треба да предвиди периодично известување, во разумни временски интервали, за сите добиени донации и трошоци направени од страна на кандидат или во корист на кандидат или политичка партија. Законската рамка треба да укаже дали периодот на известување се совпаѓа со изборната кампања или трае подолго, земајќи го предвид фактот дека некои трошоци може да настанат пред официјалниот почеток на кампањата. Законот, исто така, треба да предвиди дека користењето на државни ресурси од страна на поединечен кандидат или партија која има политичка функција треба да се пријави како трошок кој ќе го сноси изборниот кандидат.

Законската рамка треба јасно да ја посочи државната агенција или тело надлежна/-о за примање и водење на извештаите за донации и трошоци на кампањата. Законската рамка треба јасно да наведува каде и кога треба таквите извештаи да бидат достапни за увид на јавноста. Сите извештаи за кампањата треба, исто така, да бидат предмет на ревизија од страна на надлежна владина агенција. Законската рамка треба да ја посочи владината агенција надлежна за ревизија и параметрите на ревизијата. Параметрите на ревизијата мора јасно да бидат дефинирани и еднообразно применети на сите извештаи, за да се спречи пристрасност на ревизијата во корист или на штета на одреден кандидат или партија.

Казните за недоставување извештаи или доставување извештаи со погрешни информации треба јасно да бидат наведени во законската рамка и треба да бидат сразмерни на прекршокот. На пример, кандидатите не треба да бидат дисквалификувани или да им се забрани да се кандидираат поради нерегуларности во извештаите. Секоја пропишана парична казна треба да биде сразмерна и да се темели на природата и степенот на пријавената нерегуларност. Иако санкциите не треба да бидат несразмерни, тие сепак треба да бидат доволно строги за да бидат делотворни и дестимулативни. Покрај тоа, законот мора јасно да ја наведе владината агенција или тело надлежна/-о за отпочнување правни дејства за прекршоци, независно дали со упатување до надлежниот обвинител или како страна во правна постапка пред надлежен суд.

Санкциите за суштински прекршоци на регулативата за финансирање на кампањата, како што се прекршувањата на условите за известување, треба да бидат делотворни, сразмерни на прекршокот и дестимулативни. Кривичните санкции се соодветни за сериозни прекршувања на регулативата за финансирање на кампањата со кои се поткопува интегритетот на изборните процеси.

58 Комитет за човекови права на ОН, Општ коментар бр. 25, оп. cit., белешка 21, параграф 19.

59 *Насоки за регулација на политички партии*, оп. cit., белешка 46.



OSCE/JIFFER BOURGUIGNON

12.

Набљудувачи

Транспарентниот изборен процес претставува неопходен стандард за демократски избори. Овој стандард е утврден во Параграф 8 од Коленхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 год., кој ја препознава важноста од присуството на набљудувачи, домашни и странски, за да се обезбеди транспарентност во изборниот процес. Законската рамка треба да обезбеди присуство на набљудувачи, домашни и странски, и претставници на медиумите, политичките партии и кандидатите. Покрај тоа, набљудувачите од невладините организации (НВО-и) играат важна улога во јакнењето на транспарентноста на изборните процеси и треба да имаат право да бидат акредитирани да набљудуваат. Понатаму, законите кои го регулираат основањето и општата дејност на НВО-и и граѓанските здруженија не треба да содржат неразумни услови за добивање на правен статус кој е неопходен за набљудување на изборните процеси.

Законската рамка треба да обезбеди јасни и објективни критериуми за условите за регистрација како набљудувач, вклучувајќи и за применливите рокови, државните органи кои ќе ги акредитираат набљудувачите, условите за добивање статус на набљудувач и околностите под кои може да биде отповикан статусот на набљудувач. Законот треба да биде јасен дека правата на набљудувачите важат за сите избори, вклучувајќи ги и локалните избори и референдумите. Законот, исто така, треба да утврди забрзана постапка за набљудувачите да добијат правна заштита во случаи кога нивните права се негирани од страна на изборно тело, вклучувајќи го и правото да се регистрираат како домашни набљудувачи.

Правата на набљудувачите треба да бидат јасно и прецизно наведени во изборниот закон. Не е доволно само да постои општа одредба со која на набљудувачите ќе им се дозволи да ги набљудуваат изборите. На набљудувачите треба да им се даде постојан непречен пристап до изборните органи на секое ниво, делотворен пристап до другите јавни установи кои се од значење за изборниот процес, како и можност да се сретнат со сите политички формации, медиуми, граѓанското општество и гласачите. Законот треба да содржи јасни и прецизни одредби со кои се утврдуваат правата на набљудувачите да вршат увид во документи, да присуствуваат на состаноци и да набљудуваат изборни активности на сите нивоа, како и да добијат копии од решенија, протоколи, табуларен приказ на резултатите, записници и други изборни документи, на сите нивоа.

Набљудувачите треба да добијат соодветни акредитиви доволно долго пред почетокот на изборите за да можат делотворно да ги организираат своите активности. Изборите се процес кој вклучува активности пред и по самото гласање. Делотворното набљудување на изборите не може да биде ограничено само на набљудување на гласањето на денот на изборите. Набљудувачите треба да имаат право на пристап во текот на целиот изборен процес, вклучувајќи и во текот на процесите на пребројување на гласовите, сумирање на резултатите и заседавање и одлучување по приговори и жалби од страна на изборните органи и судовите.

Законската рамка треба, исто така, да биде јасна и прецизна и во однос на тоа што набљудувачите не смеат да прават, како што е вмешување во гласањето, директно учество со процесите на гласање и пребројување гласови, или да се обидат да утврдат како еден гласач гласал или ќе гласа. Неопходно е да се воспостави рамнотежа помеѓу правата на набљудувачите и уредното водење на изборниот процес. Меѓутоа, секој услов кој ја отежнува работата на набљудувачите и служи да го попречи легитимното набљудување треба внимателно да се разгледа. Тоа особено се однесува на одредбите со кои се прави обид да се замолчат набљудувачите или да се спречат да пренесат или откријат информации добиени преку набљудувањето.



OSCE/MATS LINDBERG

13.

Процедури на гласање

13.1. Тајност на гласањето

Тајноста на гласањето претставува стандард за демократски избори. Тој е утврден во Параграф 7.3 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 год. кој пропишува дека гласањето е тајно. На гласачите мора да им се гарантира дека нивниот избор кому да го дадат својот глас нема да биде откриен на други лица и дека нема да бидат заплашувани или да трпат последици како резултат на тоа за кого решиле да гласаат. Тоа подразбира дека законската рамка мора да предвиди механизми за контрола и сигурност на гласачкото ливче, особено за уредување на самото гласање во избирачкото место, истовремено

обезбедувајќи дека за ниту едно гласачко ливче нема да може да се идентификува кој гласач го одбележал.

Под ниедни услови, освен за време на пребројување на гласовите по завршувањето на гласањето, член на избирачкиот одбор на гласачкото место или друго лице не смее да го види, земе или контролира заокруженото гласачко ливче на гласачот. Меѓутоа, оваа забрана не се однесува на лице кое е законски овластено да му помогне на гласачот кому му е потребна помош поради физичка слабост.

Принципот на тајност на гласањето подразбира законски одредби кои ќе обезбедат дека тајноста на гласањето не е само право на гласачот, туку и апсолутна обврска. Честата злоупотреба на овој предуслов се јавува во форма на „семејно“ или „групно гласање“ кое е сè уште честа пракса во некои земји. „Отвореното гласање“, односно гласањето надвор од кабината на очиглед на други гласачи, а со тоа и откривање на изборот на гласачот, е уште една форма на прекршување на тајноста на гласањето. Изборното законодавство треба јасно да пропише дека секое гласачко ливче мора да биде означено во тајност. Изборните функционери не смеат под ниедни услови да дозволат отстапувања од принципот на тајност на гласањето. Меѓутоа, условот за тајност на означеното ливче не треба погрешно да се применува за да се забрани или ограничи правото на гласачите и другите лица да откријат за кого гласале во излезните анкети кои се спроведуваат надвор од избирачкото место.

13.2. Лица на кои им е дозволен влез во гласачките места

Законската рамка треба да забрани присуство на неовластени лица на гласачките места. Особено, владините службеници кои не се дел од изборната администрација за гласачкото место или изборната единица не треба да бидат присутни и да им даваат инструкции на членовите на изборната администрација и гласачите. Законската рамка треба да вклучува недвосмислена забрана за присуство на сите неовластени лица на гласачките места и во просториите на другите изборни органи. Законската рамка може да вклучува исцрпна листа на оние кои може да бидат присутни на гласачките места или другите простории за време на гласањето, пребројувањето и сумирањето. Оние на кои им е дозволено присуство на гласачките места треба да носат одредена форма на легитимација според законот за да можат да бидат јасно идентификувани од страна на гласачите и набљудувачите.

Полициските службеници и лицата од обезбедувањето треба да влегуваат во гласачките места само за да гласаат или да воведат ред. Во случај да е неопходно присуството на полициски службеник или лице од обезбедувањето заради воведување ред на гласачкото место, тие треба да влезат единствено на барање на претседателот на избирачкиот одбор во гласачкото место или лице кое постапува во негово/нејзино име, и треба да излезат веднаш штом ќе биде воспоставен ред.

13.3. Процедури на гласање

Сите процедури кои го уредуваат процесот на гласање треба да обезбедат дека гласачите се соодветно идентификувани и дека постојат други механизми за спречување обиди за измами при гласањето. Меѓутоа, процедурите на гласање не треба да бидат неефикасни или усложнети така што би го попречиле процесот на гласање. Процедурите на гласање треба да обезбедат сите гласачки ливчиња и изборниот материјал соодветно да се чуваат пред, за време на и по гласањето.

Општо земено, најголемиот дел од гласањето се врши на денот на изборите од страна на гласачи кои лично ги посетуваат гласачките места. Некои гласачи, меѓутоа, може да не се во можност лично да дојдат на избирачкото место на денот на изборите поради физичка слабост или патување. Не е невообичаено за изборното законодавство да предвиди алтернативни методи на гласање, како што се предвремено гласање, гласање по пошта или „мобилно гласање“ за да се овозможи поголемо учество на гласачите. Меѓутоа, одредбите за алтернативно гласање мора да бидат внимателно конципирани за да се минимизира можноста од измами и да се заштити интегритетот на изборниот процес. Тоа особено се однесува на идентификацијата на гласачите, како во однос на прикажување на нивната потреба од користење на алтернативен метод, така и за да се докаже дека гласачот е всушност лицето за кое тврди дека е. Покрај тоа, мора да постојат механизми за да се спречи едно лице да гласа и преку примена на алтернативен метод и преку редовниот процес на гласање на истите избори.

13.4. Мобилно гласање

Вообичаено е изборното законодавство да предвидува мобилно гласање за гласачите кои се физички попречени или не можат да дојдат на избирачкото место од други валидни причини. Принципот на прилагодување на потребите на гласачот, на кој се потпира концептот на мобилно гласање, е за пофалба. Меѓутоа, одредбите за мобилно гласање мора внимателно да се составени за да се минимизира можноста за измама.

Доколку мобилното гласање е дозволено согласно законската рамка, важно е да се вклучат механизми за заштита на интегритетот на процесот на мобилно гласање. Следните мерки се препорачуваат да се вклучат во законските одредби за мобилно гласање:

- Мора да постои процедура за идентификација на гласачите кои користат мобилно гласање за да се спречи двојно гласање. Тоа подразбира водење точна евиденција на гласачкото место со цел гласачот кој користи мобилно гласање да не може да гласа и во гласачкото место. Тоа, исто така, подразбира строги процедури за утврдување на идентитетот на мобилниот гласач во текот на процесот на мобилно гласање;
- Мобилното гласање треба да се користи само во случаи кога на гласачот му е тешко да патува до гласачкото место за да гласа. Тој факт најчесто се утврдува со писмено барање до избирачкиот одбор за тоа гласачко место, кога е можно, во кое се објаснуваат причините за неможноста на гласачот да дојде во гласачкото место. Барањето го поднесува гласачот, а по него постапува избирачкиот одбор на тоа гласачко место во рокот утврден со закон;
- На набљудувачите од сите категории или нивните претставници, кога нивниот број мора да се ограничи од практични причини (транспорт со хеликоптер, итн.), треба да им се дозволи да ја придружуваат мобилната гласачка кутија;
- Бројот на гласачки ливчиња кои се земени за мобилното гласање и бројот на гласачки ливчиња кои подоцна ќе се вратат треба да биде формално заведен во сите изборни записници и евиденцијата;
- Бројот на гласачи кои ја користеле мобилната гласачка кутија треба да биде заведен во записникот на избирачкото место и последователните записници на изборната комисија. Тоа овозможува да се идентификуваат областите каде бројот на дадени

гласови со користење на мобилни кабини е невообичаено висок, што може да укаже на измама доколку гласачкото тело во таа област е составено од лица кои не би требало да имаат тешкотии лично да гласаат во гласачкото место;

- Најмалку двајца членови од избирачкиот одбор треба заедно да го спроведат мобилното гласање на географската територија која ја опфаќа гласачкото место. Овие два или повеќе членови не треба да бидат од иста политичка партија или да бидат назначени во избирачкиот одбор од исто лице или институција;
- Законот мора јасно да утврди каде, кога и како ќе се пребројуваат гласачките ливчиња од мобилното гласање и, особено, дали тие треба да се пребројуваат заедно со гласовите дадени преку редовниот процес на гласање во гласачките места. Пребројувањето на гласачките ливчиња од мобилното гласање треба да се врши во присуство на акредитирани набљудувачи.

13.5. Гласање по пошта

Голем број земји дозволуваат гласачите да гласаат така што ќе добијат празни гласачки ливчиња по пошта, ќе ги означат и ќе ги вратат повторно по пошта. Гласањето по пошта може да претставува предизвик од аспект на логистиката, вклучувајќи го и потпирањето на националните поштенски услуги, печатењето и обработката на гласачките ливчиња, внатрешните коверти за да се заштитат означените ливчиња и надворешните коверти за испорака, како и обезбедување посебни упатства за гласачите кои добиваат гласачки ливчиња по пошта. Може да постојат и предизвици околу логистиката во смисла на печатење и обработка на обрасците кои гласачите ги користат за да побараат испорака на гласачко ливче по пошта. Најсериозниот предизвик, сепак, е одржувањето на тајноста на гласањето, бидејќи гласачот добива гласачко ливче кое треба да биде означено во неконтролирана средина надвор од гласачкото место. Може да се јават проблеми и во однос на тоа дали заокруженото гласачко ливче треба да се брои доколку е испратено пред истекот на утврдениот рок но, поради доцнење на поштенската служба, истото не е испорачано до денот на изборите. Иако не постои можност преку законската рамка да се спречи прекршување на принципот на тајност на гласањето при гласањето по пошта, сепак може да се предвидат законски санкции за прекршувања на условот за тајност, како и други одредби за да се намали можноста од загрозување на интегритетот на изборите преку измамничко гласање по пошта.

За да се зголеми безбедноста при гласањето по пошта, треба да се размисли за вклучување на следните одредби во законската рамка:

- Јасни и објективни одредби кои ги утврдуваат околностите во кои еден гласач може да побара гласање по пошта. Законот треба јасно да предвиди дали гласањето по пошта е достапна опција за гласање за сите гласачи или само за оние кои не се во можност да патуваат до избирачкото место на денот на изборите. Законот, исто така, треба да предвиди дали постои можност да се гласа по пошта од странство, постапка која ќе вклучува и странски поштенски услуги покрај националните;
- Барањето за испорака на гласачко ливче по пошта треба да биде во писмена форма и потпишано од страна на гласачот. Рокот на барањето за испорака на гласачко ливче по пошта треба да биде утврден доволно однапред за да се обезбеди доволно време за изборната администрација да го провери и верификува потписот на

гласачот и другите елементи за лична идентификација кои законот би можел да ги пропишува за секое барање во случај на сомнеж во автентичноста на барањето за испорака на гласачко ливче по пошта;

- На политичките партии и кандидати не смее да им се дозволи да ракуваат со барања за испорака на гласачки ливчиња по пошта или со комплетирани пратки на гласачки ливчиња. Само на гласачите, изборната администрација и поштенските работници треба да им биде дозволено да ракуваат со пратки на гласачки ливчиња.
- Формуларот за гласање по пошта треба да содржи потврда од гласачот дека гласањето било тајно и извршено единствено од гласачот;
- Мора да постојат разумни рокови за враќање на гласачките ливчиња со цел да се одговори на логистичките потреби за кои треба да се погрижи изборната администрација;
- Законот мора јасно да го наведе рокот, вклучувајќи го и датумот и времето за прием на означени ливчиња за гласање по пошта доколку истите треба да се пребројат од страна на изборната администрација. Законот, исто така, мора да биде јасен и во однос на тоа дали, доколку пратката содржи нерелевантен материјал или не ги содржи бараните материјали, како што е доказ за идентитетот на гласачот, гласачкото ливче ќе биде неважечко;
- Законот мора јасно да наведе каде, кога и како ќе се пребројуваат гласачките ливчиња добиени по пошта; и
- На набљудувачите мора да им се овозможи да ја набљудуваат верификацијата и пребројувањето на гласачките ливчиња вратени по пошта.

13.6. Предвремено гласање

Предвременото гласање е воведено во многу земји за да се потпомогне учеството на гласачите на изборите. За разлика од гласањето по пошта, предвременото гласање се спроведува во контролирана средина. Предвремено гласање во контролирана средина значи дека, од одреден ден утврден со закон, гласачите можат да го дадат својот глас во одредена јавна установа во присуство на службено лице кое ќе обезбеди дека е запазена тајноста на гласањето. Таквата јавна установа може да биде изборната комисија или друга државна институција.

Должината на периодот во текот на кој е дозволено предвремено гласање е различен во различни земји кои дозволуваат такво гласање. Една земја може да одреди долг период за предвремено гласање и тоа во времетраење од неколку недели. Во друга земја, пак, предвременото гласање може да е дозволено во период од само еден или два дена пред денот на изборите.

За да се зголеми безбедноста при предвременото гласање, треба да се размисли за вклучување на следните одредби во законската рамка:

- Јасни одредби кои ги утврдуваат околностите во кои еден гласач може да побара предвремено гласање. Законот треба јасно да наведе дали предвременото гласање е достапна опција за гласање на сите гласачи или само за оние кои не се во можност да патуваат до избирачкото место на денот на изборите;

- Треба да се размисли предвременото гласање да се изврши во временски период по акредитацијата на набљудувачите, за да се овозможи набљудување на предвременото гласање;
- По завршувањето на секој ден на предвременно гласање треба да се пополни службен записник, сличен по форма на редовниот записник на избирачкото место, во кој ќе се евидентира бројот на гласачи, искористените гласачки ливчиња и поништените гласачки ливчиња за тој конкретен ден на предвременно гласање;
- Запечатените гласачки кутии, посебните избирачки списоци, неупотребените гласачки ливчиња и целокупниот изборен материјал мора да бидат обезбедени по завршувањето на секој ден на предвременно гласање и да се чуваат на сигурно место;
- За да се испланира бројот на гласачки ливчиња потребни за предвременно гласање и локациите каде што треба да се достават гласачките ливчиња, треба да се размисли за можноста самиот процес на предвременно гласање да се врши со претходно доставување на формално писмено барање за предвременно гласање од страна на гласачот до изборната администрација;
- Законот мора јасно да наведе каде, кога и како ќе се пребројуваат гласачките ливчиња, и, особено, дали тие треба да се пребројуваат засебно или заедно со гласачките ливчиња од редовното гласање на гласачките места. Броењето на гласачките ливчиња од предвременото гласање треба да се врши во присуство на акредитирани набљудувачи.

Товарот кој се става на набљудувачките организации и ополномоштениците на кандидатите заради долгиот процес на предвременно гласање може да биде значителен. Обезбедувањето поголеми можности за предвременно гласање, исто така, може да ја зголеми можноста за изборна измама. Предвременото гласање, исто така, става дополнителен товар и на изборната администрација и може значително да го попречи набљудувањето. Препораките дадени погоре може да помогнат да се намалат таквите ризици.

13.7. Гласање преку ополномоштеник

Во некои земји на гласачот може да му биде дозволено да назначи ополномоштеник да гласа наместо него/неа, доколку тој/таа не е во можност да патува до гласачкото место на денот на изборите, независно дали поради физичка онеспособеност или друга легитимна причина. Сепак, во многу земји не е дозволено гласање преку ополномоштеник заради уставните одредби кои пропишуваат дека мора да се задржи тајноста на гласањето и дека правото на глас мора да се остварува лично од страна на гласачот. Гласањето преку ополномоштеник отвора простор за злоупотреба, а во некои заедници, често од културолошки причини, членовите на семејството го отстапуваат своето гласачко право на главата на семејството да гласа како што тој/таа смета дека е соодветно.

Тешко е да се оправда гласањето преку ополномоштеник, особено онаму каде што е достапно гласање по пошта, мобилно или предвременно гласање. Доколку законската рамка предвидува гласање преку ополномоштеник, тогаш оценувачот на законодавството треба да укаже на можните проблеми во поглед на принципот на тајноста на гласањето и можноста за злоупотреба. Оценувачот на законската рамка за избори на една земја може да препорача алтернативни процедури на гласање наместо гласањето преку ополномоштеник.

13.8. Гласање на припадниците на армијата

Честопати законската рамка содржи посебни одредби за да им се овозможи на припадниците на армијата да го остварат своето право на глас додека се на должност. Иако е важно да се заштити правото на глас на припадниците на армијата, одредбите мора да бидат внимателно напишани за да ја сведат на минимум можноста за злоупотреба, вклучувајќи ја и можноста од несоодветно влијание врз регрутите од страна на нивните надредени.

Не е невообичаено со изборното законодавство да се дозволува поставување на специјални гласачки места во рамки на армиските објекти кои се наоѓаат на локации далеку од населени центри. Иако таквите прилагодувања се можеби неизбежни, при нивната примена треба јасно да се укаже дека тоа се прави во исклучителни случаи, а секојпат кога постои можност од географски аспект, гласачите кои служат во армијата треба да гласаат во обичните цивилни гласачки места.

Кога се работи за локални избори, припадниците на армијата најчесто треба да гласаат во изборната единица на нивното постојано место на живеење. Тоа е неопходно за да се обезбеди локалните претставници да бидат избрани од оние кои живеат во заедницата, а не од минливи гласачи кои немаат вистинска поврзаност со локацијата.

13.9. Воспоставување рамнотежа помеѓу излегувањето во пресрет на гласачите и заштитата од измама

Секојпат кога на гласачите им се излегува во пресрет, тоа мора да се урамнотежи со потребата за заштита од потенцијална изборна измама. Доколку не е внимателно конципирана, одредбата чија цел е да ги задоволи потребите на посебна група гласачи преку воспоставување на специјални процедури за гласање може да се злоупотреби од страна на лица кои сакаат да гласаат повеќе од еднаш или кои не ги исполнуваат законските услови за специјалната процедура на гласање. Затоа, таквите одредби треба внимателно да се изработат и оценат. Оценувачите на изборното законодавство треба да оценат дали законската рамка предвидува доволна заштита за да спречи потенцијална злоупотреба и измама во случаи кога се дозволуваат алтернативни методи на гласање.



OSCE/JENS ESCHENBAECHER

14.

Транспарентност во пребројувањето и сумирањето на гласовите

14.1. Општи принципи

Чесното и правично пребројување на гласовите претставува основа на демократските избори. Овој стандард е утврден во Параграф 7.4 од Копенхашкиот документ на ОБСЕ од 1990 год., со кој се бара гласовите „да се пребројат и пријават на чесен начин, со јавно објавување на официјалните резултати“. Тоа подразбира пребројување и сумирање на гласовите во присуство на набљудувачи и целосна транспарентност на процесот на прогласување на победникот. Законската рамка треба да предвидува присуство на набљудувачи, граѓански и странски, и претставници на медиумите, политичките партии и кандидатите за време на пребројувањето и сумирањето на гласовите.

Законската рамка мора јасно да ја пропише изборната формула која ќе се користи за

претворање на гласовите во мандати. Праговите, квотите и сите други детали на изборната формула мора да бидат јасно утврдени, а мора да се земат предвид и сите можни исходи, како што се ист број гласови, повлекување или смрт на кандидат. Законот мора јасно да дефинира кои гласачки ливчиња се важечки, а кои се неважечки. Правилата за утврдување на валидноста на гласачките ливчиња не треба да бидат ригорозни и да доведат до неразумно лишување на гласачите од правото на глас. Најважниот принцип треба да биде дека ако волјата на гласачот е јасна, гласачкото ливче треба да се брои. На пример, доколку гласач го заокружи својот избор наместо да го обележи со соодветен знак, тоа не треба да го направи гласачкото ливче неважечко.

14.2. Пребројување на гласачките ливчиња

Независно дали гласачките ливчиња се пребројуваат на избирачкото место или на централна локација за пребројување, законот треба да обезбеди дека ќе се дозволи присуството на набљудувачи и дека изборните органи ќе ја олеснат нивната работа. Законската рамка, исто така, треба да предвидува заштитни механизми онаму каде се користи технологија наместо рачно пребројување на гласачките ливчиња. Мора да постојат одредби во законската рамка кои ќе овозможат независна верификација на точноста и веродостојноста на хардверот и софтверот кои се користат за пребројување на гласачките ливчиња. Независно дали се применува рачно, механичко или електронско пребројување на гласовите, мора да постојат процедури за ревизија и увид за да се осигури точност и веродостојност. Мора да постојат процедури и за евидентирање на приговорите во однос на процедурите за пребројување, како и во однос на критериумите кои се користат за да се утврди валидноста на гласачките ливчиња.

Законската рамка треба јасно да пропише дека набљудувачите може да прават копии, или ќе добијат копии, од сите записници и сумарни резултати и контролни листови. Законот мора, исто така, јасно да предвиди кои државни органи имаат право да ги добијат овие информации пред официјалната потврда на изборните резултати, доколку воопшто тоа се дозволи. Записниците и контролните листови треба да се финализираат, употребувајќи мастило, во просториите на соодветниот изборен орган. Очигледните грешки треба да се разгледуваат во присуство на сите членови на соодветниот изборен орган.

14.3. Сумирање на резултатите

Законската рамка треба јасно и недвосмислено да ги пропишува процедурите и роковите за пренос на гласачките ливчиња, резултатите од пребројувањето внесени во записникот и другиот изборен материјал од пониските до средните или повисоките изборни органи каде истите треба да се сумираат и чуваат. Законот треба да пропише бројките за секоја група резултати да бидат достапни во табела или сличен формат кој ќе им овозможи на набљудувачите да ги следат резултатите по гласачко место и локација на пребројување во сите фази на сумирање, сè до конечните резултати. Сумарната евиденција треба да содржи детални информации, меѓу кои и бројот на искористени и неискористени гласачки ливчиња, бројот на неважечки и поништени гласачки ливчиња и бројот на гласови дадени за секоја политичка партија или кандидат. Овие информации, исто така, треба да бидат достапни и за алтернативните начини на гласање, како што се предвременото гласање, мобилното гласање или гласањето по пошта (доколку е применливо). Ваквата деталност е неопходна за да им се овозможи на набљудувачите да ги следат резултатите и да определат каде конкретно можело да се случи измама доколку бројките незаконски се променат во текот на процесот на сумирање. Меѓутоа, треба да се размисли кои

информации треба да бидат објавени, бидејќи тоа може да влијае на тајноста на гласањето (особено кога се користени алтернативни методи од ограничен број гласачи).

Строго дефинираната поделба помеѓу изборните и државните органи е исто така од суштинско значење за текот на процесот на сумирање на резултатите. Изборното законодавство треба да го пропише принципот дека само членовите на изборните органи треба да бидат вклучени во процесот на сумирање на изборните резултати и дека на набљудувачите треба да им се обезбеди пристап до процесот.

14.4. Јавно соопштување и објавување на резултатите од пребројувањето и сумирањето на гласовите

Законската рамка треба јасно да пропише дали изборните органи смеат да објавуваат делумни или прелиминарни резултати пред конечната потврда. Навременото објавување на делумни или прелиминарни резултати од страна на изборниот орган ќе придонесе за целосна транспарентност на изборниот процес. Тоа, исто така, ќе претставува и надополнување на слични објави на прелиминарни резултати од излезните анкети или од штабовите на партиите и кандидатите. Тоа може да ги одврати штабовите од давање неточни изјави. Доколку резултатите смеат да се објават пред конечната потврда, тогаш законската рамка треба јасно да го регулира процесот на давање такви изјави.

Законската рамка треба да наложи сите релевантни изборни документи да бидат достапни за јавноста, вклучувајќи ги и изборните записници, деталните сумарни резултати и контролните листови, како и одлуките кои ги утврдуваат или потенцијално влијаат на изборните резултати. Јавното објавување на таквите документи на сите нивоа на изборната администрација, вклучувајќи ги и избирачките места и изборните органи на средно и високо ниво, претставува добра практика. Овие детални сумарни резултати може да се објават во службен весник или друг медиум веднаш штом се потврдат резултатите. Добра практика е на учесниците во изборниот процес да им се обезбедат таквите детални резултати, прелиминарни и конечни, во електронска форма, или тие да се објават на интернет. Можноста за измама се зголемува доколку законската рамка не пропишува јавно објавување на резултатите од броењето и сумирањето на гласовите на секое ниво.

14.5. Потврдување на резултатите и пост-изборни процедури

Законската рамка треба јасно да ги утврди датумите за конечна потврда на изборните резултати, како ќе се врши процесот на конечна потврда, вклучувајќи го и јавното соопштување и известување на кандидатите дека се избрани, но и за мандатите на избраните кандидати. Покрај тоа, законот мора да биде јасен за тоа во кои околности е потребно повторно пребројување или прегласување во едно или во сите гласачки места. Законот треба да даде појаснување кој може да побара повторно пребројување или прегласување, рокот за таквите барања, сите неопходни процедури вклучени во поднесувањето на таквото барање, рокот за одлучување по барањата и датумот на повторното пребројување или прегласување, како и процедурите за нивно регулирање. Важно е повторното пребројување да подлежи на истото ниво на транспарентност како и првичното пребројување на гласачките ливчиња.

Законската рамка мора да пропишува безбедно складирање на сите гласачки ливчиња и изборни материјали сè до истекот на рокот за поднесување приговори по потврдените резултати. Законот, исто така, мора да пропише и колку време по истекот на сите рокови

за приговори гласачките ливчиња и изборните материјали треба да се уништат од страна на членови на изборната администрација и начинот на кој треба да бидат уништени. Сепак, законот може да предвидува и архивирање на некои изборни материјали, како што се записниците на резултатите, за истражувачки, образовни и историски цели.

14.6. Исклучок заради лична безбедност

Во екстремни околности, објавувањето на изборните резултати на ниво на гласачкото место може да ја загрози безбедноста на гласачите и членовите на избирачкиот одбор. Ваквата можност постои кога изборите се одржуваат бргу по насилен конфликт и кога тензиите се доволно големи за да предизвикаат насилство. Законот може да предвиди ограничени исклучоци од овие принципи, применливи само во екстремни и насилни околности, со цел да се избегнат ситуации кои можат да доведат до лична повреда.



OSCE/URDUR
GUNNARSDOTTIR

15.

Употреба на нови технологии за гласање

15.1. Општи согледувања

Во земјите во кои се користат таканаречените нови технологии за гласање (НТГ) важно е законската рамка соодветно да ја регулира нивната употреба. Процедурите и условите за користење на информатичката технологија за време на електронското гласање, пребројувањето и сумирањето мора да бидат прецизно определени во изборното законодавство. Честопати, важни одредби може да се најдат и во други закони, како оние кои се однесуваат на заштитата на податоци. Потребно е да се земе предвид и постојната судска пракса која произлегува од споровите поврзани со НТГ.

Прво, регулација може да се изврши првенствено во самиот изборен закон или, по потреба, законската рамка може да ги утврди општите правила, оставајќи ги деталите на обврзувачките прописи кои ги пропишува изборниот орган. Иако вториот пример е

поповолен во однос на флексибилноста, тој може да отвори премногу простор изборните процедури да се адаптираат на потребите на технологијата, наместо обратно, а притоа да се заобиколат важните заштитни мерки потребни во случај да доцни спроведувањето на системот на НТГ.

Второ, важно е изборното законодавство во најмала рака јасно да ги дефинира принципите на тајност, еднаквост, универзалност, транспарентност и отчетност. Еднаквоста и тајноста на гласањето се вклучени во уставите на многу земји. Доколку се потребни посебни одредби за да се осигури дека системите на НТГ ќе ги гарантираат тие принципи, тие идеално би требало да бидат утврдени во изборното законодавство. Законот треба да пропишува дека гаранциите за правото на глас кои се однесуваат на гласањето на хартија треба воедно да важат и за НТГ. Иако начинот на гласање е поинаков кога се користат НТГ, основниот принцип на право на глас останува и не може да се занемари. Законската рамка мора тоа да го пропише на јасен, експлицитен и недвосмислен начин.

Законскиот текст мора точно и прецизно да ги опфати технолошките процеси на начин кој е транспарентен, објективен и погоден за примена во сите ситуации. Законот треба да ја регулира дистрибуцијата, поставувањето, започнувањето, работењето и затворањето на системот, како и складирањето, пребројувањето и сумирањето на гласовите. Тоа е самото по себе многу тешко при регулирање на изборите кои се спроведуваат со хартиени гласачки ливчиња, а може да донесе и дополнителни предизвици при регулирањето на употребата на НТГ. Како и за гласањето на хартија, законот мора да содржи јасни критериуми за утврдување на валидноста на електронското гласачко ливче, особено во случај на дефект на системот на НТГ.

Изборното законодавство треба да го земе предвид и начинот на кој системот на НТГ може да обезбеди чесно пребројување на гласовите. Тоа значи дека во случај на правен спор или ревизија на резултатите, системот на НТГ треба да обезбеди можност за верификација на електронските гласачки ливчиња. Затоа, основен принцип кој треба да се земе предвид е дека НТГ мора да генерираат евиденција на хартија која гласачите ќе можат да ја верификуваат и која гласачот ќе може да ја види пред да ја напушти кабината за гласање, со што на гласачот му се дава сигурност дека неговиот избор е точно евидентиран. Друг основен принцип е дека, по гласањето, задолжително мора да се изврши ревизија во доволен број гласачки места избрани по случаен избор.. Мора да постои и можност за дополнителни ревизии во други избирачки места каде што тоа ќе биде потребно поради правен спор или потреба од повторно пребројување на гласовите.

Изборното законодавство треба да регулира до кој степен може да се набљудуваат НТГ . Постојат различни мислења за тоа како пристапот до НТГ треба да биде регулиран во законодавството – дали треба да се вклучи принципот на целосен пристап, или дали тоа треба да се применува само на посебни аспекти кои се неопходни за „минимално ниво на транспарентност“. Пристап може да се овозможи преку можноста да се тестираат НТГ на „конфликтен“ начин (кога експертите се обидуваат да идентификуваат безбедносни слабости или други недостатоци на импровизиран начин), или преку преглед на документацијата од почетокот на проектот, вклучително и студии на изводливост, материјал за набавка, прирачници, извештаи за евалуација и сертификација, кодови на извори или електронски записи на системот. Независно од тоа кое гледиште ќе преовлада, јасно е дека изборното законодавство на земјата треба да го земе предвид ова прашање и да обезбеди неопходни детали за набљудувачите, кандидатите и политичките партии точно да знаат какви права имаат за пристап до НТГ.

Друго прашање кое мора да се земе предвид е како да се обезбеди принципот на отчетност во изборното законодавство и регулативата. Доколку НТГ или делови од нив се купени од приватни продавачи, законодавството треба внимателно да ја регулира одговорноста на продавачот за да се гарантира дека ќе има последици доколку не се исполнат договорните обврски поврзани со НТГ. Приватните продавачи не смеат да заменат која било од релевантните функции на изборната администрација која треба да ја задржи целосната контрола врз изборниот процес. Исто така, строга одговорност треба да се бара и од агенциите за сертификација и други тела за да се осигури дека ќе ги исполнуваат своите обврски и должности според законот.

Во однос на безбедноста на НТГ, важно е законската рамка да вклучува кривични одредби за напади врз системот на НТГ, со соодветни санкции за прекршувања. Ваквите кривични санкции може веќе и да постојат во кривичните закони за заштита на компјутерски системи или електронски мрежи. Меѓутоа, може да е посоодветно да се предвидат посебни одредби во изборното законодавство за напади на системите на НТГ.

Посебно внимание треба да се даде на законските одредби за приговори и жалби. Законската рамка треба да овозможи приговорите и правните спорови да бидат поврзани со користењето на самиот систем во текот на процесите на гласање и пребројување или на други елементи од процесот, како што е сертификација, или кога постои загриженост дека системот на НТГ не функционира соодветно. Иако НТГ овозможуваат брзо известување за резултатите, тоа не треба да ја спречува можноста за обжалување на одлуките и оспорување на резултатите, а роковите утврдени со закон треба соодветно да го одразуваат тоа право.

Во случај на правен спор во однос на резултатите, треба да постојат насоки за тоа на која правна основа може да се спроведе повторно пребројување и кое тело има надлежност да наложи повторно пребројување. Повторно пребројување може да биде потребно во случај на приговор во кој се тврди дека постојат докази за недостаток или дефект на НТГ кој можел да влијае на резултатите.

Најпосле, неопходно е законодавството кое ги покрива НТГ да биде во согласност со утврдените прописи за заштита на податоци. Параграф 24 од Московскиот документ на ОБСЕ од 1991 год. го признава правото на приватност. Тоа е особено релевантно при примената на технологии преку кои може на некој начин да се евидентира идентитетот на гласачот, како при процесот на гласање преку интернет.

По воспоставувањето на минимални критериуми за употреба на НТГ, конкретните области кои законодавството мора да ги земе предвид вклучуваат:

- Опсег на пристап до НТГ кој ќе им се даде на набљудувачите, кандидатите и политичките партии;
- Процедурални чекори за ревизии и повторно пребројување;
- Предноста која се дава на хартиената евиденција која е верификувана од страна на гласачите при утврдување на резултатите во случај на правен спор;
- Дефинирање на договорните обврски на продавачите, агенциите за сертификација и добавувачите;
- Одредби за отчетност за државните службеници и изборната администрација;

- Кривични санкции во случај на злоупотреба на НТГ;
- Приговори и жалби во однос на употребата на НТГ; и

Гореспоменатите области треба детално да се разработат во писмена форма и на начин кој е разбирлив за просечниот читател, а не само за поединци со технолошки познавања. Тоа е особено важно во случаи кога постои веројатност дека воведувањето на НТГ ќе доведе до правни спорови пред и во текот на изборите.

15.2. Прописи за заштита на податоци при автоматска обработка на податоци

Заштитата на личните податоци на секој поединечен гласач стана уште поважна со сè поголемата примена на електронските технологии на изборите. Покрај општото право на приватност и заштита на личните податоци, постојат посебни стандарди кои се применуваат при „автоматската обработка“ на личните податоци. Важно е оценувачот на законодавството да ги оцени правните одредби во однос на стандардите за автоматска обработка на податоците, како и општото право на приватност.

Личните податоци се дефинираат како секоја информација која се однесува на лице кое е идентификувано или кое може да се идентификува. Доколку е во целост или делумно автоматизирана, автоматската обработка ги вклучува следните операции: складирање податоци, анализа на тие податоци, измена на податоците, бришење, враќање или ширење. Автоматската обработка на лични податоци подлежи на следните принципи:

- Домашното законодавство на државата мора да содржи одредби за заштита на податоци за регулирање на автоматската обработка на лични податоци;
- Личните податоци се собираат само за конкретна, ограничена, експлицитно пропишана и легитимна цел, со дадена согласност на лицето;
- Личните податоци кои се обработуваат мора да бидат соодветни, релевантни, точни и, доколку е потребно, ажурирани; мора да се преземат сите разумни мерки за комплетирање, коригирање, блокирање или бришење податоци кои се некомплетни или неточни;
- Личните податоци не се обработуваат за каква било цел која е несообразна на онаа за која се собрани и не се обработуваат повеќе лични податоци отколку што е потребно;
- Чувствителните податоци кои откриваат кривична евиденција, политички ставови, верски или други убедувања, како и личните податоци кои се однесуваат на здравјето или сексуалната ориентација, не смее да се обработуваат автоматски, освен доколку домашното законодавство не предвидува соодветна заштита;
- Преземени се соодветни безбедносни мерки за заштита на личните податоци од случајно или неовластено уништување или загуба, како и од неовластен пристап, изменување или ширење;
- Личните податоци не се чуваат подолго отколку што е неопходно;
- Гласачите се свесни за постоењето на автоматизираните датотеки на лични податоци, категориите на лични информации содржани во датотеките и кој ги контролира истите;

- ❑ Секој има право да добие потврда, во разбирлива форма, во разумни интервали и без прекумерно доцнење или трошок, дали неговите/нејзините лични податоци се складирани во автоматизирана датотека;
- ❑ Секој има право неговите/нејзините лични податоци да бидат коригирани или избришани доколку се неточни или биле обработени спротивно на законот;
- ❑ Секој има право на правна заштита доколку не е постапено по барање за корекција или бришење, а барањето било оправдано;
- ❑ Домашното законодавство мора да пропишува соодветни санкции и правни лекови за повреда на овие основни принципи;
- ❑ Како и кај другите исклучоци и ограничувања на човековите права, секој исклучок од основните принципи и секое нивно ограничување е можно само доколку е неопходно за заштита на основните вредности во демократското општество.

Горенаведените принципи за заштита на податоци треба да се почитуваат и да се применуваат на секоја нова информатичка технологија која се воведува во изборните процеси. Горенаведените принципи постојано се развиваат, бидејќи меѓународните документи се ревидираат во обид да бидат во чекор со промените во технологијата. Тоа е уште една област на законската регулатива каде оценувачот мора да ги земе предвид најновите одлуки на договорните тела на ОН и на ЕСЧП во однос на прашањата на приватност.



OSCE/BERNHARD KNOLL

16.

Заштита на избирачкото право

16.1. Општи принципи

Законската рамка мора да пропишува ефективни процедури и правни лекови за заштита на избирачкото право во сите фази од изборите, вклучувајќи ги и регистрацијата на гласачи; регистрацијата на политички партии и кандидати; распределбата на државни ресурси и пристапот до медиуми; активностите во текот на кампањата; и гласањето, пребројувањето, сумирањето и објавувањето на резултатите.⁶⁰ Избирачкото право е човеково право и подразбира делотворни правни лекови при негова повреда. Соодветните процедури за заштита на избирачкото право мора да бидат воспоставени

⁶⁰ За дополнителни информации, види *Решавање изборни спорови во регионот на ОБСЕ: Кон стандарден систем за набљудување на изборни спорови (Варшава: Канцеларија за демократски институции и човекови права на ОБСЕ, 2000 год.)*, <<http://www.osce.org/odihr/elections/17567>>.

пред, за време на и по изборите. Затоа, законската рамка за избори мора да пропишува детални одредби кои ќе се доволни за заштита на ова право.⁶¹

Начинот на кој изборното законодавство ќе го заштити избирачкото право е утврден, во најголем дел, во општата рамка со која се регулираат управните органи, судовите и одлучувањето по приговори од страна на судовите. Како резултат на тоа, исто како и при изборот на изборниот систем, законската рамка избрана за заштита на избирачкото право нема да биде иста во сите земји.

16.2. Транспарентност на административните и законските постапки

Постапките по приговори и жалби, вклучително и во рамките на изборната администрација и во судовите, треба да бидат транспарентни и достапни за јавноста. Постапувањето и одлучувањето по приговори и жалби, како и секој друг изборен процес, треба да биде транспарентно, за да можат гласачите и кандидатите да бидат сигурни дека се почитува волјата на граѓаните. Транспарентноста, исто така, не подразбира само дека одлучувањето треба да се врши на начин кој ѝ овозможува на јавноста увид во постапката и документите, туку и дека одлуките се поткрепени со суштински причини и образложенија. Мора да биде јасно дека одлуката има фактичка и правна основа и дека не е произволна.

16.3. Доследност и еднообразност во процесите и одлуките

Законската рамка треба да пропишува јасен и разбирлив процес на приговори и жалби кој ја дефинира улогата на изборните органи и на судовите на секое ниво. За да се обезбеди доследност и еднообразност во процесите и одлуките, во законската рамка треба да се избегнува воспоставување надлежност на повеќе органи за разгледување на исто прашање. Тоа е важно за носење разумни одлуки и градење стабилна административна и судска пракса за заштита на избирачкото право и решавањето на изборните спорови. Со законската рамка мора да се создадат јасни и ефикасни процеси и да се идентификува кои тела ќе бидат надлежни за утврдување на фактичката состојба како прва инстанца, а кои тела ќе делуваат во жалбената постапка.

16.4. Право на поднесување приговори и барање заштита

Законската рамка треба јасно да пропише кој е овластен да поднесува приговори за изборни прекршоци до изборните органи или судовите. Законската рамка треба да предвидува дека секој гласач, кандидат и политичка партија има право да поднесе приговор до надлежниот орган во случај на повреда на избирачкото право. При конципирањето на таквите одредби мора да се внимава тие да обезбедуваат дека правото да се побара заштита на избирачкото право нема да е несоодветно ограничено на одреден број групи, како политички партии или кандидати.

61 ОДИХР објави сеопфатен преглед на добри практики и стандарди за решавање изборни спорови, кој е наведен во Додатокот и во белешка 60. Оваа публикација претставува длабинска анализа на релевантните прашања и треба да се користи од страна на оценувачите на изборното законодавство при разгледувањето на прашањето на заштита на избирачкото право. Во ова поглавје се дискутираат главните точки кои треба да се земат предвид во законската рамка за заштита на избирачкото право.

16.5. Рокови за поднесување приговори

Роковите се неопходни и постои очигледна корист од избегнувањето на долготрајни спорови и парници во исчекување на конечните изборни резултати. Сепак, роковите не смеат да бидат до толку рестриktivни што ќе го поткопаат изгледот да се постигне правично решавање на легитимен приговор. Кусиот рок може да резултира со неправда или заобиколување на волјата на гласачите кога, на пример, подносителот на приговорот не е во можност, не по своја вина, да поднесе приговор на време. Треба да се размисли, во интерес на јавноста и на правдата, да се дозволат правни исклучоци со кои ќе се продолжи рокот во случаи кога подносителот на приговорот не можел да дознае за повредата во пропишаниот рок преку преземање на разумни мерки на претпазливост.

16.6. Експедитивно одлучување по приговори

Законот мора да пропишува дека соодветниот изборен орган или суд брзо ќе ги разгледува и ќе одлучува по приговорите. Општ принцип на многу правни системи е дека „задоцнета правда е неправда“. Правен лек кој е задоцнет има мала вредност на лек. Еден таков пример е поништување на одлуката на изборниот орган да не се дозволи регистрација на кандидатот, но тоа да се стори по завршувањето на изборите .

По некои приговори може да се одлучува во релативно кус временски период. За други приговори може да е потребно подолго време за да се донесе одлука. Затоа, роковите за разгледување на приговори треба да дозволуваат одреден степен на флексибилност, земајќи го предвид степенот на изборниот орган или суд и природата на приговорот. Штом ќе се донесе одлука по приговорот, таа треба веднаш да му се соопшти на подносителот и на сите заинтересирани страни, на кои треба да им се достават и копии од одлуката во писмена форма.

16.7. Докажување

Докажувањето е проблем кој се јавува во многу изборни спорови. Прашањето кои докази ќе се прифатат за разгледување може да биде од клучна важност, бидејќи оној во чија корист се решава тоа прашање најчесто го добива и изборниот спор. Важно е законската рамка да ги предвиди прифатливите докази и да обезбеди насоки пред да дојде до изборниот спор. Сите страни треба однапред да знаат кој тип на докази ќе се земат предвид како релевантни за прашањата по кои треба да се одлучува при судското решавање на спорот.

Едно прашање кое постојано се наметнува е дали евиденцијата од одредено избирачко место може да се смета за „убедлив“ доказ или за вид на доказ кој судот ќе го земе предвид заедно со другите докази. Ова прашање постојано се јавува при избори каде изборното законодавство предвидува во гласачкото место да се води „книга на евиденција“ или сличен документ. Едно гледиште е дека треба да се применуваат ригорозни услови за доказите и дека доколку во „книгата на евиденција“ не е заведено прекршување на законот, подносителот нема да добие ефективен правен лек. Според ова гледиште, кредибилни докази може да се презентираат во однос на прекршоци или грешки кои се случиле во текот на пребројувањето или сумирањето на резултатите во избирачкото

место или изборната комисија, но доказите нема да бидат земени предвид доколку не постои запис за таков прекршок или грешка во „книгата на евиденција“.⁶²

Иако е ефикасен за решавање предмети, горенаведениот приод е формалистички и може да резултира со занемарување на заштитата на правото на глас. Подобар пристап е законската рамка да предвиди разгледување на сите докази кои, во зависност од околностите, се доволно веродостојни и со чие разгледување ќе се задоволат интересите на гласачите и на правдата. ЕСЧП советува да се избегнува „формализмот“ во решавањето на изборните спорови:

„Следствените жалби на барателот [...] исто така не биле соодветно разгледани. Конкретно, обата суда се потпреле на екстремно формалистички причини за да го избегнат испитувањето на суштината на приговорите на барателот, сметајќи дека тој не поднел соодветно заверени копии од изјавите на релевантните набљудувачи и дека кон неговата жалба за поништување не приложил документарен доказ дека навистина поднел барање до Централната изборна комисија. [...] Сепак, во околностите на овој предмет, Судот смета дека таквиот ригиден и прекумерно формалистички приод не е оправдан согласно Конвенцијата.

Во тој поглед, Судот се повикува на Кодексот на добри практики за изборни прашања на Венецијанската комисија и предупредува на прекумерниот формализам при испитувањето на жалбите поврзани со избори, особено кога станува збор за прифатливост на жалбите“.⁶³

Независно од стандардите за докажување при решавање изборни спорови пропишани во законската рамка, законот мора да им обезбеди исцрпно предупредување на учесниците во изборите за последиците доколку не зачуваат докази во одредена форма или доколку не поднесат приговори или не бележат информации на службени обрасци, во записници и во евиденцијата која се води на избирачкото место. Доколку законот јасно ги предвидува последиците од пропуст да се зачуваат одредени форми на докази, тогаш барателот нема изговор кога неговиот приговор ќе биде одбиен поради отсуство на потребни докази.

16.8. Правни лекови

Законската рамка треба да пропишува ефективни правни лекови за заштита на избирачкото право. Кога се оспоруваат изборните резултати, делотворниот правен лек може да значи поништување на резултатите од страна на соодветниот орган, доколку се работи за сериозни прекршувања. Кога постои можност нерегуларностите да влијаеле на доделувањето мандат или утврдувањето на победникот, единствениот ефективен лек би бил поништување на резултатите.

Во некои случаи, поништувањето на резултатите не би било соодветен лек. Онаму каде што може да се утврдат точните резултати преку повторно пребројување на гласачките ливчиња или внимателна анализа и корекција на записниците, би било посоодветно да се утврди волјата на гласачите отколку да се поништат резултатите. Законската рамка треба да обезбеди дека лекот кој се применува е оној кој дава најдобро решение за

62 Слично рестриктивно гледиште постои и во однос на природата на записникот кој се пополнува на избирачкото место, каде што се наведуваат кандидатите и бројот на гласови кои ги освоиле. Некои тврдат дека записниците на изборните органи не се одлуки ниту акти на изборен орган, туку едноставно математички пресметки, и дека математичка пресметка не може да биде предмет на судски спор. Ова гледиште, исто така, смета дека пропустот да се заведе приговор во записникот значи откажување од правото на приговор за записникот.

63 *Aliyev v. Azerbaijan*, бр. 18705/06, §§ 85-93, 8 април 2010 год.

коригирање на недостатокот. Треба да се има предвид дека една форма на правен лек не е решение за сите изборни нерегуларности. Затоа, законската рамка треба да пропишува конкретен правен лек за секоја конкретна нерегуларност.

16.9. Право на жалба пред суд

Законот мора да пропишува право на обжалување на конечната одлука на изборната администрација пред соодветен суд. Соодветниот суд треба да има надлежност да го разгледа прашањето и да донесе конечна одлука. Судските процеси и одлуки треба, исто така, да бидат предмет на општите принципи наведени погоре во однос на првичното разгледување на приговорите, особено во однос на транспарентноста и соодветниот лек за нерегуларноста.

16.10. Кривични одредби за спречување повреди на избирачкото право

Заштитата на избирачкото право е од клучно значење за воспоставување законска рамка која е погодна за спроведување на демократски избори. Затоа, не само што треба да постојат механизми за делотворни правни лекови за заштита на избирачкото право, туку треба да постојат и соодветни кривични или административни казни кои ќе спречат прекршувања на законот и повреди на правото на глас. Меѓутоа, мора да се внимава да не се создаде систем во кој ќе се поднесуваат политички мотивирани или непоткрепени пријави против противниците. Понатаму, сите санкции и казни треба да бидат сразмерни на однесувањето кое ја причинило штетата.

ПРИЛОЗИ

1. Извори на стандарди

А. Обединети нации

УНИВЕРЗАЛНА ДЕКЛАРАЦИЈА ЗА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

Член 21

1. Секој има право да учествува во управувањето со јавните работи на својата земја, непосредно или преку слободно избрани претставници.
2. Секој има право на рамноправна основа да стапува во јавна служба во својата земја.
3. Волјата на народот е основа на државната власт; оваа волја треба да се изразува на повремени и слободни избори кои ќе се спроведуваат со општо и еднакво право на глас, по пат на тајно гласање или по пат на еквивалентна гласачка постапка која ја обезбедува слободата на гласањето.

МЕЃУНАРОДЕН ПАКТ ЗА ГРАЃАНСКИ И ПОЛИТИЧКИ ПРАВА

Член 19

1. Никој не може да биде вознемируван поради своето мислење.
2. Секој има право на слобода на изразување. Ова право подразбира слобода да се бараат, примаат и шират информации и идеи од секој вид, без оглед на границите, било усно, писмено, по пат на печат или во уметничка форма, или со кое било друго средство по свој избор.

Член 21

Се признава правото на мирно собирање. Остварувањето на тоа право може да биде предмет на ограничувања наменети во согласност со закон и кои се нужни во едно демократско општество во интерес на националната безбедност или јавната сигурност, јавниот поредок, заштитата на јавното здравје или морал или правдата и слободите на другите лица.

Член 22

Секој има право слободно да се здружува со други лица, вклучувајќи го тука и правото да формира синдикати и слободно да им пристапува заради заштита на своите интереси.

Член 25

Секој граѓанин без каква и да е дискриминација на која се однесува членот 2 и без неразумни ограничувања има право и можности:

- а) да учествува во водење на јавните работи, или непосредно или преку слободно избраните претставници;
- б) да гласа и да биде биран на повремени правилно одржани избори, со еднакво и општо право на глас, спроведено со тајно гласање со кое се обезбедува слободно изразување и волјата на бирачите;
- в) да му биде достапна јавната служба на неговата земја под општите услови на еднаквост.

МЕЃУНАРОДНА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЕЛИМИНИРАЊЕ НА СИТЕ ФОРМИ НА РАСНА ДИСКРИМИНАЦИЈА

Член 5

Според основните обврски наведени во членот 2 на оваа конвенција, државите членки се обврзуваат да ја забранат и да ја укинат расната дискриминација во сите нејзини форми и да му гарантираат на секој право на еднаквост пред законот без разлика на расата, бојата или националното или етничкото потекло, особено во поглед на уживањето на следните права:

- а) правото на еднаква постапка пред судовите и пред секој друг судски орган;
- б) правото на безбедноста на лицата и на заштитата на државата од насилство и злоставување било од страна на владини службеници, било од лице, група или установа;
- в) политичките права, особено правото на учество на избори, правото на глас и кандидатура - според системот на општото и еднаквото право на глас, правото на учествување во владата како и во управувањето со јавните работи, на сите нивоа, и правото на пристап, под еднакви услови, на јавните функции;
- г) другите граѓански права, особено:
 - (i) правото слободно да се движат и да одберат свое живеалиште во една држава;
 - (ii) правото да ја напуштат секоја земја, подразбирајќи ја и својата и правото на враќање во својата земја;
 - (iii) правото на народност;
 - (iv) правото на склучување брак и избор на брачниот другар;
 - (v) правото на секое лице на сопственост, како поединци или во заедница;
 - (vi) правото на наследување;
 - (vii) правото на слободата на мислењето, совеста и верата;

(viii) правото на слобода на мислењето и изразувањето;

(ix) правото на слобода на мирољубив собир и здружување;

КОНВЕНЦИЈА ЗА ЕЛИМИНАЦИЈА НА СИТЕ ФОРМИ НА ДИСКРИМИНАЦИЈА ВРЗ ЖЕНИТЕ

Член 7

Државите членки ги преземаат сите погодни мерки за отстранување на дискриминацијата врз жените во политичкиот и јавниот живот на 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 избирани 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.

КОНВЕНЦИЈА ЗА ПОЛИТИЧКИ ПРАВА НА ЖЕНИТЕ

Член 1

Жените ќе имаат право на глас на сите избори без никаква дискриминација и под еднакви услови со мажите.

Член 2

Жените ќе имаат право да бидат бирани во сите тела кои се избираат по пат на јавни избори, воспоставени врз основа на националните закони, без никаква дискриминација и под еднакви услови со мажите.

Член 3

Жените ќе имаат право да бидат на јавни должности и да ги вршат сите јавни функции, воспоставени врз основа на националните закони, без никаква дискриминација и под еднакви услови со мажите.

МЕЃУНАРОДНА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЗАШТИТА НА ПРАВАТА НА СИТЕ РАБОТНИЦИ МИГРАНТИ И ЧЛЕНОВИТЕ НА НИВНИТЕ СЕМЕЈСТВА

Член 41

1. Работниците мигранти и членовите на нивните семејства ќе имаат право да учествуваат во јавниот живот на нивната земја на потекло и да гласаат и да бидат избирани на изборите во таа земја, согласно законите.
2. Засегнатите земји, соодветно и согласно нивните закони, ќе го олеснат спроведувањето на овие права.

КОНВЕНЦИЈА ЗА ПРАВАТА НА ЛИЦАТА СО ПОПРЕЧЕНОСТ

Член 29 - Учество во политичкиот и јавниот живот

Земјите потписнички им ги гарантираат на лицата со попреченост политичките права и можноста да ги уживаат на еднаква основа со другите и се обврзуваат да:

- A. Им обезбедат на лицата со попреченост ефикасно и целосно учество во политичкиот и јавниот живот на еднаква основа со другите, непосредно или преку слободно избраните претставници, вклучувајќи го и правото и можноста на лицата со попреченост да гласаат и да бидат гласани, меѓу другото, преку:
 - I. обезбедување дека постапките, капацитетите и материјалите за гласање се соодветни, достапни и лесно разбирливи за користење;
 - II. заштита на правото на лицата со попреченост да гласаат со тајно гласање во изборите и јавните референдуми без закана и да учествуваат на избори, да преземат должност и извршуваат јавни функции на сите нивоа на раководење, со користење на помошни и нови технологии, доколку е соодветно;
 - III. гарантирање на слободно изразување на волјата на лицата со попреченост како гласачи и за таа цел, доколку е неопходно, на нивно барање, да им се овозможи помош во гласањето од страна на лице по нивен избор;
- B. Активно да промовираат средина во која лицата со попреченост ќе можат ефикасно и целосно да учествуваат во водењето на јавните работи, без дискриминација и на еднаква основа со другите и да се поттикнува нивното учество во јавните работи, вклучувајќи и:
 - I. учество во невладини организации и здруженија кои се занимаваат со јавниот и политичкиот живот на земјата, како и во активностите и водењето на политичките партии;
 - II. основање на и пристапување во организации на лица со попреченост како претставници на лицата со попреченост на меѓународно, национално, регионално и локално ниво.

ВОДЕЧКИ ПРИНЦИПИ ЗА ВНАТРЕШНА РАСЕЛЕНОСТ

Принцип 22

1. Внатрешно раселените лица, независно дали живеат во кампови или не, не смеат да бидат изложени на дискриминација како резултат на нивната раселеност во однос на уживањето на следните права:

- (а) Правото на слобода на мислење, совест, вера или верување, убедување и изразување;
- (б) Правото слободно да бараат вработување и да учествуваат во економски активности;
- (в) Правото на слободно здружување и рамноправно учество во општествени активности;
- (г) Правото да гласаат и да учествуваат во државни и јавни работи, вклучувајќи го и правото на пристап до средствата кои овозможуваат уживање на тоа право; и
- (д) Правото да комуницираат на јазик кој го разбираат.

Б. Организација за безбедност и соработка во Европа

ЗАКЛУЧЕН ДОКУМЕНТ НА ВИЕНСКИОТ СОСТАНОК (ТРЕТ ПОСЛЕДОВАТЕЛЕН СОСТАНОК НА ХЕЛСИНШКАТА КОНФЕРЕНЦИЈА) ВИЕНА, 1989

(11) Тие потврдуваат дека ќе ги почитуваат човековите права и основни слободи, вклучувајќи го и правото на мисла, совест, религија или верување, за сите, без разлика на расата, полот, јазикот или верата. Тие, исто така, го потврдуваат универзалното значење на човековите права и основни слободи, чие почитување е основен фактор за мирот, правдата и безбедноста кои се неопходни за да се обезбеди развивање пријателски односи и соработка помеѓу нив, како и помеѓу сите земји.

(12) Тие ја изразуваат нивната решеност да гарантираат ефективно остварување на човековите права и основни слободи, кои произлегуваат од неразделивото човечко достоинство и се основни за неговиот слободен и целосен развој. Тие прифаќаат дека граѓанските, политичките, економските, социјалните, културните и други права и слободи се сите од првостепено значење и мора во целост да бидат остварени преку сите соодветни средства.

(13) Во овој контекст тие

- (13.7) – ќе ги обезбедат човековите права и основни слободи на сите кои се наоѓаат во границите на нивната територија и се предмет на нивната јурисдикција, без разлика на расата, бојата, полот, јазикот, религијата, политичките или други убедувања, националното или социјалното потекло, имотната состојба, раѓањето или друг статус;

(13.9) – ќе обезбедат дека ефективни правни лекови, како и целосни информации за истите, им се достапни на оние кои тврдат дека се повредени нивните човекови права и основни слободи; тие, меѓу другото, ефективно ќе ги применат следните правни лекови:

- правото на поединецот да поднесе жалба до извршни, законодавни, судски или административни органи;
- правото на правично и јавно судење во разумен временски рок пред независен и непристрасен суд, вклучувајќи го и правото на презентирање правни аргументи и правото на застапување од страна на правен советник по сопствен избор;
- правото да бидат брзо и официјално информирани за одлуката по жалба, како и за правниот основ на кој се темели таквата одлука. Овие информации по правило ќе се доставуваат во писмена форма и, во секој случај, на начин кој ќе му овозможи на поединецот ефективна примена на дополнителни достапни правни лекови.

(15) Земјите членки ја потврдуваат нивната решеност да обезбедат еднакви права на мажите и жените. Согласно тоа, тие ќе ги преземат сите неопходни мерки, вклучувајќи ги и законодавните мерки, за да промовираат подеднакво ефективно учество на мажите и жените во политичкиот, економскиот, општествениот и културниот живот. Тие ќе ја разгледаат можноста да пристапат кон Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените, доколку досега не го сториле тоа.

ДОКУМЕНТ ОД СОСТАНОКОТ ВО КОПЕНХАГЕН ВО РАМКИТЕ НА КОНФЕРЕНЦИЈАТА ЗА ЧОВЕКОВАТА ДИМЕНЗИЈА НА КБСЕ (29 ЈУНИ 1990)

Земјите членки ја изразуваат нивната убеденост дека целосното почитување на човековите права и основни слободи и развојот на општествата кои се темелат на плуралистички демократии и владеењето на правото се предуслов за напредок во воспоставувањето на траен поредок на мир, безбедност, правда и соработка кој тие се стремат да го воспостават во Европа. Тие, затоа, ја потврдуваат нивната заложба целосно да ги спроведат сите одредби од Завршниот акт и другите документи на ОБСЕ кои се однесуваат на човековата димензија и се обврзуваат да го надградат напредокот кој истите го постигнале.

Со цел да се зајакне почитувањето и уживањето на човековите права и основни слободи, да се развијат човечките контакти и да се решат проблемите од поврзан хуманитарен карактер, Земјите членки се согласуваат на следното:

(1) Земјите членки ја изразуваат нивната убеденост дека заштитата и промоцијата на човековите права и основни слободи е една од основните цели на владата, и потврдуваат дека препознавањето на овие права и слободи е темел на слободата, правдата и мирот.

(2) Тие се решени да ги поддржат и унапредат овие принципи на правда кои ја сочинуваат основата на владеењето на правото. Тие сметаат дека владеењето на правото не значи само формална легалност која обезбедува регуларност и конзистентност во постигнувањето и спроведувањето на демократскиот поредок, туку правда која се темели на целосно прифаќање на врховната вредност на

човековата личност и е гарантирана од институциите кои ја утврдуваат рамката за нејзино целосно остварување.

(3) Тие потврдуваат дека демократијата е неразделив елемент на владеењето на правото. Тие ја препознаваат важноста на плурализмот во однос на политичките организации.

(5) [Земјите членки] свечено изјавуваат дека помеѓу елементите на правда кои се основни за целосно остварување на неразделивото достоинство и на еднаквите и неотуѓиви права на сите луѓе спаѓаат:

- (5.1) – слободни избори кои ќе се одржуваат на разумни интервали со тајно гласање или слична процедура на слободно гласање, во услови кои во пракса обезбедуваат слобода на изразување на избирачите во изборот на нивните претставници;
- (5.2) – форма на влада која е репрезентативна по карактер, во која извршната власт е одговорна пред избраната законодавна власт или електоратот;
- (5.3) – должноста на владата и државните власти да го почитуваат уставот и да постапуваат на начин кој е сообразен на правото;
- (5.4) – јасна поделба помеѓу Државата и политичките партии; конкретно, политичките партии не смеат да се спојат со Државата;
- (5.5) – активноста на владата и на администрацијата, како и таа на судството ќе се врши во согласност со системот утврден со закон. Мора да се обезбеди почитување на тој систем;
- (5.7) – човековите права и основни слободи ќе се гарантираат со закон во согласност со нивните обврски кои произлегуваат од меѓународното право;
- (5.8) – законодавството, кое се усвојува преку јавна постапка, и прописите ќе бидат објавувани, што ќе претставува услов за нивната применливост. Тие текстови ќе бидат достапни за сите;
- (5.9) – сите лица се еднакви пред законот и имаат право на еднаква заштита од законот без дискриминација. Во тој однос, законот ќе забранува дискриминација и ќе им гарантира на сите лица еднаква и ефективна заштита од дискриминација по кој било основ;
- (5.10) – секој ќе има ефективен пристап до правен лек против административни одлуки, за да се гарантира почитувањето на основните права и да се обезбеди правен интегритет;
- (5.11) – административните одлуки против едно лице мора да бидат во целост оправдани и мора по правило да укажуваат на вообичаените достапни правни лекови;
- (5.12) – мора да се осигури независност на судиите и непристрасно делување на јавниот судски систем;
- (5.16) - при одредување на основот за кривичен прогон, или на правата и обврските на поединецот во судска постапка, секој ќе има право на фер и јавно сослушување од страна на надлежен, независен и непристрасен суд воспоставен со законот;

- (5.20) – земајќи го предвид значајниот придонес на меѓународните инструменти во полето на човековите права па сè до владеењето на правото на национално ниво, Земјите членки потврдуваат дека ќе размислат за пристапување кон Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права, и други релевантни меѓународни инструменти, доколку досега не го сториле тоа;
- (5.21) – за да ги надополнат домашните правни лекови и подобро да обезбедат дека Земјите членки ги почитуваат меѓународните обврски кои ги презеле, Земјите членки ќе размислат за пристапување кон регионална или глобална меѓународна конвенција за заштита на човековите права, како што е Европската конвенција за човекови права или Факултативниот протокол на Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, кои пропишуваат процедури за индивидуално повикнување на меѓународни тела.

(6) Земјите членки изјавуваат дека волјата на граѓаните, слободно и правично изразена преку периодични и правилно одржани избори, е основа на авторитетот и легитимноста на секоја влада. Земјите членки соодветно ќе го почитуваат правото на граѓаните да земат учество во управувањето со нивната земја, директно или преку претставници слободно избрани од нив преку чесни изборни процеси. Тие ја препознаваат нивната одговорност да ги бранат и заштитуваат, во согласност со нивните закони, нивните меѓународни обврски за човекови права и нивните меѓународни заложби, демократскиот поредок слободно воспоставен преку волјата на граѓаните од активности на лица, групи или организации кои се вклучени во или одбиваат да отстапат од тероризам или насилство чија цел е рушење на таквиот поредок или поредокот на друга Земја учесничка.

(7) За да се осигурат дека волјата на граѓаните служи како основа на авторитетот на владата, Земјите членки

- (7.1) – ќе одржуваат слободни избори во разумни интервали, според законот;
- (7.2) – ќе дозволат сите места во барем еден дом од националниот законодавен дом слободно да бидат избрани на општонародни избори;
- (7.3) – ќе гарантираат универзално и еднакво право на глас на возрасните граѓани;
- (7.4) – ќе обезбедат дека гласовите се даваат по пат на тајно гласање или по пат на еквивалентна слободна постапка на гласање, и дека тие се пребројуваат и известуваат чесно со јавно објавување на официјалните резултати;
- (7.5) – ќе го почитуваат правото на граѓаните да бараат политичка или јавна функција, поединечно или како претставници на политички партии или организации, без дискриминација;
- (7.6) – ќе го почитуваат правото на поединците и групите да формираат, со целосна слобода, свои политички партии или други политички организации и ќе им ги обезбедат на таквите политички партии или организации неопходните законски гаранции за да им овозможи меѓусебен натпревар врз основа на еднаков третман пред законот и од страна на властите;

- (7.7) – ќе 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, ниту насилството ни заплашувањето не ги спречува партиите и кандидатите слободно да ги изнесуваат своите ставови и квалификации, или не ги спречува гласачите да ги дознаат и дискутираат или да го дадат својот глас без страв од одмазда;
- (7.8) – ќе обезбедат 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;
- (7.9) – ќе осигурат дека кандидатите кои го добиле неопходниот број гласови според законот се соодветно поставени на функција и ќе им биде дозволено да останат на функција сè додека не им истече мандатот или додека не е прекинат на друг начин кој е регулиран со закон во согласност со демократските парламентарни и уставни постапки.

(8) 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 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 изборите коишто се одржуваат на пониско ниво од националното. Таквите набљудувачи се обврзуваат да не се мешаат во изборните постапки.

(9) Земјите членки потврдуваат дека

- (9.1) - секој ќе има право на слобода на изразување, вклучувајќи го и правото на комуникација. Ова право ќе ја опфати слободата на имање мислења и на примање и пренесување информации и идеи без мешање од страна на јавните власти и без оглед на границите. Остварувањето на ова право може да биде предмет само на ограничувањата пропишани со закон и согласно меѓународните стандарди. Особено, не смее да се наметне ограничување на пристапот до, и користењето на, средствата за репродукција на документи од каков било вид сè додека се почитуваат правата поврзани со интелектуална сопственост, вклучително и авторските права;
- (9.2) - 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;
- (9.3) - правото на здружување ќе биде загарантирано. Правото да формира и да се придружи кон синдикат, предмет на општото право на синдикатот да го одреди сопственото членство, ќе биде загарантирано. Овие права ќе исклучуваат каква било претходна контрола. Слободата на здружување за работниците, вклучувајќи ја и слободата на штрајк, ќе бидат загарантирани, предмет на ограничувањата пропишани со законот и во согласност со меѓународните стандарди.

(10) 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 да

- (10.3) – осигурат дека на поединците им е дозволено да го остварат своето право на здружување, вклучувајќи го и правото на формирање, приклучување и активно учество во невладините организации кои работат на унапредувањето и заштитата на човековите права и основните слободи, вклучувајќи ги и синдикатите и групите за следење на состојбата со човековите права;

(24) Земјите членки ќе се погрижат остварувањето на сите човекови права и основни слободи наведени погоре 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 пакт за граѓански 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. 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.

(31) Лицата кои се припадници на националните малцинства имаат право на целосно и ефективно остварување на нивните човекови права и основни слободи без дискриминација и со целосна еднаквост пред законот. Земјите членки ќе усвојат, каде што е потребно, посебни мерки за да им осигурат на членовите на националните малцинства целосна еднаквост со другите граѓани во остварувањето и уживањето на човековите права и основните слободи.

ПАРИСКА ПОВЕЛБА ЗА НОВА ЕВРОПА – САМИТ НА КБСЕ (21 НОЕМВРИ 1990)

Човекови права, демократија и владеење на правото

Демократското владеење се темели на волјата на народот, редовно изразена преку слободни и правични избори.

Секој го има и правото: (...) да учествува на слободни и правични избори.

ДОКУМЕНТ ОД МОСКОВСКИОТ СОСТАНОК НА КОНФЕРЕНЦИЈАТА ЗА ЧОВЕКОВАТА ДИМЕНЗИЈА НА КБСЕ, МОСКВА 1991

(18) Земјите членки ја потврдуваат нивната заложба за владеење на правото во Копенхашкиот документ, како и нивната посветеност на поддржувањето и унапредувањето на оние принципи на правдата кои ја формираат основата на владеењето на правото. Конкретно, тие повторно потврдуваат дека демократијата е неразделен елемент на владеењето на правото и дека плурализмот е важен во однос на политичките организации.

- (18.1) Законодавството ќе биде формулирано и усвоено како резултат на отворен процес кој ја одразува волјата на народот, директно или преку нивните избрани претставници.
- (18.2) Секој ќе има ефективна можност за правен лек против административна одлука, за да се гарантира почитувањето на основните права и да се обезбеди правен интегритет.

(19) Земјите членки

- (19.1) - ќе ги почитуваат меѓународно прифатените стандарди кои се однесуваат на независноста на судиите и правните застапници и непристрасното работење на јавното судство вклучувајќи ја, помеѓу другите, Универзалната декларација за човекови права и Меѓународниот пакт за граѓански и политички права;
- (19.2) – ќе обезбедат, при спроведувањето на релевантните стандарди и заложби, дека независноста на судството е загарантирана и втемелена во уставот или правото на земјата и дека се почитува во пракса, посветувајќи особено внимание на Основните принципи за независност на судството кои, помеѓу другото, пропишуваат
 - забрана на несоодветно влијание врз судиите; (...)

(26) Земјите членки го потврдуваат правото на слобода на изразување, вклучувајќи го и правото на комуникација и правото на медиумите да собираат, објавуваат и шират информации, вести и мислења. Како било ограничување на остварувањето на ова право ќе биде пропишано со закон и во согласност со меѓународните стандарди. Тие понатаму препознаваат дека независните медиуми се од основно значење за слободно и отворено општество и за одговорни системи на владеење и се од особено значење за заштитата на човековите права и основните слободи.

- (26.1) Тие сметаат дека печатените и радиодифузните медиуми на нивната територија треба да уживаат неограничен пристап до странски вести и информациски услуги. Јавноста ќе ужива слична слобода да добива и споделува информации и идеи без мешање од јавните власти независно од границите, вклучително и преку странски публикации и странски радиодифузни преноси. Како било ограничување на остварувањето на ова право ќе биде пропишано со закон и во согласност со меѓународните стандарди.

(40.2) – ќе ја почитуваат Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените, доколку се членки, и, доколку сè уште не се, ќе ја разгледаат можноста за ратификување и пристапување кон оваа Конвенција; Земјите кои ја ратификувале или пристапиле кон оваа конвенција со резерви ќе размислат за повлекување на истите;

(41) Земјите членки одлучуваат

- (41.1) – да обезбедат заштита на човековите права на лицата со попреченост;
- (41.2) – да преземат чекори за да обезбедат еднакви можности за таквите лица да бидат целосно вклучени во општествениот живот;

ХЕЛСИНШКИ ДОКУМЕНТ: ПРЕДИЗВИЦИТЕ НА ПРОМЕНАТА (САМИТ НА ШЕФОВИТЕ НА ДРЖАВИ ИЛИ ВЛАДИ), ХЕЛСИНКИ 1992

Работници мигранти

Земјите членки

(36) Повторно изјавуваат дека човековите права и основни слободи се универзални, дека се уживани и од работниците мигранти каде и да живеат и ја потенцираат важноста од спроведувањето на заложбите на КБСЕ за работниците мигранти и нивните семејства кои имаат законски престој во Земјите членки;

ДОКУМЕНТ ОД БУДИМПЕШТА: КОН ВИСТИНСКО ПАРТНЕРСТВО ВО НОВАТА ЕРА (САМИТ НА ШЕФОВИТЕ НА ДРЖАВИ ИЛИ ВЛАДИ), БУДИМПЕШТА 1994

Слобода на изразување/слободни медиуми

36. Земјите членки потврдуваат дека слободата на изразувањето е основно човеково право и основна компонента на едно демократско општество. Во овој контекст, независните и плуралистички медиуми се од основно значење за едно слободно и отворено општество и отчетни системи на владеење. Водечки принцип за нив е дека ќе го заштити ова право.

ИСТАНБУЛСКИ ДОКУМЕНТ (САМИТ НА ШЕФОВИТЕ НА ДРЖАВИ ИЛИ ВЛАДИ), ИСТАНБУЛ 1999

25. Ја потврдуваме нашата обврска да спроведуваме слободни и фер избори во согласност со заложбите на ОБСЕ, особено Копенхашкиот документ од 1990 год. Ја прифаќаме помошта која ОДИХР може да им ја обезбеди на Земјите членки во развојот и спроведувањето на изборното законодавство. Во согласност со овие заложби, ќе поканиме набљудувачи на нашите избори од Земјите учеснички, ОДИХР, Парламентарното собрание на ОБСЕ и соодветните институции и организации кои сакаат да ја набљудуваат нашата изборна постапка. Согласно сме да постапуваме веднаш по изборните оценки и препораки на ОДИХР.

26. Ја потврдуваме важноста од независни медиуми и слободен проток на информации како и пристапот на јавноста до информации. Се обврзуваме да ги преземеме сите неопходни чекори за да ги обезбедиме основните услови за слободни и независни медиуми и непречен прекуграничен и внатрешен проток на информации, што сметаме дека е основна компонента на едно демократско, слободно и отворено општество.

27. Невладините организации (НВО-и) може да играат витална улога во промовирањето на човековите права, демократијата и владеењето на правото. Тие се интегрална компонента на силното граѓанско општество. Се обврзуваме да ја зајакнеме способноста на НВО-и да дадат целосен придонес кон понатамошниот развој на граѓанското општество и почитувањето на човековите права и основните слободи.

В. Совет на Европа

ПРОТОКОЛ НА ЕВРОПСКАТА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА И ОСНОВНИ СЛОБОДИ

Член 3

Високите страни договорнички се обврзуваат во разумни интервали да организираат слободни избори со тајно гласање, под услови што му овозможуваат на народот слободно да го изрази своето мислење за изборот на законодавното тело.

КОНВЕНЦИЈА ЗА УЧЕСТВОТО НА СТРАНЦИ ВО ЈАВНИОТ ЖИВОТ НА ЛОКАЛНО НИВО

Член 6

Секоја страна се обврзува, согласно на одредбите од Член 9, став 1, да му го дозволи правото на секој странски жител да избира и да биде избран на локални избори, под услов да ги исполнува истите законски услови кои се однесуваат на државјаните, како и да има законски престој во засегнатата Земја во времетраење од пет години пред изборите.

Меѓутоа, Земја договорничка може да изјави, при депонирање на своите инструменти за ратификација, прифаќање, одобрување или пристап, дека има намера да ја ограничи примената на став 1 само на правото на глас.

2. Дополнителни извори

ОБСЕ/ОДИХР

Ефективно учество и застапување во демократските општества (Варшава: Канцеларија на ОБСЕ за демократски институции и човекови права, 2007), <<http://www.osce.org/odihr/24995>>.

Постојни заложби за демократски избори во Земјите членки на ОБСЕ (Варшава: Канцеларија на ОБСЕ за демократски институции и човекови права, 2003), <<http://www.osce.org/odihr/elections/13957>>.

Упатства за слободата на мирно собирање (Варшава: Канцеларија на ОБСЕ за демократски институции и човекови права, 2007), <<http://www.osce.org/odihr/24523>>.

Упатства за регистрација на населението (Варшава: Канцеларија на ОБСЕ за демократски институции и човекови права, 2009), <<http://www.osce.org/odihr/39496>>.

Упатства за помош на учеството на националните малцинства во изборниот процес (Варшава: Канцеларија на ОБСЕ за демократски институции и човекови права, 2001), <<http://www.osce.org/odihr/elections/13963>>.

Прирачник за следење на учеството на жените во изборите (Варшава: Канцеларија на ОБСЕ за демократски институции и човекови права, 2004), <<http://www.osce.org/odihr/elections/13938>>.

Прирачник за националните институции за човекови права за правата на жените и родова еднаквост (Варшава: Канцеларија на ОБСЕ за демократски институции и човекови права, 2012), <<http://www.osce.org/odihr/97756>>.

Прирачник за набљудување на регистрацијата на гласачи (Варшава: Канцеларија на ОБСЕ за демократски институции и човекови права, 2012), <<http://www.osce.org/odihr/elections/92058>>.

Прирачник за човековите права и основните слободи на припадниците на вооружените сили (Варшава: Канцеларија на ОБСЕ за демократски институции и човекови права, 2008), <<http://www.osce.org/odihr/31393>>.

Прирачник за следење на медиумите за мисиите за набљудување на изборите (Варшава: Канцеларија на ОБСЕ за демократски институции и човекови права, 2012), <<http://www.osce.org/odihr/elections/92057>>.

Прирачник за следење на слободата на слободно собирање (Варшава: Канцеларија на ОБСЕ за демократски институции и човекови права, 2011), <<http://www.osce.org/odihr/82979>>.

Стандарди за национални малцинства: Збирка текстови на ОБСЕ и Советот на

Европа (Стразбур: Публикација на Советот на Европа, 2007), <<http://www.osce.org/hcnm/78056>>.

Прирачник за набљудување на изборите: Шесто издание (Варшава: Канцеларија на ОБСЕ за демократски институции и човекови права, 2010), <<http://www.osce.org/odihr/elections/68439>>.

Упатства за регулација на политички партии (Варшава: Канцеларија на ОБСЕ за демократски институции и човекови права, 2010), <<http://www.osce.org/odihr/77812>>.

Решавање изборни спорови во регионот на ОБСЕ: Кон стандардизиран систем за следење на изборните спорови (Варшава: Канцеларија на ОБСЕ за демократски институции и човекови права, 2000), <<http://www.osce.org/odihr/elections/17567>>.

Венецијанска комисија за демократија преку правото

„Кодекс на добри практики за изборни прашања: Упатства и појаснувачки извештај“, Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија), Стразбур, 23 мај 2003, (CLD-AD(2002) 23 rev), <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev-e.aspx)>.

„Декларација за глобалните принципи за непристрасно набљудување и следење на изборите од страна на граѓански организации и кодекс на однесување за непристрасни граѓански набљудувачи на изборите“, 3 април 2012, Обединети нации, Њујорк, <<http://www.gndem.org/declaration-of-global-principles>>.

„Извештај за мерките за подобрување на демократската природа на изборите во земјите членки на Советот на Европа“, Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија), Стразбур, 20 март 2012, (CDL-AD (2012)007) <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)005-e)>.

„Изборното право и националните малцинства“, Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија), Стразбур, 25 јануари 2000, (CDL-INF(2000)4), <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2000\)004.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2000)004.aspx)>.

„Упатства за уставни референдуми на национално ниво“, Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија), Стразбур, 11 јули 2001, (CDL-INF (2001) 10), <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2001\)010.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2001)010.aspx)>.

„Мислење за потребата од Кодекс на добри практики во полето на финансирање изборни кампањи“, Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија), Стразбур, 20 јуни 2011, (CDL-AD (2011)020), <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)020.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)020.aspx)>.

„Извештај за демократија, ограничување на мандатите и некомпатибилност на политичките функции“, Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија), Стразбур, 17 декември 2012, (CDL-AD (2012)027), <[http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/CDL-AD\(2012\)027-e.aspx](http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/CDL-AD(2012)027-e.aspx)>.

„Извештај за двојно гласање за припадниците на националните малцинства“, Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија), Стразбур, 16 јуни 2008, (CDL-AD (2008) 013), <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2008\)013.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2008)013.aspx)>.

„Извештај за изборните правила и афирмативните мерки за учество на националните малцинства во процесите на носење одлуки во европските земји“, Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија), Стразбур, 15 март 2005, (CDL-AD (2005)009), <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2005\)009.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2005)009.aspx)>.

„Ревидирана објаснувачка декларација на Кодексот на добри практики за изборни прашања за учество на лицата со попреченост“, Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија), Стразбур, 19 декември 2011, (CDL-AD (2011)045), <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)045.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)045.aspx)>.

„Извештај за гласање надвор од земјата“, Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија), Стразбур, 24 јуни 2011, (CDL-AD (2011)022), <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)022.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)022.aspx)>.

Европска комисија

Преглед на меѓународните стандарди за избори (Лондон: Европска мрежа за поддршка на изборната демократија, 2007), <http://eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/docs/compendium_en.pdf>.

Прирачник за набљудување на изборите во Европската унија: Второ издание (Брисел: Европска комисија, 2008), <http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/election_observation_missions/documents/eu_election_observation_handbook_en.pdf>.

Меѓународна ИДЕА

одекс на однесување за политичките партии: Водење кампањи во демократски избори (Стокхолм: Меѓународен институт за демократија и изборна помош, 2009), <http://www.idea.int/publications/coc_campaigning/>.

Продлабочување на демократијата: Стратегија за подобрување на интегритетот на изборите во светот (Стокхолм: Меѓународен институт за демократија и изборна помош, 2012), <<http://www.global-commission.org/sites/global-commission.org/files/DeepeningDe-mocracyFinalReport.pdf>>.

Креирање за еднаквост: Најдобар модел, модел за медиуми и непристрасни комбинации на изборни системи и родови квоти (Стокхолм: Меѓународен институт за демократија и изборна помош, 2011), <http://www.idea.int/publications/designing_for_equality/>.

Директна демократија: Прирачник на Меѓународна ИДЕА, (Стокхолм: Меѓународен институт за демократија и изборна помош, 2008), <http://www.idea.int/publications/direct_democracy/>.

Покривање на изборите од родова перспектива: Прирачник за следење на медиумите (Стокхолм: Меѓународен институт за демократија и изборна помош, 2011) <http://www.idea.int/publications/election_coverage_gender_perspective/>.

Изборна правда: Прирачник на Меѓународна ИДЕА, (Стокхолм: Меѓународен институт за демократија и изборна помош, 2010), <http://www.idea.int/publications/electoral_justice/>.

Управување со избори за време на транзиција: Предизвици и можности (Стокхолм: Меѓународен институт за демократија и изборна помош, 2012), <<http://www.idea.int/publications/electoral-management-during-transition/>>.

Креирање на изборен систем: Нов прирачник на Меѓународна ИДЕА (Стокхолм: Меѓународен институт за демократија и изборна помош, 2007), <<http://www.idea.int/publications/esd/>>.

Вклучување на електоратот: Иницијативи за унапредување на излезноста од целиот свет (Стокхолм: Меѓународен институт за демократија и изборна помош, 2006),

<http://www.idea.int/publications/vt_ee/>.

Воведување електронско гласање: Важни согледувања (Стокхолм: Меѓународен институт за демократија и изборна помош, 2011), <<http://www.idea.int/publications/introducing-electronic-voting/>>.

Интегритетот на изборите: Улогата на регионалните организации (Стокхолм: Меѓународен институт за демократија и изборна помош, 2012), <<http://www.idea.int/publications/integrity-of-elections/index.cfm>>.

Гласање од странство: Прирачник на Меѓународна ИДЕА (Стокхолм: Меѓународен институт за демократија и изборна помош, 2007), <http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/>.

Обединети нации

Жените и изборите: Упатства за промовирање на учеството на жените во избори (Обединети нации, 2005), <<http://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/publication/WomenAndElections.pdf>>.

3. Релевантни предмети на Европскиот суд за човекови права

A. v. The United Kingdom, бр. 35373/97, 17 декември 2002 год.

Abdulkadir Aydin and Others v. Turkey, бр. 53909/00, 20 септември 2005 год.

Ahmed & Others v. United Kingdom, бр. 22954/93, 2 септември 1998 год.

Aliyev v. Azerbaijan, бр. 18705/06, 8 април 2010 год.

Aziz v. Cyprus, бр. 69940/01, 22 јуни 2004 год.

Bowman v. United Kingdom [GC], бр. 24839/94, 19 февруари 1998 год.

Castells v. Spain, бр. 11798/85, 23 април 1992 год.

Communist Party of Russia and Others v. Russia, бр. 29400/05, 19 јуни 2012 год.

Gaulieder v. Slovakia, бр. 36909/97, 18 мај 2000 год.

Georgian Labour Party v. Georgia, бр. 9103/04, 8 јули 2008 год.

Gitonas & Others v. Greece, бр. 18747/91 и 19376/92 и 19379/92, 1 јули 1997 год.

Grosaru v. Romania, бр. 78039/01, 2 јуни 2010 год.

Hilbe v. Liechtenstein, бр. 31981/96, 7 септември 1999 год.

Hirst v. The United Kingdom (No.2) [GC], бр. 74025/01, 6 октомври 2005 год.

Incal v. Turkey, [GC], бр. 22678/93, 9 јуни 1998 год.

Iwanczuk v. Poland, бр. 25196/94, 15 ноември 2001 год.

Jerusalem v. Austria, бр. 26958/95, 27 февруари 2001 год.

Koprivica v. Montenegro, бр. 41158/09, 22 ноември 2011 год.

Kovach v. Ukraine, бр. 39424/02, 7 февруари 2008 год.

Kiss v. Hungary, бр. 38832/06, 20 мај 2010 год.

Krasnov and Skuratov v. Russia, бр. 17864/04 и 21396/04, 19 јули 2007 год.

Labita v. Italy [GC], бр. 26772/95, 6 април 2000 год.

Lingens v. Austria, бр. 9815/82, 8 јули 1986 год.

Lopes Gomes Da Silva v. Portugal, бр. 37698/97, 28 септември 2000 год.

Mathieu- Mohin & Clerfayt v. Belgium, бр. 9267/81, 2 март 1987 год.

Matthews v. United Kingdom [GC], бр. 24833/94, 18 февруари 1999 год.

Mizzi v. Malta, бр. 17320/10, 22 ноември 2011 год.

Oberschlick v Austria (No. 2), бр. 20834/92, 1 јули 1997 год.

Paksas v. Lithuania [GC], бр. 34932/04, 6 јануари 2011 год.

Pierre-Bloch v. France, бр. 24194/94, 21 октомври 1997 год.

Podkolzina v. Latvia, бр. 46726/99, 9 април 2002 год.

S. and Marper v. The United Kingdom [GC], бр. 30562/04 и 30555/04, 4 декември 2008 год.

Sadak & Others v. Turkey (No.2), бр. 25144/94, 11 јуни 2002 год.

Scoppola v. Italy (No. 3) [GC], бр. 126/05, 22 мај 2012 год.

Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina [GC], бр. 27996/06 и 34836/06, 22 декември 2009 год.

Sidiropoulos and Others v. Greece, бр. 26695/95), 10 јули 1998 год.

Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece [GC], бр. 42202/07, 15 март 2012 год.

Socialist Party and Others v. Turkey, бр. 26482/95, 12 ноември 2003 год.

Stankov & United Macedonian Organization Ilinden v. Bulgaria, бр. 29221/95 и 29225/95, 2 октомври 2001 год.

Sukhovetsky v. Ukraine, бр. 13716/02, 28 март 2011 год.

Tanase v. Moldova [GC], бр. 7/08, 27 април 2010 год.

TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti v. Norway, бр. 21132/05, 11 декември 2008 год.

United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey [GC], бр. 19392/92, 30 јануари 1998 год.

Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) v. Switzerland (No. 2) [GC], бр. 32772/02, 30 јуни 2009 год.

Vogt v. Germany [GC], бр. 17851/91, 26 септември 1995 год.

Yazar, Karatas, Aksoy and the Peoples' Work Party v. Turkey, бр. 22723/93, 22724/93, и 22725/93, 09 април 2002 год.

Yumak and Sadak v. Turkey [GC], бр. 102226/03, 8 јули 2008 год.

Zdanoka v. Latvia [GC], бр. 58278/00, 16 март 2006 год.

Овие насоки имаат за цел да ги утврдат компонентите на законската рамка со која се уредуваат изборите и да се даде детален опис на стандардите кои се релевантни за секоја од компонентите неопходни за демократски избори. Нивната цел е да обезбедат усогласеност, веродостојност, доследност и точност при анализата и подготовката на изборното законодавство. Во таа смисла, овие насоки може да бидат корисни не само за оние кои ќе вршат анализа на изборното законодавство, туку и за националните власти при подготовката или измените на документите поврзани со изборите.

Канцеларијата за демократски институции и човекови права на ОБСЕ (ОДИХР) го издаде првото издание на Насоките за анализа на изборната законска рамка во 2001 год. Оттогаш се случија многу промени во меѓународните стандарди за демократски избори. Ова второ издание ги зема предвид сите овие промени.

Читателот ќе воочи дека ова издание содржи нов дел за новите технологии за гласање и поопширни дискусии во областите на поделба на изборни единици и еднакво право на глас, изборни прагови, заштита на податоци, изборна администрација, национални малцинства, пол, гласање на внатрешно раселени лица, заштита на избирачкото право, како и гласање по пошта, предвремено гласање и гласање преку ополномоштеник.