



Smjernice za pregled izbornoga pravnog okvira

Drugo izdanje

Smjernice za pregled izbornoga pravnog okvira

Drugo izdanje



Publikacija OESS-ovog Ureda za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR)
Ul. Miodowa 10,
00-251 Varšava,
Poljska
www.osce.org/odihr

© OSCE/ODIHR 2018

Sva prava pridržana. Sadržaj ove publikacije dopušteno je slobodno koristiti i umnožavati u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe pod uvjetom da se uz takvu uporabu OESS/ ODIHR navede kao izvor.

ISBN 978-83-66089-05-1

Fotografija na naslovnici: OESS/Agnieszka Rembowska

Dizajn: Nona Reuter

Tisak: Centrum Poligrafii Sp. z o.o., Poljska

Kazalo

1. Uvod	1
2. Izvori standarda	3
3. Informacije za analitičara	5
4. Struktura pravnog okvira	7
4.1. Korištenje i vrijednost pisanoga zakona	7
4.2. Ustavne odredbe	8
4.3. Opće nasuprot posebnog izbornog zakonodavstva	8
4.4. Izorno zakonodavstvo nasuprot ostalog zakonodavstva	9
4.5. Izorno zakonodavstvo nasuprot uputa izbornoga povjerenstva	10
5. Izborni sustav	11
5.1. Odabir izbornoga sustava	11
5.2. Institucije za koje se provode izbori	12
5.3. Učestalost izbora	13
5.4. Organizacija izbornih jedinica	13
5.5. Izborni pragovi	14
6. Aktivno i pasivno biračko pravo	15
6.1. Opće i jednako biračko pravo	15
6.2. Umanjenje jednakog biračkoga prava pri određivanju izbornih jedinica	15
6.3. Nediskriminacija	16
6.4. Kontrola ograničenja općeg biračkoga prava	16
6.5. Sudjelovanje nacionalnih manjina na izborima	17
6.6. Sudjelovanje žena na izborima	17
6.7. Osiguravanje prava raseljenih osoba unutar države tijekom izbora	18
6.8. Osiguravanje izbornih prava osoba s invaliditetom	19
6.9. Pravo stranaca na sudjelovanje u lokalnim izborima	19
6.10. Prava izabranih kandidata i oduzimanje mandata	20
7. Tijela izborne administracije	21
7.1. Opća razmatranja	21
7.2. Osnivanje tijela izborne administracije	23
7.3. Status i rad izbornih tijela	25
7.4. Politički pluralizam u izornoj administraciji	26

8. Registriranje birača i popisi birača	27
8.1. Transparentnost postupka registriranja birača	27
8.2. Priprema popisa birača za dan izbora	29
8.3. Zaštita osobnih podataka i informacija o biračima	30
9. Političke stranke i kandidati	31
9.1. Jednako postupanje pred zakonom	31
9.2. Stavljanje kandidata ili stranaka na glasačke listiće	33
10. Jednako postupanje i pristup medijima	36
10.1. Opća razmatranja	36
10.2. Jednako postupanje i pristup	37
10.3. Ograničenja slobode izražavanja tijekom izbornih kampanja	39
11. Financiranje kampanje i rashodi	41
11.1. Opća razmatranja	41
11.2. Javno (vladino) financiranje kampanja	42
11.3. Privatno financiranje kampanja	42
11.4. Zahtjevi glede izvještavanja i objavljivanja i sankcije u slučaju kršenja	44
12. Promatrači	45
13. Postupci glasovanja	47
13.1. Tajnost glasovanja	47
13.2. Osobe čija je nazočnost dopuštena na biračkim mjestima	48
13.3. Procedure glasovanja	48
13.4. Mobilno glasovanje	49
13.5. Glasovanje putem pošte	50
13.6. Prijevremeno glasovanje	51
13.7. Glasovanje putem opunomoćenika	52
13.8. Glasovanje pripadnika vojske	53
13.9. Usuglašavanje načela prilagođavanja potrebama birača i mehanizama zaštite od izborne prijevare	53
14. Transparentnost prigodom prebrojavanja i tabeliranja glasova	54
14.1. Opća načela	54
14.2. Prebrojavanje glasačkih listića	55
14.3. Tabeliranje rezultata	55
14.4. Javno objavljivanje i publiciranje rezultata prebrojavanja i tabeliranja	56
14.5. Potvrđivanje rezultata i postupci nakon izbora	56
14.6. Iznimka glede osobne sigurnosti	57

15. Korištenje novih tehnologija prigodom glasovanja	58
15.1. Opća razmatranja	58
15.2. Propisi za zaštitu podataka u oblasti automatske obrade podataka	61
16. Zaštita izbornih prava	63
16.1. Opća načela	63
16.2. Transparentnost upravnih i sudskih postupaka	64
16.3. Dosljednost i jednoobraznost procesa i odluka	64
16.4. Pravo na podnošenje pritužbe i traženje zaštite	64
16.5. Rokovi za podnošenje pritužbi	64
16.6. Žurno odlučivanje o pritužbama	65
16.7. Pitanja glede dokaza	65
16.8. Pravni lijekovi	66
16.9. Pravo podnošenja žalbe sudu	67
16.10. Kaznene odredbe za odvracanje od kršenja izbornih prava	67
Dodatak	
1. Izvori standarda	70
2. Dodatni izvori	83
3. Bitni predmeti Europskoga suda za ljudska prava	87



OESS/SHV/SHARMA

1.

Uvod

OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) objavio je prvo izdanje *Smjernica za pregled izbornoga pravnoga okvira u 2001. godini*.¹

Od tada je došlo do mnogih unaprjeđenja međunarodnih standarda za demokratske izbore. Europsko povjerenstvo za demokraciju putem prava (Venecijansko povjerenstvo) Vijeća Europe usvojilo je i objavilo "Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima" u svibnju 2003. godine.² Također, sudska praksa Europskoga suda za ljudska prava unaprijeđena je u oblastima koje se odnose na ljudska prava u kontekstu izbornih procesa.³

1 Prvo izdanje ovih smjernica izrađeno je u suradnji s Međunarodnim institutom za demokraciju i pomoć u izbornom procesu (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA International*). *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections* (Varšava: OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2001.) <<http://www.osce.org/odihr/elections/13960>>.

2 "Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report", *European Commission for Democracy through Law* (Venecijansko povjerenstvo), listopad 2002. godine, <[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)>

3 Četrdeset sedam država članica OESS-a članice su i Vijeća Europe i obvezne su provoditi Europsku konvenciju o ljudskim pravima i odluke Europskoga suda za ljudska prava.

Došlo je i do unaprjeđenja u provedbi izbora, osobito zbog uvođenja sustava elektroničkog glasovanja i velikog broja dobrih praksi identificiranih tijekom ODIHR-ovih aktivnosti promatranja izbora. Drugo izdanje *Smjernica za pregled izbornoga pravnog okvira* uzima u obzir sva ova unaprjeđenja i događanja.

Ove smjernice su od osobite važnosti za države članice OEES-a. Ministarsko vijeće OEES-a je 2002. godine u Portu prepoznalo ODIHR-ovu stručnost u pružanju pomoći državama članicama pri provedbi obveza vezanih za izbore, i pozvalo države članice da poboljšaju provedbu ODIHR-ovih preporuka danih nakon procesa promatranja izbora.⁴ Čak i ranije, u OEES-ovom Istanbulskom dokumentu iz 1999. godine, prepoznato je da ODIHR može pružiti pomoć državama članicama u izradi i provedbi izbornih propisa.⁵ Istanbulski dokument također navodi "ulogu ODIHR-a u pružanju pomoći zemljama pri izradi izbornih propisa sukladno OEES-ovim načelima i obvezama" i obvezuje države članice da "pravovremeno pristupe primjeni ODIHR-ovih izbornih ocjena i preporuka"⁶ Ministarsko vijeće je 2006. godine u Briselu također prepoznalo "ODIHR-ovu stručnost u pružanju pomoći državama članicama tijekom izbornih aktivnosti, uključujući pregled izbornih zakona i propisa[...]"⁷ Sukladno ovim izjavama, namjera smjernica je pružiti pomoć u ocjeni i izradi izbornih propisa u OEES-ovoj regiji.

Smjernice dane u prvom izdanju i dalje ostaju na snazi, a struktura ovog drugog izdanja slična je publikaciji iz 2001. godine. Dodat je dio o novim glasačkim tehnologijama i proširena je rasprava na temu izbornih jedinica i jednakoga prava glasa, izbornih pragova, zaštite podataka, provedbe izbora, nacionalnih manjina, pitanja rodne jednakosti, glasovanja raseljenih osoba unutar države, zaštite izbornih prava i glasovanja putem pošte, prijevremenog glasovanja i glasovanja putem opunomoćenika.

Cilj je ovih smjernica utvrditi komponente pravnoga okvira za izbore i detaljno navesti standarde bitne za svaku od nužnih komponenti demokratskih izbora. Također, njihov cilj je doprinijeti jednoobraznosti, pouzdanosti, dosljednosti i točnosti u pregledu i pripremi izbornih propisa. Stoga, ove smjernice mogu dati upute i onima koji vrše pregled izbornih zakona i propisa, kao i domaćim vlastima kada izrađuju ili vrše izmjene i dopune dokumenata vezanih za izbore.

Poglavlja su tematski podijeljena kako bi se olakšao pregled, ocjena i izrada izbornoga pravnog okvira. Prva četiri poglavlja ove publikacije daju opći pregled pitanja, nakon čega je svako naredno poglavlje usmjereno na određenu temu pojedinačne komponente izbornoga pravnog okvira koja se promatra.

4 Ministarsko vijeće OEES-a, Odluka br. 7/02, "Election Commitments", Porto, 7. prosinca 2002, <<http://www.osce.org/mc/40521>>. (Ministarsko vijeće, Porto).

5 Istanbulski dokument, "Charter for European Security: III Our Common Response", 19. studenoga 1999. godine, stavak 25, <<http://www.osce.org/node/39569>>.

6 *Ibid*, stavak 26.

7 Ministarsko vijeće OEES-a, Odluka br. 19/06, "Strengthening the Effectiveness of the OSCE", Brisel, 5. prosinca 2006., <<http://www.osce.org/mc/25065>>.



OESS

2.

Izvori standarda

Smjernice su temeljene na priznatim međunarodnim i regionalnim dokumentima, kao što je Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (UDHR),⁸ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR),⁹ Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, Pariška povelja za novu Europu – Samita Konferencije o sigurnosti i suradnji u Europi (CSCE) (1990.) i Kopenhagenskoga dokumenta Konferencije o humanoj dimenziji CSCE-a.¹⁰

8 Sve države članice OESS-a članice su i Ujedinjenih naroda (UN). Odredbe Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (UDHR), kao i drugih rezolucija i dokumenata Generalne skupštine UN-a, koji se odnose na demokraciju, demokratske izbore i ljudska prava, također su od posebne važnosti. Iako je UDHR rezolucija Generalne skupštine, smatra se obvezujućom jer većina smatra da je dio običajnog međunarodnog prava.

9 Sve države članice OESS-a potpisnice su ICCPR-a i obvezne primjenjivati njegove odredbe. Pored toga, relevantni su i Opći komentari, koje je usvojilo UN-ovo Povjerenstvo za ljudska prava, jer se radi o tijelu koje je uspostavljeno na temelju ICCPR-a za nadzor nad provedbom ICCPR-a, i ima odgovornost na temelju Prvog opcionalnog protokola donositi odluke po pojedinačnim žalbama protiv države za kršenje odredbi ICCPR-a.

10 Ostali međunarodni dokumenti bitni za građanska i politička prava, koji se primjenjuju tijekom izbornoga procesa, uključuju Međunarodnu konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije; Konvenciju o ukidanju svih oblika diskriminacije žena; Konvenciju o političkim pravima žena, Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom; i Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji.

Države članice OESS-a u Završnom dokumentu iz Helsinkija dogovorile su se kako će "u oblasti ljudskih prava i temeljnih sloboda djelovati sukladno svrhama i načelima Povelje Ujedinjenih naroda i Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. Također će izvršavati svoje obveze utvrđene međunarodnim deklaracijama i sporazumima u ovoj oblasti, uključujući, između ostalog, međunarodne paktove o ljudskim pravima, koji za njih mogu predstavljati obvezu".¹¹ Pored toga, države članice OESS-a dogovorile su da će razmotriti pristupanje takvim sporazumima, ukoliko to do sada nisu učinile.¹² Odgovarajući izvodi iz ovih izvora navedeni su u Dodatku.

Pored toga, preporuke navedene u ovim smjernicama uzimaju u obzir sudsku praksu nadzornih tijela, kao što je Sud za ljudska prava i Povjerenstvo Ujedinjenih naroda za ljudska prava, koji su primjenjivali odgovarajuće međunarodne i regionalne dokumente u konkretnim stvarnim situacijama u predmetima po kojima su odlučivali.

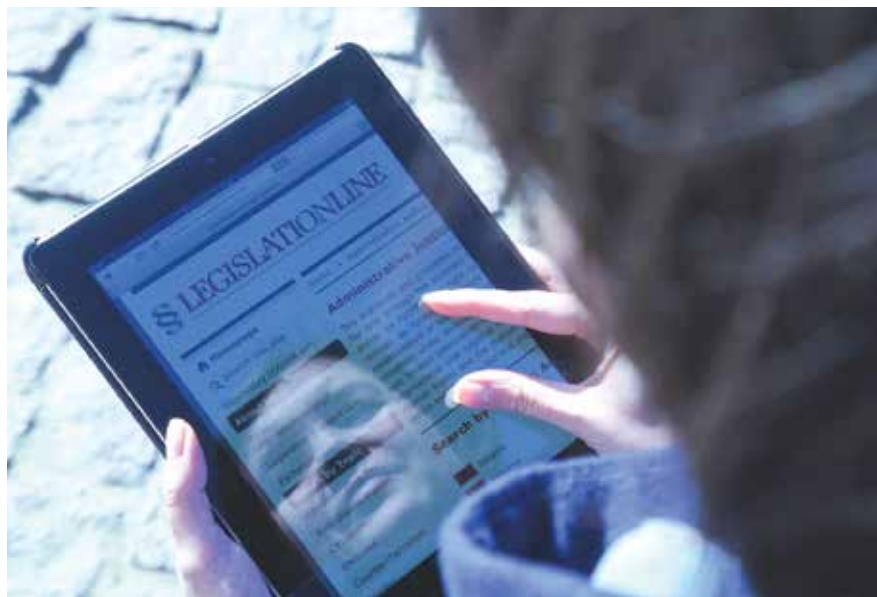
Stavak 25. Povelje za europsku sigurnost OESS-a iz 1999. godine navodi: "Prepoznamo pomoć koju ODIHR može pružiti državama članicama pri izradi i provedbi izbornih propisa. [...] Slažemo se da pravovremeno primjenjujemo ODIHR-ove ocjene i preporuke vezane za izbore." Stoga, preporuke koje se odnose na izborne propise, navedene u ODIHR-ovim konačnim izvještajima izbornih promatračkih misija, trebaju se uzeti u razmatranje pri pregledu izbornih propisa u OESS-ovoj regiji. Pored toga, ODIHR i Venecijansko povjerenstvo Vijeća Europe izradili su veliki broj zajedničkih ocjena izbornih propisa država sudionica OESS-a, koje su također članice Vijeća Europe. Ova zajednička mišljenja također treba uzeti u razmatranje, s obzirom da ocjenjuju specifični pisani jezik i sadrže preporuke za unaprjeđenje izbornih propisa, kako bi se ispunili međunarodni standardi.¹³

I ODIHR i Venecijansko povjerenstvo aktivno su uključeni ne samo u pripremu ocjena izbornih propisa, nego i izradu smjernica za izborne propise, kako bi pomogli državama koje su članice i OESS-a i Vijeća Europe ispuniti svoje odgovarajuće obveze. U tom smislu, ODIHR je objavio Postojeće obveze za demokratske izbore u državama članicama OESS-a u 2003. godini. Zajedno s Kodeksom dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanskog povjerenstva, ovi tekstovi su izvori dobrih praksi i preporuka za standarde predstavljene u ovim smjernicama. Pored toga, svaki od utvrđenih uvjeta koji se mora ispuniti kada država postane potpisnica određenog međunarodnog ili regionalnog sporazuma ili konvencije, također utvrđuje odgovarajuće obveze za tu državu.

11 *Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe, "Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States"*, Helsinki, 1. kolovoza 1975., načelo X. (stavci 1-3), načelo VII. (stavak 8), <<http://www.osce.org/node/39501>> (*Helsinki Final Act*); *Concluding Document of the Madrid Meeting, "Questions relating to Security in Europe"*, Madrid, 6. rujna 1983. godine, stavak 19.

12 *Concluding Document of the Vienna Meeting, "Questions relating to Security in Europe"*, Vienna, 15. siječnja 1989., stavci 13.2 i 15, <<http://www.osce.org/mc/16262>>; *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, Copenhagen, 29. lipnja 1990., stavci 5.21 i 13, <<http://www.osce.org/odihr/elections/14304>>; *Concluding Document of Helsinki, "The Challenges of Change"*, Helsinki, 10. srpnja 1992., poglavlje VII. (stavak 32) <<http://www.osce.org/node/39530>>.

13 Ova zajednička mišljenja i konačni izvještaji promatračkih izbornih misija mogu se naći na internetskoj stranici OESS-a/ODIHR-a <<http://www.osce.org/odihr/elections>>.



DESS SHIV SHARMA

3.

Informacije za analitičara

Ove smjernice primjenjuju se na analizu izbornih zakona i propisa. Međutim, postoje dodatne informacije za pregled izbornih propisa, osobito ukoliko se ocjenjuje zakonodavstvo zemlje koja nije zemlja iz koje analitičar dolazi.

Analitičar mora voditi računa o svojoj ulozi, što je analiza pravnoga okvira u svrhu utvrđivanja je li on usklađen s međunarodnim standardima i dobrim praksama. Takva analiza ne treba suditi, već konstruktivno predlagati izmjene, poboljšanja i dobre prakse koje se mogu uvesti u zakonodavstvo. Ocjenu treba iznijeti s poštovanjem, čak i kada su kritike i preporuke izravne i ozbiljne.

Svrishodna ocjena zahtijeva više od samoga pregleda teksta. Ocjena nema veliku vrijednost, bez obzira koliko je analiza detaljna, ukoliko se komentari, preporuke i savjeti ne predstavljaju na primjeren i konstruktivan način. Važno je obrazložiti zašto se daje određena preporuka. Neke preporuke se daju kako bi se unaprijedila usklađenost s određenim

međunarodnim standardom ili dobrom praksom; druge, poput preporuke za rješavanje određenih proturječja ili rupa u propisima koji se analiziraju, usmjerene su na unaprjeđenje koherentnosti i učinkovitosti propisa. Analitičar treba naglasiti kako provedba preporuka povećava vjerodostojnost i povjerenje javnosti u izbore. Ovo može biti osobito važno kada se, na primjer, predlažu mjere za unaprjeđenje transparentnosti.

Analitičar treba analizirati sve bitne izvore zakonskih odredbi koje reguliraju ili na drugi način utječu na izborne procese. Pitanja koja nisu obuhvaćena primarnim izbornim zakonom mogu u određenim slučajevima biti obuhvaćena drugim elementima pravnoga okvira. Analitičar, stoga, treba analizirati sve bitne zakonske odredbe koje utječu na izborni proces, uključujući ustav zemlje i druge propise. Tamo gdje to odgovara, analitičar treba razmotriti upute i propise koje je donijelo središnje izborni tijelo. Pri izradi ocjene, analitičar treba provjeriti koje je međunarodne instrumente zemlja potpisala kako bi ih naveo kao relevantne izvore.

Iako primarno zakonodavstvo mora obuhvaćati temeljna pitanja, analitičar treba znati kako primarno zakonodavstvo ne može definirati svaki detalj. Možda je primjeren način utvrditi određene detalje postupaka glasovanja u propisima koja usvajaju vladina tijela, uključujući središnje izborni tijelo¹⁴ Analitičar mora znati koja pitanja su obuhvaćena isključivo izbornim zakonima, a koja mogu biti utvrđena administrativnim propisima.¹⁵ U ovom smislu, osobito je važno razmotriti izvješće izbornih promatrača. Oni mogu otkriti one elemente u kojima središnje izborni tijelo nema pravnu odgovornost, ili jednostavno nije donijelo odgovarajuće pisane upute za ključne izborne procese koji nisu obuhvaćeni zakonom. Ukoliko izborni tijelo nije u mogućnosti riješiti određeno pitanje, onda se to mora uraditi zakonom.

Na kraju, od ključne važnosti je točan prijevod svih izbornih propisa koji se analiziraju. U slučaju da su dostupni samo neslužbeni prijevodi teksta, analitičar mora imati na umu da može biti pogreška u prijevodu. Ukoliko se preporuka, komentar ili kritika temelji na tekstu koji je, možda, pogrešno preveden, analitičar mora tu mogućnost navesti u ocjeni.

14 Vidjeti Poglavlje 7. "Tijela za provedbu izbora".

15 Vidjeti Poglavlje 4, dio 4.5. "Izborni zakonodavstvo nasuprot uputama središnjeg izbornog tijela".



4.

Struktura pravnoga okvira

Domaće vlasti utvrđuju strukturu izbornih propisa sukladno pravnoj tradiciji zemlje, tako da se ova struktura razlikuje od slučaja do slučaja. No ipak, odabir strukture izbornih propisa ima posljedice i osoba koja pregledava propise treba to znati i ponuditi savjet glede strukture, tamo gdje je to primjereno. U obzir treba uzeti sljedeća načela.

4.1. Korištenje i važnost pisanog zakona

Iako vlada ima prilagodljivost pri određivanju strukture pravnoga okvira, primarni instrument u oblasti izbora mora biti pisani zakon, a ne običajno pravo ili skup administrativnih politika. Ukoliko se odabere zakon u pisanom obliku, to osigurava prednosti poput jednakosti, sigurnosti, vidljivosti i transparentnosti, i na temelju toga to pitanje je predmet pravnoga tumačenja i pregleda, a postoji i mogućnost za pritužbe građana.

Pisani izborni zakon treba biti jasan i precizan u onoj mjeri u kojoj je to moguće. U određenim slučajevima, kao što je podobnost kandidata ili raspodjela mandata, nejasnoća i nepreciznost mogu dovesti do kršenja Europske konvencije o ljudskim pravima. Kako je naveo Sud za ljudska prava, ključne odredbe izbornoga zakona, kao što su one koje se odnose na kandidaturu i raspodjelu mandata "moraju biti definirane s dovoljnom preciznošću odredbama domaćeg zakona" kako bi "jamčile pravičnu i objektivnu odluku i spriječile bilo kakvu zlouporabu ovlaštenja od strane odgovornoga [državnog] tijela".¹⁶

4.2. Ustavne odredbe

Uključivanje temeljnih načela izbornoga sustava u ustav omogućuje zaštitu od čestih promjena jer su zahtjevi glede izmjena i dopuna ustava često rigorozniji nego oni koji se odnose na zakone. Stoga je preporučena praksa uključivanje temeljnih jamstava zaštite prava glasa u ustav zemlje. To znači uključivanje odredbi koje reguliraju same temelje izbornoga sustava, kao što je pravo da se bira i bude biran, institucije koje podliježu demokratskim izborima, kao i mandati izabranih kandidata.

U isto vrijeme, s obzirom da izmjene i dopune ustava podliježu složenim i dugim procedurama, i često uključuju teške političke pregovore, nije poželjno da ustavne odredbe idu mimo opisivanja samog temelja izbornoga sustava i jamstva temeljnih prava. Kako bi se postigla odgovarajuća prilagodljivost, odredbe koje se tiču provedbe izbora i druga proceduralna pitanja treba regulirati zakonodavstvom koje usvaja parlament i administrativnim propisima koja usvajaju tijela ovlaštena za provedbu izbora.¹⁷

4.3. Opće nasuprot posebnoga izbornog zakonodavstva

Domaće izborni zakonodavstvo može se podijeliti u dvije kategorije:

- Opće izborni zakonodavstvo, relevantno za sve izbore, koje utvrđuje pravni okvir koji regulira sve izbore, uključujući izbore za izvršnu i zakonodavnu vlast na državnoj i lokalnim razinama; ili
- Posebni izborni propisi, koji su relevantni za određeno tijelo vlade ili referendum, i koji utvrđuju posebne zakonske odredbe.

Različite zemlje su na različite načine riješile pitanja podjele općih i posebnih izbornih propisa. Jedna država može usvojiti poseban zakon o temeljnim načelima izbora, koji definira odredbe primjenjive na sve izbore. Pored toga, ista zemlja može usvojiti poseban zakon koji sadrži odredbe koje su specifične za određene izbore za svako državno tijelo. Nasuprot tomu, druga država može cijelo izborni zakonodavstvo obuhvatiti jednim zakonom, uz zasebna poglavlja koja reguliraju odredbe za konkretne izbore.

¹⁶ Europski sud za ljudska prava, *Grosaru protiv Rumunjske*, br. 78039/01, §§47 i 52, 2. lipnja 2010.

¹⁷ Vidjeti Poglavlje 5, dio 5.5 "Izborni pragovi". U velikom broju slučajeva, izborni promatrači primijetili su da zakonske odredbe kojima se zahtijeva postizanje određenog praga odziva na izborima, kako bi izbori bili važeći, dovode do neprekidnih ciklusa propalih izbora ili do izbornih malverzacija. U slučajevima kada su takve zakonske odredbe dio primarnog izbornog zakona, lakše ih je izmijeniti. Međutim, izvjestan broj država članica OESS-a uključio je takve pravne odredbe u svoje ustave, što otežava proces izmjena ili poništavanja.

Iako se oba pristupa koriste u različitim zemljama, preporuča se jedan izborni zakon koji regulira pitanja svih izbora, jer ovakav pristup štiti dosljednost u provedbi izbora i izbornim praksama, i jedinstvenu primjenu zakona na svim izborima. Također, ovakav pristup pojednostavljuje proces izrade zakona u slučajevima kada je nužno donijeti izmjene i dopune. Međutim, u nekim slučajevima, osobito u federalnim sustavima ili gdje postoji visok stupanj decentralizacije, takav pristup možda nije moguć.

Bez obzira koji od gore navedenih pristupa zemlja usvoji, određena se načela trebaju poštovati:

- Izorno zakonodavstvo treba biti pisano jasnim i nedvosmislenim jezikom. Tumačenje izbornih propisa ne smije biti predmet subjektivnog mišljenja;
- Odnosi između državnih i lokalnih vlasti, kao i između tijela za provedbu izbora i drugih vladinih tijela, trebaju biti jasno navedeni i definirani. Oblasti odgovornosti izbornih tijela moraju biti jasno navedene i definirane, kako bi se spriječio sukob ili preklapanje ovlaštenja s drugim tijelima vlasti;
- Izorno zakonodavstvo treba biti usvojeno dovoljno prije održavanja izbora kako bi birači i svi sudionici u procesu – uključujući izborna tijela, kandidate, stranke i medije – bili informirani o pravilima. Izorno zakonodavstvo, usvojeno u «posljednjem trenutku», negativno utječe na povjerenje u proces i smanjuje mogućnost da se politički predstavnici i birači pravovremeno upoznaju s pravilima izbornoga procesa;
- Izorno zakonodavstvo treba biti doneseno sukladno važećim zakonskim odredbama kojima se uređuje usvajanje zakona u određenoj zemlji. Za izorno zakonodavstvo koje nije usvojeno sukladno važećim zakonskim odredbama, postoji rizik poništenja od strane sudova; i
- Izorno zakonodavstvo treba biti objavljeno i dostupno javnosti.

4.4. Izorno zakonodavstvo nasuprot ostalog zakonodavstva

Jedan izborni zakon ne može niti treba sadržavati sve propise bitne za izborni proces. Izborni proces zahtijeva uključivanje institucija i provedbu procedura koje su utemeljene na drugim segmentima državnoga pravnog sustava.

Od posebne važnosti su domaći zakoni koji uređuju medije, registriranje političkih stranaka, financiranje stranaka i kampanja, državljanstvo, biračka prava i kaznene odredbe koje se odnose na slučajeve kršenja izbornih zakona. Ovi zakoni su dio pravnoga okvira za izbore i, u mnogim slučajevima, jednako važni kao izorno zakonodavstvo kako bi se osigurali uvjeti za demokratske izbore.

4.5. Izorno zakonodavstvo nasuprot uputa središnjeg izbornog povjerenstva

U demokratskom sustavu, pravni okvir za izbore usvaja državni parlament. Međutim, postoje ograničenja glede broja proceduralnih propisa koji se mogu obuhvatiti zakonom. Većina izbornih zakona, stoga, omogućuje izornoj administraciji usvojiti upute kako bi dodatno obrazložila pitanja vezana za izborni proces.¹⁸ U tim slučajevima, zakonom treba propisati da su takve upute izravno utemeljene na odredbama izbornog zakonodavstva.

Uloga izorne administracije u svezi s davanjem uputa treba biti jasno definirana. Njezina uloga nije zamijeniti zakonodavca nego osigurati obrazloženja koja su potrebna dopunjavanjem izbornih zakona. Učinkovito izorno zakonodavstvo treba uspostaviti ravnotežu koja omogućuje nužnu prilagodljivost izorne administracije kako bi mogla reagirati na očigledne potrebe, ali pri tom ne narušavajući načelo zakonodavne kontrole nad izbornim zakonodavstvom.

Određena načela se trebaju poštovati u slučajevima kada je odgovornost davanja uputa dana izornoj administraciji. Ova načela uključuju:

- Ključna temeljna prava, kao što je tajnost glasovanja, ne smiju biti narušena ili umanjena uputama;
- Izorno zakonodavstvo treba jasno navesti i definirati obujam i odgovornosti izorne administracije glede izdavanja uputa;
- Zakon treba jasno navesti kako upute ne smiju biti u suprotnosti ili neusklađene s izbornim zakonodavstvom;
- Izorno zakonodavstvo treba osigurati proces putem kojega politički sudionici i birači mogu podnijeti tužbe i žalbe u svezi s usvajanjem i provedbom ovih uputa. Ovaj proces također treba omogućiti podnošenje tužbi i žalbi u svezi s kršenjem izbornoga zakonodavstva od strane izorne administracije;
- Izorno zakonodavstvo mora precizno definirati hijerarhiju pravnih normi koje uređuju izbore. Treba jasno navesti kako ustav i zakonske odredbe imaju prednost nad uputama;
- Odgovornost izbornoga tijela za izdavanje uputa u žurnim situacijama, ili na dan izbora, kao i sam proces, trebaju biti jasno definirani izbornim zakonodavstvom.

Gore navedena načela poštuju pravo parlamenta na usvajanje pravnoga okvira za izbore, dok, u isto vrijeme, prepoznaju potrebu da se izornoj administraciji da mogućnost izdavanja dodatnih uputa koje se odnose na izborni proces.

¹⁸ Vidjeti Poglavlje 7. "Tijela za provedbu izbora".



5.

Izborni sustav

5.1. Odabir izbornoga sustava

Treba poštovati izborni sustav koji određena država odabere, ukoliko takav sustav zadovoljava standarde za provedbu demokratskih izbora.¹⁹ Kako je navelo Ministarsko vijeće OEES-a u Ministarskoj deklaraciji iz Porto 2002. godine, "demokratski izbori mogu se provoditi u okviru različitih izbornih sustava".²⁰ Iako opis konkretnih izbornih sustava nadilazi ciljeve ovih smjernica, svaki izborni sustav može imati prednosti i nedostatke. Pored toga što detalji po kojima se razlikuju dva izborna sustava mogu na početku izgledati beznačajno, oni mogu znatno utjecati na raspodjelu mandata.

¹⁹ U ovom kontekstu, izborni sustav je metoda ili formula koja definira kako se glasovi dani strankama ili kandidatima pretvaraju u mandate u institucijama za koje se biraju.

²⁰ Ministarsko vijeće, Odluka br. 7/02, Porto, *op.cit.*, napomena 4.

Svi detalji odabranog izbornoga sustava trebaju se pregledati, jer bilo koja pojedinačna komponenta sustava može biti u suprotnosti s međunarodnim standardima. Na primjer, izborni sustav utemeljen na razmjernoj zastupljenosti i listama kandidata je općenito prihvatljiv izborni sustav. Međutim, ukoliko ne postoji mehanizam za sudjelovanje neovisnih kandidata, ovo postaje problem, jer opredjeljenja koja podrazumijeva članstvo u OESS-u nalažu državama sudionicama da poštuju prava građana pri kandidiranju za neki mandat, bez obzira na njihovu političku pripadnost ili njezino nepostojanje.²¹

Također je važno je li zemlja duboko podijeljena po političkim, vjerskim ili etničkim crtama i jesu li manjine zastupljene u političkom sustavu na odgovarajući način. Moguće je da je odabir političkog sustava u određenoj zemlji čimbenik koji doprinosi ovim podjelama ili nepostojanju zastupljenosti za neke ili da se taj problem može riješiti kroz uvođenje promjena u sustav. Analitičar izbornoga zakonodavstva treba dati konkretne preporuke ukoliko se određeni problem može ublažiti promjenama u sustavu koji se koristi.

5.2. Institucije za koje se provode izbori

Stavak 7.2 Kopenhagenskog dokumenta OESS-a iz 1990. godine definira standard za institucije uspostavljene putem demokratskih izbora. On navodi kako će države članice omogućiti da „sva mjesta, u barem jednom domu državnog zakonodavnog tijela, budu slobodno izabrana na građanskim izborima“. Sud za ljudska prava odlučio je, u slučajevima koji uključuju države članice Vijeća Europe, da članak 3. Protokola 1. Europske konvencije o ljudskim pravima može zahtijevati dodatno biranje, a ne samo u jednom domu državnoga zakonodavnog tijela.²² Stoga se od država OESS-a, koje su također članice Vijeća Europe, može zahtijevati da provedu izbore i za druge institucije. Članak 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima također se široko tumači, u smislu primjene, na mnoge razine vlasti.²³

Pri izradi izbornoga zakonodavstva treba osigurati postojanje odgovarajućih zakona za sve institucije koje su predmetom demokratskih izbora. Slično tomu, prigodom pregleda zakonskih propisa države, analitičar mora znati da se od zemlje koja traži prijem u određenu međunarodnu ili regionalnu organizaciju, ili koja je potpisnica određenog međunarodnog ili regionalnog dokumenta, može tražiti održavanje demokratskih izbora za druge institucije.

21 *Helsinki Final Act, op.cit.* napomena 11, stavak 7.5. Opći komentar br. 25 UN-ovog Povjerenstva za ljudska prava također u stavcima 15. i 17. navodi: "Osobe koje na drugi način imaju pravo biti birane ne smiju se isključiti ...zbog političke pripadnosti", i "Pravo osoba da budu birane na izborima ne smije biti neopravdano ograničeno tako što se od kandidata zahtijeva da budu članovi stranaka ili određenih stranaka." UN-ovo Povjerenstvo za ljudska prava, Opći komentar br. 25: Pravo na sudjelovanje u javnim poslovima, biračka prava i pravo na jednak pristup javnoj službi", 12. srpnja 1996., stavak 5, <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument)>. (UN-ovo Povjerenstvo za ljudska prava, Opći komentar br. 25.

22 Sud za ljudska prava navodi: "Izraz 'zakonodavno tijelo' ne označava nužno samo državni parlament, međutim; tako se tumači u svjetlu ustavne strukture određene države." Vidjeti *Mathieu-Mohinand Clerfayt protiv Belgije*, br. 9267/81, §53, 2. ožujka 1987.

23 UN-ovo Povjerenstvo za ljudska prava, Opći komentar br. 25, *op.cit.*, napomena 21.

5.3. Učestalost izbora

Stavak 7.1 Kopenhagenskog dokumenta OESS-a iz 1990. godine utvrđuje standarde koji uređuju učestalost izbora, te zahtijeva da se demokratski izbori održavaju u razumnim razdobljima utvrđenim zakonom. To podrazumijeva da se izbori održavaju sukladno postojećem pravnom okviru i po vremenskom rasporedu koji je njime utvrđen.

5.4. Organizacija izbornih jedinica

Pravni okvir treba regulirati i pitanje organizacije izbornih jedinica. Pravni okvir koji regulira određivanje granica izbornih jedinica treba propisati učestalost, kriterije, razinu udjela javnosti; odgovarajuće uloge zakonodavne, sudske i izvršne vlasti; i tko ima krajnju odgovornost za odabir konačnoga plana ovih granica. Zakon također treba utvrditi pod kojim okolnostima veličina izborne jedinice može odstupati od utvrđenih kriterija. Idealno bi bilo da zakon također sadrži popis svih izbornih jedinica opisanih u postojećoj administrativnoj podjeli zemlje, i glede urbanih područja uključiti dovoljne identifikacijske podatke kako bi bilo jasno na temelju adrese ulice u kojoj izbornoj jedinici se nalazi određeno prebivalište.

Izborne jedinice trebaju biti utvrđene na način koji osigurava jednakost birača.²⁴ Stoga, zakon treba propisati da se izborne jedinice utvrđuju tako što svaka izborna jedinica ima otprilike isti broj stanovnika. Iako se utvrđivanje granica izbornih jedinica može provoditi temeljem broja registriranih birača, poželjno je da se poziva na broj stanovnika jer izabrani dužnosnici predstavljaju cijelo pučanstvo. Način na koji se utvrđuju izborne jedinice ne smije zaobići načelo jednakoga prava glasa koje je okosnica demokratskih izbora. Međutim, to ne isključuje uzimanje u obzir načela pogodnosti i pristupačnosti za birače, uključujući postojeće administrativne granice, koje često ovise o geografskim značajkama. Razumljivo je u konceptu "izborne jedinice" da se nijedan birač u izbornoj jedinici ne odvoja od drugih birača iz te izborne jedinice zbog geografskog teritorija druge izborne jedinice. Pored toga, dobre prakse zahtijevaju da sve izborne jedinice ispunjavaju načelo uvezanosti.²⁵

Bilo bi idealno kada bi pravni okvir omogućio da su osobe ili institucije koje rade na utvrđivanju granica izbornih jedinica neutralne, neovisne i nepristrane. Pravni okvir također treba osigurati maksimalno angažiranje i sudjelovanje javnosti u ovom procesu.

Dobra praksa je granice izbornih jedinica analizirati i pregledavati svakih deset godina, u idealnim uvjetima, i to u kratkom roku nakon završetka povremenih popisa stanovništva.

To omogućuje povremeno prilagođavanje granica izbornih jedinica, po potrebi, kako bi odražavale promjene i kretanja stanovništva. Međutim, česte promjene granica izbornih jedinica trebaju se izbjegavati i promjene se trebaju vršiti samo iz demografskih razloga, a ne kako bi se izašlo u susret određenoj političkoj stranci ili kandidatu. Izborne manipulacije

²⁴ Vidjeti poglavlje 6, dio 6.2. "Umanjenje jednakoga prava glasa pri određivanju izbornih jedinica".

²⁵ Izborna jedinica bezuvjetno zadovoljava načelo uvezanosti ukoliko se iz svake točke koja se nalazi u izbornoj jedinici može povući (ne nužno ravna) crta do bilo koje točke koja se nalazi u izbornoj jedinici, bez prelaska granica druge izborne jedinice. Naprimjer, postojanje teritorijalnih enklava jedinice A, koje su u potpunosti okružene teritorijima izbornih jedinica B i C i koje nisu povezane s drugim biračima iz izborne jedinice A, značilo bi da izborna jedinica A ne zadovoljava ovo načelo.

kroz utvrđivanje izbornih jedinica lakše su kada se granice izbornih jedinica često mijenjaju. Pored toga, ključni razlog za izborne jedinice s jednim članom – članovi parlamenta odgovorni su za svoje izborno tijelo i stvaraju vezu između samoga člana parlamenta i birača – podriiva se kada članovi parlamenta znaju da će dobiti nove birače s promjenom izborne jedinice prije svakih izbora.

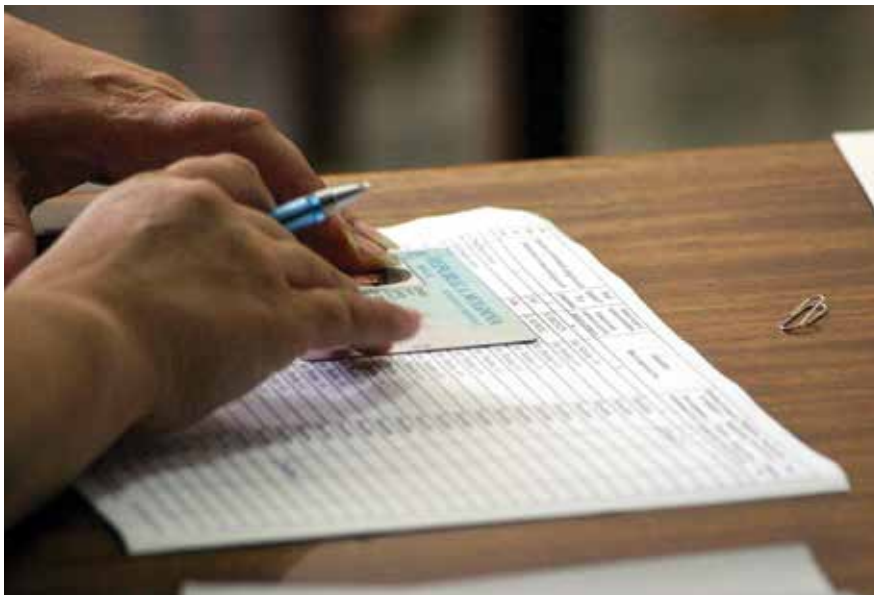
5.5. Izborni pragovi

Izborni pragovi postoje u mnogim izbornim sustavima. Dvije vrste izbornih pragova su najčešće prisutne, odvojeno ili zajedno – uvjet odziva birača i minimalni prag koji utvrđuje pravo na dodjelu mandata. Iako ne postoje eksplicitni međunarodni standardi glede pragova, prisutne su dobre prakse.²⁶

S obzirom da su izbori pitanje udjela, određene zemlje odabrale su uvođenje zahtjeva glede minimalnog odziva birača, kako bi izbori bili važeći, što obično predstavlja 50 posto registriranih birača. U većini slučajeva, ukoliko se ne ispuni zahtjev glede odziva birača, zakon predviđa ponavljanje izbora. Kako ne postoje jamstva da će na ponovljenim izborima biti veći odziv birača, to otvara mogućnost za više ciklusa neuspješnih izbora. Stoga se preporuča da se takvi pragovi pomno razmotre ili, minimalno, da se primjenjuju na onaj način koji će spriječiti ponavljanje neuspješnih izbora. Na primjer, određene države primjenjuju smanjenu stopu odziva birača u drugom krugu ili na ponovljenim izborima.

Ponekad, a najčešće u sustavima razmjerne zastupljenosti, potrebno je da kandidat na izborima dobije minimalan broj važećih glasova kako bi imao pravo na dodjelu mandata. S obzirom kako su ovi pragovi uglavnom definirani u postotcima, izborna zakonodavstvo treba jasno navesti kako se izračunavaju pragovi (npr. na temelju ukupnog broja glasačkih listića ili samo važećih glasačkih listića, na temelju broja registriranih birača, ili bilo kojih potencijalnih regionalnih zahtjeva glede pragova). Određene zemlje odabrale su opciju uzimanja svih glasačkih listića kao temelj, stoga uključuju i nevažeće glasove pri izračunavanju praga. Takav izračun povećava broj glasova potrebnih za dodjelu mandata. Ovo bi moglo spriječiti zastupljenost u zakonodavnom tijelu za birače koji ispune važeće glasačke listiće jer se uzimaju u obzir nevažeći glasovi drugih birača. Ovo može imati političke posljedice kada jedan ili više kandidata dobije ukupan broj glasova približan utvrđenom pragu. Ovakav uvjet mora se pažljivo razmotriti.

²⁶ “Comparative Report on Thresholds and Other Features of Electoral Systems Which Bar Parties from Access to Parliament”, Venecijansko povjerenstvo, Strasbourg, 15. prosinca 2008, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2008\)037.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2008)037.aspx)>.



©ESSCURTIS BUDDEN

6.

Aktivno i pasivno biračko pravo

6.1. Opće i jednako biračko pravo

Pravni okvir mora jamčiti opće biračko pravo svim punoljetnim građanima. Za pasivno biračko pravo može se zahtijevati starosna dob iznad granice za punoljetnost, ali ovo pravo mora biti zajamčeno svakom građaninu koji dostigne zakonom propisanu starosnu dob.

6.2. Umanjenje jednakoga biračkoga prava pri određivanju izbornih jedinica

Pažljivo se treba razmotriti utjecaj koji relativan broj stanovnika izbornih jedinica ima na prava birača glede jednakoga biračkoga prava. Ukoliko pravni okvir dopušta znatne razlike u broju stanovnika izbornih jedinica, onda je moguće da će to dovesti do umanjenja jednakosti biračkoga prava.

Razlike u broju stanovnika izbornih jedinica mogu predstavljati kršenje načela jednakoga prava glasovanja koje se obično podrazumijeva kao "jedan čovjek jedan glas". Na primjer, ukoliko ima 10.000 osoba s pravom glasa u izbornoj jedinici A i 100.000 osoba s pravom glasa u izbornoj jedinici B, a svaka izborna jedinica bira jednoga člana parlamenta, u tom slučaju glasovanje jednoga birača iz izborne jedinice A ima deset puta veću težinu od glasovanja jednoga birača iz izborne jedinice B. Pravni okvir treba osigurati izbjegavanje ovakve situacije pri određivanju izbornih jedinica.²⁷

Iznimne okolnosti mogu dopustiti, međutim, relativne razlike u broju stanovnika izbornih jedinica. To uključuje geografske elemente koji se odnose na promet i komunikaciju ili želju da se omogući zastupljenost starosjedilačkog stanovništva ili nacionalnih manjina, osobito tamo gdje je veliki broj manjinskog stanovništva raširen po cijeloj zemlji.

6.3. Nediskriminacija

Pravni okvir za izbore mora osigurati da svaka osoba koja ima biračko pravo ima mogućnost iskoristiti to pravo bez diskriminacije i temeljem jednakog postupanja pred zakonom.²⁸ Stavci 5.9. i 7.3. OEES-ovog Kopenhagenskog dokumenta iz 1990. godine navode ovo načelo jamčeći nediskriminaciju i jednaku pravnu zaštitu u korištenju prava glasovanja. Primjena ovoga načela zahtijeva da osoba koja ima pravo glasati ima i mogućnost koristiti svoje pravo na glasovanje bez razlika na temelju "rase", boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog podrijetla, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovine, rođenja ili drugoga statusa. Pregled pravnih odredbi koje utvrđuju biračka prava mora se pažljivo provesti kako bi se osiguralo da se odredbe ne mogu primijeniti za diskriminaciju građanina koji ostvaruje ova prava.

6.4. Kontrola ograničenja općeg biračkoga prava

Pravni okvir mora jasno naznačiti pod kojim okolnostima biračko pravo određene osobe može biti ograničeno na bilo koji način ili u bilo kojoj mjeri, i takva ograničenja moraju biti sukladna s postojećim ustavnim okvirom. Bilo koje ograničenje ili onemogućavanje aktivnog i pasivnog biračkog prava, mora se analizirati i dati jasno opravdanje na temelju izvanrednih okolnosti. Biračko pravo je temeljno građansko i političko pravo, i bilo koje ograničenje mora se definirati kako bi se postigao opravdan cilj, i dokazalo kako je to doista nužno u demokratskom društvu.

Također, sva ograničenja se moraju usko primjenjivati. Široko definirane pravne odredbe koje ograničavaju biračka prava općih kategorija ili skupina ljudi bez razmatranja posebnih okolnosti svakoga predmeta nisu sukladne načelu razmjernosti.

²⁷ *The Code of Good Practice in Electoral Matters* koji je donijelo Venecijansko povjerenstvo Vijeća Europe, str. 2.2.15, navodi kako «maksimalno dopušteno udaljšavanje od kriterija raspodjele treba u rijetkim situacijama prelaziti 10 posto, i nikada 15 posto, osim u zaista izvanrednim okolnostima»

²⁸ Vidjeti Poglavlje 6, dio 6.1 "Prava stranaca na sudjelovanje u lokalnim izborima" gdje se navodi da pod određenim uvjetima građani drugih država mogu imati aktivno biračko pravo.

Opće, automatsko, neselektivno ograničenje biračkoga prava svih ljudi osuđenih za kazneno djelo, bez obzira na prirodu i stupanj kaznenoga djela, jedan je od primjera široko primijenjenog ograničenja prava.

6.5. Sudjelovanje nacionalnih manjina na izborima

Kao što je već navedeno, pravni okvir mora osigurati načelo nediskriminacije u korištenju biračkoga prava. Pripadnici nacionalnih manjina uživaju ista prava i obveze kao i svi drugi građani, te, stoga, trebaju imati jednako pravo na sudjelovanje u javnim poslovima, uključujući sudjelovanje putem djelotvorne zastupljenosti u javnim tijelima. To uključuje prava, bez diskriminacije, na glasovanje, sudjelovanje na izborima, sudjelovanje u javnim poslovima i osnivanje političkih stranaka. Analitičari izbornoga zakonodavstva trebaju pažljivo razmotriti je li sudjelovanje nacionalnih manjina na odgovarajući način riješeno u konkretnom kontekstu. To podrazumijeva pregled izvješća o praćenju izbora kako bi se dobile informacije o sudjelovanju nacionalnih manjina na prethodnim izborima.

Analitičar treba dati preporuke, kada je to primjereno, za unaprjeđenje pravnoga okvira, kako bi se unaprijedilo sudjelovanje nacionalnih manjina. Zastupljenost nacionalnih manjina i njihova uključenost u javni život može se unaprijediti, ne samo putem definiranja izbornoga sustava, nego također putem mjera kao što su tiskani glasački listići i drugi izborni materijali na jeziku/jezicima ovih skupina. Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na raspodjelu, pristup i razmjenu informacija na svom materinjem jeziku. Također, odgovornost države je osigurati da nacionalne manjine imaju razuman pristup javnim medijima kako bi izrazili svoje stavove.

Pored toga, kako bi se ublažili učinci diskriminacije u prošlosti i unaprijedilo sudjelovanje u budućnosti, pravni okvir treba uključivati posebna izborna pravila i aranžmane za glasovanje nacionalnih manjina.²⁹ Ne smatra se da posebna izborna pravila ili aranžmani za glasovanje krše načelo jednakoga biračkoga prava, ukoliko se usvoje kao privremena mjera za opravdan cilj, u smislu eliminiranja učinaka diskriminacije iz prošlosti, ili za unaprjeđenje sudjelovanja manjina u državnom političkom životu. Međutim, takve mjere trebaju biti privremenog i prijelaznog karaktera. Analitičar mora posjedovati znanje o zakonodavnoj povijesti bilo koje posebne mjere kako bi mogao procijeniti može li se mjera smatrati privremenom u kontekstu svoje zakonodavne povijesti.

6.6. Sudjelovanje žena na izborima

Jednako pravo, uključujući pravo na političko sudjelovanje, bez obzira na spol, prepoznato je u međunarodnim i regionalnim dokumentima o ljudskim pravima još od početka pedesetih godina 20. stoljeća. Noviji dokumenti pozivaju države da poduzmu sve odgovarajuće mjere kako bi eliminirale diskriminaciju žena u političkom i javnom životu u njihovim zemljama, i osobito da osiguraju da žene pod jednakim uvjetima kao i muškarci imaju pravo glasovanja

²⁹ Primjeri privremenih posebnih mjera mogu se naći u novoj ODIHR-ovoj publikaciji *Handbook on Observing and Promoting the Participation of National Minorities in Electoral Processes*.

na svim izborima i javnim referendumima, te da imaju mogućnost biti birane u sva tijela u koja se biraju predstavnici putem javnih izbora.³⁰

No ipak, žene su često suočene s preprekama glede pravične i učinkovite zastupljenosti zbog diskriminacije općenito, koja uključuje i njihovo sudjelovanje u javnom životu.

Kako bi se borile protiv ove vrste diskriminacije, zemlje trebaju uzeti u obzir izborne sustave koji omogućavaju potpunu jednakost muškaraca i žena, kako bi svi mogli u potpunosti ostvariti svoja zajamčena prava sudjelovanja na izborima i javnoga sudjelovanja. To može zahtijevati uključivanje u pravni okvir posebnih mjera za povećanje broja ženskih kandidata i zastupnika. Možda je potrebno tražiti od političkih stranaka i drugih organizacija koje nominiraju kandidate predlaganje minimalnoga broja kandidata oba spola s razumnim mogućnostima da budu izabrani.

U takvim slučajevima, mjere za sprječavanje diskriminacije žena ne smatraju se same po sebi diskriminatornima. Mjere za rješavanje diskriminacije trebaju se smatrati privremenim i ukloniti iz pravnoga okvira kada se postignu ciljevi jednakih prilika i jednakoga postupanja. Također trebaju biti dostupne različite sankcije ukoliko političke stranke ne ispunjavaju zahtjeve propisane zakonskim mjerama usmjerenima na osiguravanje rodne jednakosti. Sankcije mogu biti od financijskih mjera, kao što je uskraćivanje ili smanjenje javnoga financiranja, pa do oštrijih mjera kao što je uklanjanje izborne liste dane stranke s glasačkih listića. U svim slučajevima, sankcije trebaju biti razmjerne prirodi kršenja prava.

6.7. Osiguravanje prava raseljenih osoba unutar države tijekom izbora

Konflikti ili prirodne katastrofe mogu dovesti do raseljavanja znatnoga dijela stanovništva iz svog prebivališta. Analitičari izbornog zakonodavstva moraju uzeti u obzir zaštitu biračkoga prava raseljenih osoba unutar države.

Svi građani određene zemlje imaju pravo sudjelovati na izborima, kao glasači i kao kandidati. To znači kako zahtjevi za glasovanje glede prebivališta trebaju biti razumni i ne mogu se nametati na način koji bi isključio raseljene osobe iz sudjelovanja u izborima. Države moraju poduzeti sve djelotvorne mjere kako bi osigurale da sve osobe koje imaju pravo glasovanja mogu i iskoristiti to pravo. Ukoliko je to primjereno, pravni okvir mora osigurati praktične mehanizme kako bi omogućio učinkovito i potpuno pravo glasovanja za raseljene osobe unutar države.

Pravni okvir treba obuhvaćati oblasti za koje postoji vjerojatnoća da će raseljene osobe imati poteškoće. Ta pitanja uključuju pristup dokumentaciji nužnoj za registriranje bilo kao glasači ili kandidati, učinke zahtjeva glede prebivališta za glasače i kandidate; alternativne postupke glasovanja kako bi se odgovorilo na potrebe raseljenih osoba unutar države koje ne mogu biti nazočni glasovanju na redovitim glasačkim mjestima i osiguravanje pravovremenih informacija koje se odnose na registriranje birača i kandidata i o izbornim procedurama.

30 Vidjeti *Charter for European Security*, Istanbulski samit, 1999., *op.cit.*, napomena 5, stavci 23-24; *Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the OSCE* (Moskovski dokument), 1991., stavak 40-40.13; UN-ova Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena, 1981., članci 2. i 7.

6.8. Osiguravanje izbornih prava osoba s invaliditetom

Svi građani imaju pravo sudjelovanja na izborima bez nerazumnih ograničenja i na temelju općeg i jednakog biračkog prava. Stoga, ne smiju postojati ograničenja aktivnog i pasivnog biračkoga prava na temelju tjelesnog ili motoričkog invaliditeta, pismenosti ili obrazovanja, intelektualnog invaliditeta ili psihičke bolesti, osim ukoliko ona ne dovodi do određene mentalne nesposobnosti koja opravdava ukidanje biračkog prava. Sud za ljudska prava smatra kako je automatsko opće ograničenje biračkog prava zbog mentalne nesposobnosti, bez obzira na stvarne mentalne sposobnosti određene osobe, nerazumno ograničavanje biračkog prava.³¹

Mora se pažljivo razmotriti na koji način zakonski okvir rješava pitanje biračkog prava osoba s invaliditetom, kako u smislu ograničenja tako i u smislu pozitivne diskriminacije kako bi se potaklo njihovo sudjelovanje. Bilo koji pregled izbornoga zakonodavstva treba dati preporuke za uklanjanje nerazumnih ograničenja i ponuditi prijedloge za uključivanje osoba s invaliditetom u izborne procese, ukoliko pravni okvir štiti njihovo pravo glasa na neodgovarajući način..

Diskriminacija, nepismenost, siromaštvo i zanemarivanje doprinose političkoj i izornoj marginalizaciji osoba s invaliditetom. Dobre prakse za rješavanje ovoga problema uključuju pomaganje biračima s invaliditetom da dođu do izbornih mjesta i ispune glasačke listiće na dostojanstven način koji zadržava tajnost glasovanja i sprječava neprimjereni utjecaj kroz korištenje specijaliziranih metoda glasovanja (kao što je glasovanje u odsustvu uz korištenje sustava dvije kuverte ili glasovanje izvan biračkih mjesta – ponekad se naziva "mobilno glasovanje"). Pored toga, vlasti odgovorne za građansko obrazovanje i informiranje birača trebaju uzeti u obzir potrebe posebnih skupina birača prilikom osmišljavanja i provedbe ovih aktivnosti.³²

6.9. Pravo stranaca na sudjelovanje u lokalnim izborima

Jednako pravo glasa obično podliježe uvjetu državljanstava, osobito na državnim izborima. Međutim, međunarodni i europski regionalni dokumenti o ljudskim pravima savjetuju da stranci koji punopravno borave u zemlji trebaju imati mogućnost sudjelovanja na lokalnim izborima, nakon određenog razdoblja boravka.³³ Analitičari izbornoga zakonodavstva trebaju analizirati obvezu zemlje da dā biračko pravo strancima koji ispunjavaju uvjete sukladno zahtjevima iz dokumenata koje je zemlja službeno potpisala i prihvatila. Također se mora obratiti pozornost i na ustav zemlje prilikom procjene prava glasa za strance. Prvo, treba potvrditi koje su razlike ili kvalifikacije utvrđene u ustavu kada su u pitanju prava glasovanja,

31 Vidjeti *Kiss protiv Madarske*, br. 38832/06, 20. svibnja 2010. godine

32 Za više detalja, pogledati "*Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of Persons with Disabilities in Elections*", Venecijansko povjerenstvo Vijeća Europe, Strasbourg, 21. listopada 2010., <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDLAD\(2010\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDLAD(2010)036-e)>.

33 Vidjeti "*Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*", Vijeće Europe, Strasbourg, 5. veljače 1992., <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/144.htm>>;

"*International Convention on Protection of Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*", Generalna skupština UN-a, Ujedinjeni narodi, 18. prosinca 1990. godine, <<http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r158.htm>>.

odnosno je li državljanstvo uvjet i primjenjuje li se na sve izbore na svim razinama. Drugo, treba potvrditi uključuje li ustav bilo koji međunarodni ili regionalni dokument kojim se daje biračko pravo strancima koji ispunjavaju uvjete, iako zemlja nije službeno prihvatila dani dokument.

6.10. Prava izabranih kandidata i oduzimanje mandata

Pravni okvir treba osigurati da mandate koje su osvojili kandidati na izborima ne može suspendirati ili povući bilo koje državno tijelo, bilo da je to izvršna agencija, izborno tijelo, zakonodavno tijelo, sud ili drugo tijelo. Postoje ograničene iznimke od ovoga pravila, kao što su slučajevi kada se protiv člana parlamenta pokrene postupak opoziva sukladno ustavnom procesu.

Slično tomu, pravni okvir ne bi trebao omogućiti da politička stranka ima kontrolu nad mandatom izabranoga kandidata niti da članstvo u političkoj stranci može biti uvjet za zadržavanje mandata. Izabrani kandidati moraju imati slobodu na političko udruživanje u bilo koje vrijeme, uključujući slobodu odlaska iz jedne političke stranke i pridruživanja drugoj, bez prijetnje gubitkom mandata. Ovo načelo je primjenjivo čak i kada izborni sustav koristi sustav zatvorenih lista u kojima glasači ne mogu izraziti svoje preference u odnosu na kandidate koji se nalaze na listi.³⁴

Analitičar izbornoga zakonodavstva treba dati komentare za odredbe koje na nerazuman način propisuju mogućnost oduzimanja mandata izabranim kandidatima ili omogućuju kontrolu nad mandatom od strane političke stranke, i trebaju predložiti da se takve odredbe uklone iz zakona, naglašavajući kako je svaki izabrani kandidat odgovoran za svoju izbornu jedinicu. Ova odgovornost se ugrožava ukoliko pravni okvir sadrži nerazumne odredbe o oduzimanju mandata, ili zahtijeva od kandidata koji je promijenio pripadnost političkoj stranci da prije vremena preda svoj mandat.

³⁴ Vidjeti "Report on Imperative Mandate and Similar Practices", Venecijansko povjerenstvo Vijeća Europe, Strasbourg, 16. lipnja 2009., <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2009\)027.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2009)027.aspx)>.



© EISSI/IV SHARMA

7.

Tijela izborne administracije

7.1. Opća razmatranja

Provedba demokratskih izbora zahtijeva od tijela izborne administracije da svoje dužnosti vrše na profesionalan i nepristran način, neovisno o bilo kojim političkim interesima, te da njihovi dokumenti i odluke podliježu sudskoj reviziji. Ovo su ključna pitanja jer tijela koja provode izbore donose i provode važne odluke koje mogu imati utjecaj na sveukupni tijek izbora, a čak i na ishode. Političke okolnosti zemlje su također važna informacija za analitičare koji vrše pregled propisa koji uređuju tijela izborne administracije.

Struktura izborne administracije, utvrđena pravnim okvirom, obično treba uključivati središnje izborno tijelo, s ovlaštenjima nad podređenim tijelima izborne administracije i odgovornost za sveukupnu provedbu izbora.

Federalne države, s visokim stupnjem decentralizacije, ponekad su opravdane iznimke od ovoga načela. No, bez obzira na situaciju, biračko mjesto treba predstavljati najnižu razinu u strukturi izborne administracije.

Uobičajeno je da podređeno izborno tijelo postoji za svaku izbornu jedinicu u kojoj se biraju kandidati. Hoće li biti potrebna tijela na međurazinama, ovisi o samom izbornom sustavu, kao i o geografskim i demografskim čimbenicima jedinstvenim za svaku zemlju. U kontekstu određenih izbora, analitičari izbornoga zakonodavstva trebaju voditi računa kako o prevelikom broju izbornih tijela, tako i o nedovoljnom broju razina u strukturi izbornih tijela.

Od ključnoga je značaja da pravni okvir utvrdi odnos između središnjega izbornog tijela i onih na nižim razinama, kao i odnos između izbornih tijela i izvršne vlasti na državnoj i lokalnim razinama. Ovlaštenja i odgovornosti izbornih tijela na svakoj razini trebaju biti jasno definirana u pravnom okviru. Smatra se dobrom praksom da središnje izborno tijelo bude stalnoga karaktera kako bi se osigurao kontinuitet u radu izbornih tijela između izbornih ciklusa.

Zakon treba sadržavati jasne odredbe o načinu kako izborna tijela obavljaju svoj rad. Zakon treba navesti kako i kada se sastaju izborna tijela, koja vrsta obavijesti javnosti je potrebna za ovakve sastanke, i kako i unutar kojeg okvira će se objavljivati odluke izbornih tijela. Zakon treba definirati zahtjeve glede kvoruma i također osigurati jasne odredbe glede transparentnosti kako bi se mogao pratiti rad izbornih tijela.

Kada je to moguće, treba imenovati profesionalce koji su upoznati s izbornim okvirom zemlje za provedbu izbora. Stoga, uobičajena odredba koju nalazimo u mnogim pravnim okvirima zahtijeva da članovi izbornih tijela na svim razinama imaju iskustvo ili obrazovanje u oblasti prava. Određeni pravni okviri također sadrže sličan zahtjev za sve uposlenike izbornih tijela. Iako je takva odredba općenito prihvatljiva, može biti previše ograničavajuća kada su u pitanju izborna tijela na nižoj razini, osobito kada je u pitanju razina biračkih mjesta. Pored toga, ovisno o odgovornostima izbornih tijela, može biti korisno u uposlenike uključiti stručnjake iz oblasti administracije i drugih tehničkih oblasti, kao što je informatika i programiranje softvera. Ovo je osobito od koristi na središnjoj razini.

Odredbe koje se odnose na profesionalno iskustvo članova izbornih tijela moraju se ocjenjivati u kontekstu dane zemlje. Nužno je procijeniti je li moguće da rezultat takve odredbe bude da jedine osobe koje su podobne za upošljavanje u izbornim tijelima budu pristrane glede određenog političkog interesa ili mišljenja. Od ključnoga je značaja potvrditi praktične implikacije takvih odredbi koje uređuju kvalifikacije potrebne za članove i uposlenike izbornih tijela. Pravni okvir treba osigurati metodu odabira koja je otvorena i transparentna.

Pravni okvir također treba utvrditi na kojim temeljima i sukladno kojim procedurama član izbornoga tijela ili uposlenik može biti otpušten. Osim u slučajevima kada je osoba završila zakonom definirani mandat na danoj poziciji, temelji za otpuštanje trebaju biti ograničeni na one koji su nužni kako bi se zaštitila nepristranost i profesionalni rad izbornih tijela. Članovi i uposlenici izbornih tijela trebaju biti zaštićeni od proizvoljnih ili politički motiviranih smjena, uključujući smjenu od strane tijela koja su ih nominirala. Zakon također treba jasno

utvrditi prava svakoga člana izbornih tijela, uključujući pravo na primanje pravovremenih i odgovarajućih obavijesti o sastancima, pristupu svim bitnim dokumentima i informacijama te sudjelovanju na svim sastancima.

Pravni okvir treba jasno definirati obveze i odgovornosti izbornih tijela kako bi se na transparentan i odgovoran način osigurala uključivost registriranja kandidata i, kada je to primjenjivo, birača; dosljedne procedure glasovanja s kojima je javnost upoznata; integritet glasačkih listića kroz poduzimanje odgovarajućih mjera za sprječavanje potencijalno nezakonitih aktivnosti i prijevara, te pošteno prebrojavanje, tabeliranje i javno izvještavanje o preliminarnim i konačnim službenim rezultatima.

7.2. Osnivanje tijela izborne administracije

Tijekom posljednjega stoljeća, u državama članicama OESS-a pojavio se široki niz modela osnivanja izbornih tijela. U odsustvu konkretnih međunarodnih standarda za osnivanje izbornih tijela, svaka zemlja treba pronaći odgovarajući model koji je u skladu s lokalnim tradicijama i dobrim praksama koje su razvijene i utemeljene na nekoliko vodećih načela osobito povjerenju izbornih aktera i transparentnosti i odgovornosti cjelokupnoga izbornoga procesa.

Iako ne postoji konkretni međunarodni standard kao model za osnivanje izbornih tijela, postoje opći međunarodni standardi za popunjavanje javnih pozicija, koji se trebaju uzeti u obzir prilikom ocjene odredbi koje uređuju osnivanje izbornih tijela. Svaki građanin ima pravo, na nediskriminirajućem temelju i bez nerazumnih ograničenja, na pristup javnoj službi u svojoj zemlji.³⁵ Povjerenstvo za ljudska prava Ujedinjenih naroda tumači pravo na jednak pristup javnim službama veoma široko:

Vođenje javnih poslova navedeno u stavku 25(a), je širok koncept koji se odnosi na izvršavanje političkih ovlaštenja, osobito izvršavanje zakonodavnih, izvršnih i upravnih ovlaštenja.

Obuhvaća sve aspekte javne uprave, i izradu i provedbu politika na međunarodnoj, državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.³⁶

Odabrani model državnih izbornih tijela određene zemlje, čak i onaj po kojemu se privremeni radnici na izborima imenuju za kratkoročni rad, treba poštovati načelo da se ove pozicije trebaju popunjavati na nediskriminirajući način.

Zemlje koje imaju dugu tradiciju u provedbi demokratskih izbora često se oslanjaju na izborna tijela koja čine državni službenici sa središnje razine vlasti ili dužnosnici koje su građani izabrali na izborima. Također, postoji primjeri zemalja gdje izbore provode suci.

35 Vidjeti ICCPR, Generalna skupština UN-a, 16. prosinca 1966. godine, članak 25(c), <<http://www.ohchr.org/EN/Profession-Interest/Pages/CCPR.aspx>>; UDHR, Generalna skupština UN-a, 10. prosinca 1948. godine, članak 21(2), <www.un.org/en/documents/udhr/>. Pravo na nediskriminirajući pristup javnom poslu i pozicijama u državnoj službi je temeljno pravo i treba se široko primjenjivati.

36 Povjerenstvo za ljudska prava Ujedinjenih naroda usvojio je Opći komentar koji tumači načela za demokratske izbore i javnu službu utvrđene u članku 25. ICCPR. UN-ovo Povjerenstvo za ljudska prava, Opći komentar br. 25, *op.cit.*, napomena 21.

Vršenje izvršnih dužnosti tijekom izbora od strane sudaca može, međutim, dovesti u pitanje razdvajanje ovlaštenja, osobito u slučajevima gdje je sudsko ovlaštenje ustavno ograničeno na rješavanje sudskih sporova. Takvi aranžmani pojavili su se davno i čini se, prema izvješćima promatrača izbora, kako su stekli povjerenje birača. Povjerenje birača i poštovanje vladavine prava i ustavnih načela su od ključnoga značaja za uspostavu i unaprjeđenje demokratske tradicije.

U novije vrijeme, nove demokratske države bez duge tradicije demokratskih izbora uspostavile su alternativni oblik izbornih tijela na temelju koncepta središnjega tijela čija je jedina odgovornost provedba izbora. Ovaj oblik izbornih tijela čine izborna povjerenstva čija su zakonska ovlaštenja ograničena samo na provedbu izbora. Takve modele izbornih tijela koriste zemlje u demokratskoj tranziciji, i to često kada postoji nedostatak povjerenja u državne institucije glede nadležnosti za provedbu izbora.

Različite države odabrale su različite pristupe za utvrđivanje strukture središnjih izbornih tijela, uključujući one utemeljene na višestranačkoj zastupljenosti, institucionalnim kvotama ili članstvu kojeg čine državni službenici. U ova dva posljednja slučaja, suci mogu biti uključeni u članstvo u povjerenstvu. Članstvo u izbornim povjerenstvima na nižim razinama uglavnom prati načelo korišteno za uspostavu središnjega povjerenstva. Pravni okvir treba konkretno utvrditi zahtjeve glede kvoruma i glasačke većine za donošenje odluka. Isto tako treba utvrditi procedure za odabir i imenovanje članova povjerenstva, uključujući pozicije predsjednika, zamjenika predsjednika i tajnika, prema kojima niti jedan politički interes neće imati nadmoć.³⁷

Najveća vrijednost uspostave središnjega izbornoga tijela utemeljenog na višestranačkoj zastupljenosti je jačanje povjerenja i transparentnosti procesa kroz omogućavanje glavnim političkim interesima sudjelovanje u provedbi izbora.³⁸

Ovi predstavnici mogu biti članovi konkretnih političkih stranaka ili državni službenici, ali mogu imati i drugu vrstu iskustva. Ključna pretpostavka je da glavni politički interesi koji sudjeluju na izborima trebaju biti u mogućnosti identificirati profesionalne i poštovane pojedince koji će bez obzira na svoju političku pripadnost biti u stanju primjenjivati pravni okvir na kolegijalan način i uz konsenzus, sukladno duhu i slovu zakona.³⁹

Središnja izborna tijela osnovana na temelju institucionalnih kvota uključuju predstavnike iz najvažnijih državnih institucija, uglavnom iz zakonodavne, sudske i izvršne vlasti. U pluralističkom političkom okružju, politički interesi bi općenito bili zastupljeni u središnjem izbornom tijelu kroz imenovanja od strane zakonodavne vlasti. Model institucionalne kvote je odgovarajući za uvođenje vremenski razuđenih mandata za članove središnjega izbornoga tijela kako bi se osigurao kontinuitet.

37 Izraz "politički interes" je odabran zbog šireg značenja u odnosu na izraz "politička stranka".

38 Uvijek postoji rizik od pojave kontroverzi glede imenovanja glavnih političkih interesa u danoj zemlji u određeno vrijeme. Ovo je jedno od osjetljivih područja za uspostavu šireg dogovora. Međutim, osjetljivosti mogu biti ograničene ukoliko se izbori provode u atmosferi sveukupnog povjerenja u proces.

39 Promatrači su u izvješćima navodili kako je ovaj model zlorabljivan davanjem ovlaštenja za odlučivanje jednom političkom interesu.

Središnja izborna tijela koja čine državni službenici i/ili suci često uključuju i stalne i privremene komponente. Stalnu komponentu čine državni službenici i/ili suci koji ili uzmu neplaćeno odsustvo sa stalnoga radnog mjesta kako bi se pridružili u radu središnjega izbornoga tijela na nekoliko mjeseci i radili na provedbi cijeloga procesa, uključujući registriranje kandidata, ili mogu imati višegodišnje mandate. Nakon završetka registriranja, nekoliko tjedana prije dana izbora, članstvo tijela se proširuje s privremenom komponentom. Članove ove druge privremene skupine čine osobe imenovane od strane onih stranaka i koalicija koje su registrirane za sudjelovanje na izborima. Privremeni članovi mogu, ali ne moraju, imati puna prava glasa i ovlaštenje za donošenje odluka tijekom preostalih faza izbornoga procesa. Angažiranje predstavnika pravosuđa, čak i onih na privremenom odsustvu, u provedbi izbora, treba se pažljivo razmotriti i uskladiti s temeljnim načelima sudske neovisnosti, sudskim nadzorom kroz sudsku reviziju, radom drugih dijelova vlasti i ustavnim pitanjima koja se odnose na vršenje izvršnih dužnosti od strane članova pravosudnih vlasti.

Analitičari izbornog zakonodavstva trebaju identificirati strukturu i pravila za funkcioniranje izbornih tijela. Također, trebaju procijeniti daje li zakonodavstvo jasne smjernice za utvrđivanje članstva izbornih tijela, prava i odgovornosti ovih tijela, pravila i rokove, što obuhvaća i donošenje odluka i rješavanje žalbi, kako bi dali korisne preporuke kada je to potrebno za ostvarivanje unaprijeđenja. Stavovi glavnih političkih aktera mogu pomoći u identificiranju praktičnih posljedica određenog uređenja za provedbu izbora. Izvješća promatrača izbora mogu dati dosta informacija u ovom smislu.

Ukoliko usvojeni pravni okvir prati formulu orijentiranu na stranke, onda treba utvrditi kako i kada će se događati promjene u članstvu povjerenstava kada se neka politička stranka rasformira, dođe do pojave novih stranaka ili kada se promijeni relativna snaga i zastupljenost stranaka u izabranim institucijama.

7.3. Status i rad izbornih tijela

Kako bi se unaprijedio kontinuitet i institucionalna snaga, uobičajeno je da središnje izborna tijela radi na stalnoj osnovi. Međutim, ukoliko je, prema zakonu, izvršna vlast zadužena osigurati čvrstu administrativnu potporu izbornom procesu uz usmjerenje središnjeg izbornog tijela, to tijelo može i dalje dobro funkcionirati ukoliko se osigura kontinuitet članstva. Uobičajeno je da izborna tijela na nižoj razini, osobito na razini biračkih mjesta, budu privremenog karaktera i uspostavljaju se neposredno prije izbora. Pravni okvir treba regulirati da se izborna tijela pravovremeno osnuju, te da se financiraju na odgovarajući način.

Bez obzira na koji način su osnovana i kakav je stupanj njihove stranačke pripadnosti, izborna tijela trebaju funkcionirati na profesionalan, kolegijalan i nepristran način, neovisan o utjecaju političkih interesa i drugih dijelova vlasti. Kada se osnuju, izborna tijela moraju raditi u interesu svih građana i sudionika u procesu izbora. Nijedno tijelo za provedbu izbora ne smije funkcionirati na način koji odražava bilo kakvu stranačku pripadnost ili pristranost u obavljanju dužnosti.

Pravni okvir također treba osigurati i mehanizme koji će omogućiti oštećenim glasačima, političkim strankama ili pojedinačnim kandidatima da traže pravni lijek zbog odluke, aktivnosti ili propusta izbornoga tijela. Takav mehanizam može uključivati mogućnost žalbe višem izbornom tijelu ili, u slučaju kada se radi o odluci najvišeg izbornog tijela, mogućnost podnošenja žalbe sudu. Veoma je važno pravnim okvirom predvidjeti mogućnost da se odluka ili akt izbornoga tijela ukine ili ispravi. Sustav žalbi treba osigurati jasne hijerarhijske procedure kako bi se isključila moguće „mešetarenje“ u izboru institucije i olakšala jednoobraznost i dosljednost u odlukama po žalbama.

7.4. Politički pluralizam u izornoj administraciji

Demokracija je utemeljena na političkom pluralizmu i vladavini zakona, i to mora biti prisutno u svakodnevnom životu države i državnih institucija, uključujući i izbornu administraciju kako bi se osigurali uistinu demokratski izbori. Analitičari izbornoga zakonodavstva trebaju analizirati mehanizme unutar pravnoga okvira, usmjerene na omogućavanje političkog pluralizma i osiguravanje imenovanja izborne administracije koja odražava političku strukturu društva. Preporuke za postizanje ovoga cilja mogu biti od davanja prava na predlaganje kandidata za pozicije u okviru izborne administracije do prava na imenovanja određenoga broja članova. Različita rješenja mogu se iznaći kako bi se osigurao politički pluralizam u izornoj administraciji, a koja su primjerena, ovisno o kontekstu dane zemlje. Međutim, analitičar izbornoga zakonodavstva treba biti u mogućnosti odmah utvrditi pravne odredbe koje daju monopol na imenovanje članova izborne administracije.

U takvim situacijama, analitičar treba dati komentar i predložiti izmjenu i dopunu pravnoga okvira kako bi se osigurala dovoljna razina političkog pluralizma u provedbi izbornoga procesa.



©ESS/THOMAS PYMER

8.

Registriranje birača i popis birača

8.1. Transparentnost postupka registriranja birača

Pravo glasa ima punu vrijednost jedino ukoliko je pravni okvir takav da je jednostavno i lako svakoj osobi registrirati se za glasovanje, ako osigurava točnost u vođenju popisa birača, uključuje dovoljne zaštitne mjere protiv lažnog glasovanja i jamči točno prebrojavanje glasova i tabeliranje rezultata. Jedan od standarda registriranja birača i vođenje popisa birača je potpuna transparentnost.

Transparentnost u procesu registriranja birača i vođenje popisa birača treba osigurati lako i jednostavno registriranje osobi koja ima pravo glasa, a u isto vrijeme osigurati točnost kako bi se spriječilo moguće lažno glasovanje. Analitičari izbornoga zakonodavstva trebaju biti uvjereni da pravni okvir omogućuje takvu transparentnost.

Pravni okvir treba jasno navesti metode utvrđivanja kvalificiranosti birača, uključujući definiranje potrebne dokumentacije kako bi proces bio potpuno transparentan i ne bi ovisio o proizvoljnim odlukama, te kako bi se javno mogao pratiti na objektivan način. Transparentnost podrazumijeva da su popisi birača javni dokumenti dostupni na pregled, bez nepotrebnih troškova za osobu koja traži uvid, osobito ukoliko se radi o osobi s pravom glasa, političkoj stranci ili neovisnom kandidatu. Uobičajeno je da su popisi birača dostupni u razumnom roku i na lokacijama dovoljno dugo kako bi glasači mogli pregledati i analizirati svoje osobne podatke i podatke svojih rođaka bez naknade.

Pravni okvir treba jasno navesti dopuštenu uporabu prikupljenih informacija na temelju pregleda popisa birača, uključujući mogu li se informacije koristiti u druge svrhe, osim u svrhu ispravaka ili osporavanja registriranja određenog birača. Naročito, zakon treba navesti mogu li se informacije koristiti u kampanjama političkih stranaka i kandidata, kao i utvrditi sankcije za zlouporabu informacija dobivenih na temelju popisa birača. Zakon također treba navesti mogu li popisi birača biti dostupni u elektroničkom obliku političkim strankama ili drugim konkretnim akterima u izbornom procesu, ukoliko to zatraže, kao i općoj javnosti.

U pravnom okviru treba jasno navesti tko je ovlašten tražiti izmjene, upise ili brisanje sa biračkog popisa, kako se podnose takvi zahtjevi i tijekom kojih razdoblja se mogu podnijeti. Zahtjevi koji uključuju promjene, upise ili brisanje ne smiju biti ograničeni na razdoblje neposredno prije danih izbora, osim ukoliko je nužno izvršiti finaliziranje popisa birača prije samih izbora. Osobe ne bi trebale biti ograničene na podnošenje zahtjeva koji se odnose samo na njih. Svatko bi trebao imati mogućnost podnijeti zahtjev koji se odnosi na drugu osobu, pod uvjetom da se druga osoba obavijesti o tom zahtjevu, ili ukoliko je dopustila da takav zahtjev bude podnesen u njezino ime. Pored toga, zahtjevi za promjenama trebaju biti predmetom javnoga pregleda. Promjene, upisi i brisanje vrše se na temelju podnošenja posebne dokumentacije i sukladno proceduri utvrđenoj u pravnom okviru. Odluke o zahtjevima trebaju se donositi brzo u okviru razdoblja utvrđenog zakonom. Na negativne odluke mora postojati mogućnost podnošenja žalbe, a žalbe se moraju rješavati po žurnom postupku unutar razdoblja utvrđenog zakonom.

Sustav registriranja birača može biti aktivan ili pasivan. Bez obzira koji je sustav odabran, mora se voditi računa kako bi se osigurala lakoća registriranja, verifikacije i vođenja podataka o biračima, te kako bi se uklonile bilo kakve prepreke koje mogu spriječiti ili obeshabriti birače da se registriraju ili osuvremene svoje podatke. Konačna odgovornost za točnost popisa birača može biti na lokalnim vlastima ili na središnjem državnom tijelu. Promjenu mogu unijeti samo oni koji su odgovorni za vođenje popisa birača i samo na temelju dokumentacije koja opravdava takvu promjenu. Međutim, sustav registriranja birača utvrđen zakonom treba prije svega osigurati da se popisi birača vode na točan i transparentan način koji štiti prava punoljetnih građana na registriranje i drugo, da se spriječi nezakonito i lažno registriranje. Popisi birača moraju se sustavno ažurirati i ispravljati na transparentan način dovoljno dugo

prije izbora, kako bi se sudionicima na izborima i biračima dala mogućnost izvršavanja pregled kako bi provjerili njihovu točnost.

8.2. Priprema popisa birača za dan izbora

Nužno je ažurirati popise birača prije dana izbora, te da budu dostupni na biračkim mjestima za potvrdu prava glasovanja za osobe koje traže glasačke listiće. Pravni okvir treba sadržavati specifične odredbe kako bi se osiguralo ažuriranje popisa birača prije dana izbora, uključujući konkretne rokove za tiskanje preliminarnih popisa, kontrolu javnosti, zahtjeve za izmjenama i ispravcima, podnošenje pravnih pritužbi na odluke donesene od strane izbornoga tijela o zahtjevima za promjenama i ispravcima, te tiskanje konačnih popisa birača koji se dostavljaju na biračka mjesta.

Zakon mora jasno utvrditi tko je ovlašten za traženje ažuriranja popisa i upisa, proceduru za podnošenje takvoga zahtjeva, te vremensko razdoblje kada se zahtjevi mogu podnijeti. Pored toga, birač na kojega takav zahtjev može utjecati, bilo putem uklanjanja s popisa birača ili dodjele drugoga biračkog mjesta mora biti obaviješten o takvom zahtjevu i imati mogućnost podnijeti dokumentaciju ili informacije kojima će potkrijepiti ili osporiti takav zahtjev. Pravni okvir također treba utvrditi određene procedure za takve zahtjeve kako bi se izbjeglo bilo kakvo oduzimanje biračkog prava legitimnim biračima.

Dokumentacija nužna za odobrenje promjene ili ispravka na popisu birača mora biti jasno utvrđena zakonom. Ukoliko se promjena ili ispravak omogući temeljem pisane izjave bez dodatne dokumentacije, zakon treba jasno navesti u kojem obliku ta izjava mora biti i treba li izjavu ovjeriti svjedok ili vladin službenik. Na temelju materijala ili informacija koje su predložene izbornom tijelu ne bi trebala postojati sumnja je li promjena ili ispravak opravdan. Pravni okvir treba osigurati brzo donošenje odluka po zahtjevima i sukladno utvrđenom roku. Sve odluke moraju biti predmet sudske žalbe i sudovi trebaju odlučivati o žalbama po žurnom postupku unutar vremenskog roka definiranog zakonom.

Rokovi za ažuriranje popisa birača moraju biti jasni i po isteku takvoga roka, popisi birača trebaju biti zatvoreni za daljnje promjene. Zakon treba zabraniti izmjene i ispravke popisa nakon isteka zakonskoga roka za unošenje izmjena i ispravaka. Međutim, zakon može dopustiti pod određenim uvjetima izmjene i ispravke nakon roka, ukoliko za to postoji nalog suda. Zakonom treba propisati da se po završetku registriranja birača objavljuje broj registriranih birača za cijelu zemlju po jedinicama lokalne samouprave i po biračkim mjestima. Javno objavljivanje broja registriranih birača prije dana izbora pomaže kandidatima na izborima i povećava sveukupnu transparentnost izbornoga procesa.

Ažuriranje popisa birača može podrazumijevati izradu posebnih popisa birača za posebne uvjete glasovanja, kao što su glasovanje u inozemstvu, prijevremeno glasovanje, glasovanje osoba uključenih u provedbu izbora na dan izbora, mobilno glasovanje ili glasovanje kod kuće, glasovanje u odsustvu birača koji se ne nalaze u mjestu prebivališta na dan izbora. Zakon treba jasno utvrditi procese, rokove i sve modalitete za izradu takvih posebnih popisa birača i kako se birači koji se nalaze na posebnim popisima birača isključuju s redovitih popisa birača.

Zakon mora utvrditi kada se konačni popisi birača po isteku svih rokova moraju tiskati i dostaviti na biračka mjesta. Zakon treba jasno utvrditi koje se osobne informacije birača uključuju na popise koji se dostavljaju na biračka mjesta, uključujući posebne popise birača.

8.3. Zaštita osobnih podataka i informacija o biračima

Pored potpune transparentnosti potrebne za zaštitu integriteta popisa birača, zakon treba predvidjeti zaštitu osobnih podataka i informacija koje se prikupljaju tijekom registriranja birača. Pravnim okvirom se zahtijeva da osoba da određene informacije vlastima u svrhu registriranja u svojstvu birača ili kandidata. Pravni okvir treba zabraniti prikupljanje ili dijeljenje osobnih podataka i informacija na bilo koji način i u bilo koje svrhe osim u svrhu korištenja prava glasanja. Osobito treba obratiti pozornost na odredbe koje se odnose na otiske prstiju, fotografije i osobne identifikacijske brojeve, kao i etničku pripadnost i druge čimbenike koji mogu dovesti do diskriminacije ili dovesti birača u rizik od osobne štete. Analitičari izbornog zakonodavstva trebaju pažljivo procijeniti odredbe koje utvrđuju koje će osobne informacije i podatci o glasaču biti javni i uključeni u popise birača.

Zaštita osobnih informacija svoj temelj ima u temeljnom pravu na privatnost koju priznaju međunarodni i regionalni dokumenti o ljudskim pravima. Povjerenstvo za ljudska prava Ujedinjenih naroda navodi kako na pravo na privatnost utvrđeno u ICCPR-u utječe prikupljanje i čuvanje osobnih informacija na računalima, bankama podataka i drugim sredstvima za čuvanje podataka.⁴⁰ Pravo na privatnost razjašnjeno je u međunarodnim i regionalnim dokumentima te obuhvaća način na koji država prikuplja i automatski obrađuje osobne podatke.⁴¹ Pored toga, Europski sud za ljudska prava donio je presude u predmetima o zaštiti osobnih podataka i pravu na privatnost. Europski sud naglašava kako je zaštita osobnih podataka od ključne važnosti za uživanje prava na privatnost svake osobe. Zakonske odredbe koje uređuju popise birača moraju se pažljivo analizirati kako bi se osiguralo da zakon štiti pravo na privatnost birača. Pored toga, u smislu čuvanja, mijenjanja, brisanja, vraćanja ili obrade podataka o biračima, takvi podatci podliježu posebnim pravilima koja uređuju automatsku obradu osobnih podataka. Ova posebna pravila predstavljena su u Poglavlju 15. "Korištenje novih tehnologija za glasanje".

40 "Opći komentar br. 16: Pravo na poštovanje privatnosti, obitelji, doma i osobne komunikacije i zaštita časti i ugleda, (čl.17)", UN-ov Ured visokoga komesara za ljudska prava, 4. kolovoza 1988., stavak 10, <<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/23378a8724595410c12563ed004aeecd>>.

41 Vidjeti, na primjer, *S.i Marper protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], br. 30562/04 i 30555/04, 4. prosinca 2008. godine.



OESS: LUBOMIR KOPAL

9.

Političke stranke i kandidati

9.1. Jednako postupanje pred zakonom

Pravni okvir treba osigurati mogućnost svim političkim strankama i kandidatima da se natječu na izborima na temelju jednakoga postupanja pred zakonom. Stavovi 7.5. i 7.6. OESS-ovog Kopenhagenskog dokumenta utvrđuju standarde u tom smislu.

Stavak 7.5. Kopenhagenskog dokumenta zahtijeva da građanima bude dopušteno "kandidirati se za političku ili javnu dužnost pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija, bez ikakve diskriminacije".⁴² Stoga, kandidatima koji se kandidiraju

42 Vidjeti također Opći komentar br. 25. UN-ovog Povjerenstva za ljudska prava, koji u stavicima 15. i 17. utvrđuje: "Osobe koje su po drugom temelju podobne za sudjelovanje na izborima ne smiju biti isključene zbog političke pripadnosti" i "Pravo osoba sudjelovati na izborima ne smije biti nerazumno ograničeno na temelju zahtjevanja da kandidati budu članovi stranaka ili određenih stranaka". UN-ovo Povjerenstvo za ljudska prava, Opći komentar br. 25, *op.cit.*, napomena 21.

za dužnosti mora biti dopušteno sudjelovati na izborima kao kandidatima stranaka, neovisni kandidatima, koje su kandidirale inicijativne skupine, ili kao kandidati koji se sami kandidiraju.

Međutim, pravni okvir treba biti pažljivo napisan kako bi se uklonila mogućnost da se kandidati koji su se sami kandidirali pojave na glasačkim listićima kao pripadnici stranaka ili uz ovlaštenje bez potvrde dane stranke. To je nužno kako bi se spriječilo dovođenje birača u zabludu glede stranačke pripadnosti kada ispunjavaju glasačke listiće. Pored toga, kandidati ne smiju biti na bilo koji način diskriminirani bez obzira na njihovu stranačku pripadnost ili nepostojanje stranačke pripadnosti.

Stavak 7.6. Kopenhagenskog dokumenta zahtijeva poštovanje „prava pojedinaca i skupina na osnivanje, potpuno slobodno, svoje političke stranke ili druge političke organizacije“ te da država „pruži takvim političkim strankama i organizacijama nužna zakonska jamstva koja će im omogućiti da se međusobno natječu na temelju jednakoga postupanja pred zakonom“. Ovo zahtijeva od pravnoga okvira da utvrdi uvjete koji će omogućiti svim strankama i kandidatima da se natječu na izborima na jednakom temelju. U nekim zemljama, utvrđivanje jednakih uvjeta za sve sudionike izbora zove se utvrđivanje „jednakih pravila igre za sve“. Ova sportska analogija obrazlaže načelo kako nijedna politička stranka ili kandidat ne smije imati nepravednu prednost nad bilo kim drugim ili da bude stavljena u neravnotežan položaj.

Korištenje ili „zlouporaba“ državnih resursa postala je veoma problematična oblast u mnogim zemljama tijekom izbora i u suprotnosti je s načelom jednakog položaja kandidata i političkih stranaka. Iako postoji prirodna i neizbježna prednost kandidata koji su na pozicijama, zakon mora biti pažljivo definiran kako ne bi povećao ili unaprijedio takvu prednost. Kandidati ili stranke koje su na položaju ne smiju koristiti državna sredstva ili resurse (odnosno materijale, poslovne kontakte, prijevoz, uposlenike ili slične resurse države) za svoju korist. Stavak 5.4. Kopenhagenskog dokumenta iz 1990., utvrđuje, u tom smislu, da će države članice osigurati „jasnu razdvojenost između države i političkih stranaka, osobito da se političke stranke neće spajati s državom“.

Kako bi se osiguralo učinkovito reguliranje uporabe državnih resursa, zakon treba jasno definirati što se smatra zlouporabom. Na primjer, kandidati koji su na položaju često imaju besplatno korištenje poštanskih sustava (što se smatra nužnim kako bi komunicirali na svom položaju s javnošću), ali slanje stranačkog propagandnog materijala ili kandidatskih platformi smatra se zlouporabom ovih besplatnih resursa. Zakon mora regulirati ovakvu zlouporabu. Zlouporaba državnih sredstava ili ovlaštenja može uključivati manipulaciju ili zastrašivanje državnih službenika. Događalo se da vlada traži od uposlenika da budu nazočni skupovima koji podržavaju tu vladu. Takve prakse trebaju izričito i jedinstveno biti zabranjene zakonom. Od javnih uposlenika (državnih službenika) niti jedna politička stranka ne smije tražiti plaćanja prema stranci. Ovo je praksa koju zakon treba zabraniti i prepoznati kao zlouporabu državnih resursa i ovlaštenja.

9.2. Stavljanje kandidata ili stranaka na glasačke listiće

Temeljno načelo demokratskih izbora odnosi se na istinsko izborno natjecanje među političkim strankama i kandidatima. To se može postići samo ukoliko postoji mogućnost za političke stranke i kandidate da osiguraju da se njihovi nazivi ili imena stave na glasačke listiće tijekom procesa registriranja koji je predvidiv, pravičan i razuman. Ovo pitanje je utvrđeno ne samo zakonskim propisima koji reguliraju izbore nego i pravnim odredbama koje uređuju osnivanje političkih stranaka. Zakon koji uređuje osnivanje i registriranje političkih stranaka ne treba sadržavati nerazumne zahtjeve vezane za ovaj proces.

Iako pravni okvir ne smije ugrožavati opće aktivnosti političkih stranaka ili neovisnih kandidata, isti može utvrditi uvjete i zahtjeve za političke stranke ili neovisne kandidate koji traže uvrštavanje na glasački listić za određene izbore. Mjesto na glasačkom listiću za određene izbore obično se jamči kada politička stranka ili neovisni kandidat ispunjava jedan od sljedećih uvjeta: (1) uplata novčanog depozita; (2) prikupljanje minimalnoga broja potpisa registriranih birača; ili (3) dodjeljivanje mandata ili postizanje minimalnoga postotka glasova na prethodnim izborima. Međutim, usporedno nametanje više od navedenih uvjeta za uvrštavanje na glasački listić smatra se ograničenjem političkog pluralizma.

Pravni okvir treba jasno utvrditi sve detalje koji se odnose na registriranje za određene izbore. To uključuje datume za početak i kraj procesa registriranja, razdoblje tijekom kojeg se prikupljaju potpisi u slučajevima kada su isti potrebni za registriranje i proces po kojemu se vrši verifikacija potpisa. Kada je pravnim okvirom utvrđeno prikupljanje potpisa, tada pravni okvir treba osigurati razuman vremenski rok za njihovo prikupljanje. Pravni okvir treba osigurati jedinstven proces registriranja koji je isti za sve kandidate i političke stranke.

Bez obzira na postojeće procedure za registriranje, registriranje ne smije biti vezana za nebitne uvjete koji nisu vezani za pitanje ima li politička stranka ili neovisni kandidat dovoljnu potporu kako bi se našao na glasačkom listiću. Osnova za odbijanje zahtjeva za registriranje treba biti utemeljena na objektivnim kriterijima koji su jasno navedeni u pravnom okviru.

Kada se zahtijeva prikupljanje potpisa za registriranje, posebna pozornost treba se obratiti na način potvrđivanja potpisa. Nevažeći potpis može biti samo to i jedino to – nevažeći potpis. Nevažeći potpis ne može druge potpise ili cijelu listu potpisa učiniti nevažećom.⁴³ Od kandidata ili stranke može se tražiti da podnese fiksni broj važećih potpisa ili fiksni postotak važećih potpisa. Kada se zakonom traži podnošenje fiksnoga postotka potpisa treba biti jasno kako je postotak utemeljen na unaprijed utvrđenim brojevima na konkretni datum, kao što je broj registriranih birača u izbornoj jedinici prema objavljenim informacijama konkretnog izbornog tijela na konkretni datum. Bez obzira je li fiksni broj ili postotak utvrđen zakonom,

⁴³ Ovaj primjer pokazuje zašto, kada je potrebno prikupljanje potpisa, registriranje treba biti utemeljeno na utvrđivanju fiksnoga broja važećih potpisa, bez obzira na postotak ili broj nevažećih potpisa koji mogu biti uključeni na listu potpisa. Pretpostavimo kako je kandidatu za parlament potrebno najmanje 1.000 važećih potpisa da bi ispunio zahtjeve za kandidaturu. Kandidat B je iznimno popularan i prikupio je 2.500 potpisa. Od tih 2.500 potpisa, 2.130 su važeći, 370 nevažeći. U okviru verifikacijskog postupka države, 875 potpisa, ili 35 posto od predatih potpisa se provjeri, od kojih su 699 važeći, a 176 nevažeći. Zakon utvrđuje kako se daljnja provjera potpisa s popisa prekida, jer broj nevažećih potpisa utvrđen tijekom verifikacije čini više od 15 posto ukupnog broja potpisa verificiranih na popisu potpisa. Krajnji rezultat je da se kandidatu koji je imao 2.130 važećih potpisa, a bilo je potrebno samo 1.000, zabranjuje da bude kandidat.

zakon treba omogućiti podnošenje ukupnog broja potpisa iznad praga u slučaju kada se određeni potpisi proglašaju nevažećim. Međutim, potreban broj potpisa ne bi trebao prelaziti jedan postotak ukupnoga broja registriranih birača u danoj izbornoj jedinici.⁴⁴

Vjerodostojan proces verifikacije potpisa uključuje verifikaciju svih potpisa dostavljenih do trenutka kada je postignut minimalan broj verificiranih potpisa potrebnih za verifikaciju. Kada se dostigne minimalan broj potpisa, politička stranka ili kandidat treba biti registriran za izbore.⁴⁵

Procedura za provjeru potpisa mora biti jasno napisana kako bi se spriječila zlouporaba ili diskriminacija protiv ili u korist određene političke stranke ili kandidata. Trebaju se primjenjivati objektivna pravila koja nisu diskriminirajuća. Nasuprot tomu, popis podnesen za verifikaciju od strane jedne stranke ili kandidata može se detaljno pregledati dok popis koji podnosi druga stranka ili kandidat se može odobriti bez bilo kakvih provjera. Izborni propisi trebaju utvrditi koliko potpisa se verificira i jasno navesti da se to primjenjuje jednako na sve popise. Jednako je važno da zakon treba utvrditi razinu do kojih detalja se vrši verifikacija potpisa. U nekim zemljama, liste potpisa provjeravaju se u smislu pogrešaka na samom dokumentu, npr. isti birač dva puta potpisao, ili birač nije dao svoju adresu tamo gdje je bilo potrebno, dok su na drugim potrebne detaljnije provjere, na primjer, verifikacija važećih brojeva identifikacijskih dokumenata i kućni posjeti potpisnicima.

Zakon treba jasno utvrditi o kojoj vrsti verifikacijskog procesa se radi kako bi se osiguralo da sve liste prođu isti pregled, uz jasno navedene objektivne kriterije. Zakon treba utvrditi ispunjavanje odgovarajućih obrazaca ili protokola koji odražavaju korake provedene u procesu verifikacije, ukoliko dođe do pravnoga pobijanja određenog registriranja ili odbijanja registriranja. Odredbe koje se odnose na geografske regije, gdje se prikupljaju potpisi, trebaju se pažljivo razmotriti. Izborni zakon može tražiti da stranka prikupi određeni broj potpisa u svakom dijelu zemlje. Takva odredba je diskriminirajuća prema strankama koje imaju veliku javnu potporu, ali čija je potpora ograničena na određeni dio zemlje. Takva odredba također može biti diskriminirajuća u odnosu na male stranke i nacionalne manjine, i nije sukladna pravu na slobodno udruživanje.⁴⁶

Zahtjev da birači mogu dati potpis kao potporu samo jednom kandidatu ili stranci također je problematičan jer potpisivanje potpore za registriranje kandidata ili liste kandidata ne predstavlja zamjenu za glasovanje za kandidata ili listu kandidata. U slučaju postojanja takvoga ograničenja, kandidat koji je prikupio potreban broj potpisa u dobroj vjeri, može biti spriječen registrirati se, ne zbog njegove pogreške nego zato što su glasači potpisali više od

44 Venecijansko povjerenstvo, "Code of Good Practices in Electoral Matters", *op.cit.*, napomena 2.

45 U zemlji u kojoj pravni okvir predviđa verifikaciju potpisa kroz statističku analizu uzorka dostavljenih potpisa, zakon, kao i protokol o registriranju ili odbijanju registriranja, treba utvrditi sljedeće: (a) veličinu uzorka koji će se uzimati i provjeravati; (b) metodu prema kojoj se pravi uzorak, što može uključivati računalni odabir nasumičnih brojeva; (c) testove koji se primjenjuju kako bi se utvrdilo je li određeni potpis važeći; (d) formulu za utvrđivanje broja potpisa u uzorku koji mora biti važeći kako bi registriranje bilo prihvaćeno; i (e) ukoliko je nužno, okolnosti pod kojima se može uzimati dodatni uzorak.

46 Vidjeti *Guidelines on Political Party Regulation* (Varšava: OEES-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2011.), <<http://www.osce.org/odihr/77812>>.

jedne peticije. U najgorem slučaju, glasači mogu namjerno potpisati više od jedne peticije kako bi spriječili registriranje određenog kandidata.

Ukoliko se koriste novčani depoziti kao preduvjet za registriranje, takvi depoziti trebaju biti u dovoljnom iznosu kako bi se obeshrabrile lažne stranke i kandidati, dok u isto vrijeme ne može biti previsok kako ne bi spriječio zakonite stranke ili kandidate da ostvare pristup na glasački listić. Pored toga, dobrom praksom se smatra vraćanje novčanoga depozita strankama ili kandidatima koji dobiju određen broj ili postotak glasova. Minimalni prag za povrat depozita treba biti utvrđen na razumnom temelju. Odredbe koje uređuju registriranje, uključujući visinu novčanoga depozita ili broj potrebnih potpisa, također trebaju uzeti u obzir gospodarsku i demografsku situaciju u zemlji. Visina novčanog depozita može se činiti razumnom, ali u biti da bude nerazumna za većinu građana zbog gospodarskih prilika.

Rok za odobrenje ili odbijanje zahtjeva za registriranje mora biti jasno utvrđen zakonom i utemeljen na objektivnim kriterijima. Zakon treba omogućiti ispravak tehničkih nedostataka u okviru razumnoga vremenskog roka nakon odbijanja prijave. Zakon treba predvidjeti mogućnost žalbe sudu nakon konačnog odbijanja registriranja, te jasno utvrditi proces putem kojega se podnose žalbe, i utvrditi ubrzani sudski postupak i donošenje odluke kako bi se omogućilo da kandidat ili stranka bude uvrštena na glasački listić ukoliko je registriranje neutemeljeno odbijeno. Kada se registriranje odobri i sva pravna pitanja i osporavanja riješe, ili kada istekne rok za takvo pobijanje, pitanje registriranja ili potencijalne odjave ne smije se ponovno pojaviti. Ovo je nužno kako bi se spriječila zlouporaba ili nagađanje o zlouporabi mogućnosti odjave registriranja.



CEES

10.

Jednako postupanje i pristup medijima

10.1. Opća razmatranja

Reguliranje medija tijekom izbora može biti složeno pitanje zbog potrebe uspostavljanja ravnoteže između prava birača da dobiju informacije, prava kandidata i političkih stranaka da prenesu političke poruke i prava medija da koriste slobodu izražavanja. Glasачi imaju pravo dobiti informacije od kandidata i političkih stranaka kako bi učinkovito iskoristili svoje glasačko pravo. Pravo birača "tražiti, dobiti i dati informacije i ideje svih vrsta bez obzira na granice, bilo usmeno, u pismenom ili tiskanom obliku, u obliku umjetnosti ili putem drugog medija po svom izboru"⁴⁷ osobito je primjenjivo tijekom izbora. Ocjena propisa o medijima uvijek mora uzeti u obzir temeljno pravo birača da dobiju informaciju.

47 "Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima", Generalna skupština Ujedinjenih naroda, 16. prosinca 1966. godine, članak 49. <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>.

Kandidati i političke stranke također imaju pravo biračima prenijeti svoje političke poruke, platforme kampanje i stavove o svim pitanjima. To se može raditi u različitim vrstama medijskih formata i kroz različite načine komunikacije i medijske pokrivenosti. Važno je da kandidati i političke stranke „imaju jednaku mogućnost informiranja birača o politikama, te da se ne suočavaju s diskriminacijom pri ostvarivanju pristupa medijima”.⁴⁸

Mediji imaju pravo informirati javnost o izbornoj kampanji i izražavati mišljenja. Mediji imaju pravo osigurati medijski prostor kandidatima, političkim strankama, temama kampanje, radu izbornoga tijela, problemima i incidentima koji se događaju tijekom kampanje, događajima na izborni dan, te objavljivanju izbornih rezultata. Tijekom izbora, u obzir se moraju uzeti prava medija kao i prava birača, kandidata i političkih stranaka.

Procjena pravnih odredbi za reguliranje medija zahtijeva razmatranje odredbi u njihovoj cijelosti, bez nepravednoga naglaska na jednu odredbu zbog velikog broja temeljnih prava koja su obuhvaćena. Pored toga, ovo je područje u kojemu se javljaju mnogi zakonski propisi i analitičar mora uzeti u obzir najnovije odluke ugovornih tijela i Europskoga suda za ljudska prava pri ocjeni zakonskih odredbi za reguliranje medija tijekom izbora. Na razvoj regulative o medijima također utječe sve veće korištenje interneta i novih medijskih tehnologija tijekom izbora.

10.2. Jednako postupanje i pristup

Stavci 7.6. i 7.8. Kopenhagenskog dokumenta OEES-a iz 1990. godine ukratko daju sažetak standarda za jednako postupanje i pristup medijima. Stavak 7.6. zahtijeva da vlada omogući političkim strankama i organizacijama „nužna pravna jamstva koja će im omogućiti međusobno natjecanje na temelju jednakoga postupanja pred zakonom i od strane vlasti”. Stavak 7.8. nalaže da vlada mora osigurati “nepostojanje nikakve zakonske ili administrativne prepreke kada je u pitanju slobodan pristup medijima bez diskriminacije za sve političke skupine i pojedince koji žele sudjelovati u izbornom procesu”.

Propisi o jednakom postupanju i pristupu mogu predstavljati izazov jer određene države zahtijevaju strogu jednakost u pristupu, dok druge omogućavaju pravičan pristup nasuprot strogoj jednakosti. “Pravičan pristup je prepoznat kao zadovoljavajuća obveza jednakog postupanja pod uvjetom da se takav pristup dodjeljuje sukladno objektivnim kriterijima za mjerenje sveukupnih razina potpore”.⁴⁹ Izazov za zakonodavce leži u utvrđivanju objektivnih kriterija za mjerenje sveukupnih razina potpore.

Neke države su koristile rezultate prošlih izbora kao kriterij za mjerenje. Druge države koriste broj kandidata prisutnih na postojećim izborima kao kriterij za mjerenje, na temelju stava da se postojeća razina potpore iskazuje kroz mogućnost predstavljanja kandidata za izbore. Bez obzira na odabrani pristup u zakonodavstvu određene države, svaka formula za pravičan

48 *Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions* (Varšava: OEES-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2012.), str. 14, <<http://www.osce.org/odihr/elections/92057>>.

49 Vidjeti “*Joint Statement on the Media and Elections borima*”, specijalni izvjestitelj UN-a o slobodi mišljenja i izražavanja, OEES-ov predstavnik za slobodu medija, OAS-ov posebni izvjestitelj o slobodi izražavanja, i ACHPR-ov posebni izvjestitelj o slobodi izražavanja i pristupa informacijama, 15. svibnja 2009, <<http://www.article19.org/data/files/pdfs/press/joint-statement-on-the-media-and-elections.pdf>>.

pristup mora se pažljivo procijeniti u svjetlu obveze osiguravanja jednakog postupanja u pristupu političkih natjecatelja koji ispunjavaju utvrđeni prag potpore na temelju objektivnih kriterija.

Pravni okvir države treba sadržavati ova jamstva i jasno definirati proces za njihovu pravovremenu provedbu prije i tijekom izbora. Proces za utvrđivanje formule ili rasporeda za jednak pristup medijima za određene izbore, bez obzira je li pristup strogo jednak ili pravičan, treba biti razumljiv i objektivno primjenjiv. Također, treba uzeti u obzir drukčiji status javnih medija, u državnom vlasništvu – koje financiraju svi porezni obveznici – i privatnih medija, koji možda imaju veće diskrecijsko pravo unutar okvira izbornih kampanja.

Jedna praksa koja može osigurati ispunjenje ovoga standarda je zahtijevati da glavne političke stranke, odnosno one koje su imale određeni minimalni broj glasova na prethodnim izborima ili koje su pokazale za trenutačne izbore kako imaju minimalnu razinu potpore prema procjeni utemeljenoj na objektivnim kriterijima, redovito imaju pravo na besplatno vrijeme na državnom radiju i televiziji, i ne samo tijekom izbornih razdoblja. Pravni okvir koji utvrđuje da se takvim političkim strankama mjesečno jamči utvrđeni broj minuta emitiranja može osigurati ispunjenje ove prakse. Tijekom izbornih kampanja, političke stranke i kandidati trebaju dobiti dodatno besplatno vrijeme za prenošenje informacija o svojim kandidaturama.

Besplatno vrijeme emitiranja ili besplatni prostor u tiskanim medijima obično se dodjeljuje na jednakom ili pravičnom temelju tijekom izbornih razdoblja i prema utvrđenoj formuli koja se može objektivno primijeniti. Objektivna primjena može se omogućiti putem zakona koji utvrđuje minimalno vrijeme emitiranja koje će se dodijeliti političkim strankama i kandidatima. Raspoređeno vrijeme emitiranja mora biti dovoljno kako bi se osiguralo da birači dobiju informacije od kandidata i političkih stranaka kako bi mogli učinkovito koristiti svoje pravo glasovanja, te da su političke stranke i kandidati u mogućnosti učinkovito se natjecati na izborima.⁵⁰

Prigodom ocjene ili izrade zakonskih odredbi o jednakom pristupu, propisi koji se odnose na medijsku pokrivenost aktivnosti osoba na vlasti, u kontekstu izbornih kampanja, bi mogli predstavljati dodatnu oblast za analizu. Osobe koje sudjeluju u vlasti privlače više medijske pozornosti. Osiguranje medijskoga prostora za aktivnosti osoba koje se bave politikama, uključujući izborna razdoblja, je prirodno i nužno kako bi se javnosti osigurao pristup informacijama. U isto vrijeme, iako osobe na vlasti uglavnom imaju veću medijsku izloženost, mediji trebaju izvještavati o aktivnostima vlasti na uravnotežen i kritički način i voditi se načelom razine informativnosti pri odabiru materijala koji će emitirati.

Pitanje plaćenog političkog marketinga također može predstavljati oblast koju je teško regulirati jer su jasno primjenjiva prava na dobivanje i davanje informacija i pravo slobode

50 Međutim, analitičari trebaju voditi računa da u zemljama s osobito liberalnim režimima za registriranje stranaka mogu postojati stotine registriranih stranaka te da mnoge od njih mogu odlučiti sudjelovati na izborima. U takvom okruženju, postupak stroge jednakosti svih sudionika na izborima može dovesti do toga da medijska pokrivenost postane nesuvisla ili nemoguća, čak i ukoliko mediji primjenjuju pristup u najboljoj vjeri. U takvim situacijama, određeni mehanizmi za utvrđivanje "krupnih političkih interesa", koji će dobiti preferencijalno postupanje na temelju šire političke potpore, mogu predstavljati rješenje za primjenu jednakoga postupanja i riješiti neučinkovitost te dati kvalitetne informacije biračima. Privatni mediji su u boljoj poziciji za rješavanje ovakvih okolnosti, s obzirom da će trošak oglašavanja vjerojatno biti ograničavajući čimbenik za beznačajne političke stranke.

izražavanja. Europski sud za ljudska prava utvrdio je da najmanje u jednom slučaju zabrana plaćenog političkog marketinga predstavlja kršenje prava na slobodu izražavanja, sukladno članku 10. Europske konvencije o ljudskim pravima.⁵¹ Stoga, bilo kakva zabrana ili ograničavanje plaćenog političkog marketinga mora biti pažljivo definirana kako bi se poštovalo pravo slobode izražavanja. U slučajevima kada je dopušten plaćeni politički marketing treba postojati jamstvo jednakoga postupanja i pristupa. Do nejednakosti dolazi ukoliko pravni okvir nije osigurao iste komercijalne stope za takav marketing za sve političke stranke i kandidate, te da se raspodjela vremena i lokacije za marketinške aktivnosti vrši prema sličnim uvjetima. Ukoliko je dopušten plaćeni politički marketing, treba biti ponuđen svim političkim strankama i kandidatima po komercijalnim cijenama za takve usluge oglašavanja i pod sličnim uvjetima. Štoviše, plaćeni politički marketing treba biti identificiran kao takav i ne bi smio na bilo koji način biti skriven u obliku vijesti ili reportaže.⁵²

Jednako postupanje i pristup medijima, bez obzira na strogo jednakom ili pravičnom temelju, može se regulirati zakonom o medijima ili zakonom o javnom informiranju umjesto primarnim izbornim zakonom. Pored toga, zakon može propisati samo neke opće stavove o jednakom ili pravičnom postupanju i pristupu, te može prenijeti ovlaštenje na odgovorno tijelo za propisivanje pojedinosti provedbe, kao što je središnje izborni tijelo ili posebno povjerenstvo za medije. Bez obzira je li to pitanje regulirano zakonom ili upravnim aktom, preporuča se praćenje medija kako bi se osiguralo njihovo poštovanje. Pored toga, trebaju biti propisane procedure prema kojima političke stranke ili kandidati mogu tražiti pravni lijek pred upravnim tijelom ili sudom za kršenje odredbi o jednakom ili pravičnom postupanju i pristupu, kao i dobivanje naloga za raspoređivanje dodatnog vremena za stranku ili kandidata, ukoliko je to nužno kako bi se ispravilo kršenje odredbi.

Standard jednakoga postupanja i pristupa medijima je ugrožen ukoliko mediji u državnom vlasništvu ili pod državnom kontrolom imaju mogućnost favoriziranja određene političke stranke ili kandidata u vijestima, političkim emisijama, forumima ili uredničkim komentarima. Pristrano emitiranje ili postupanje u državnim medijima treba biti zabranjeno, a odgovorne vlasti bi trebale biti dužne odmah reagirati u slučajevima kršenja.

10.3. Ograničenja slobode izražavanja tijekom izbornih kampanja

Demokratski izbori nisu mogući tamo gdje se pravnim okvirom ograničava ili brani sloboda govora i izražavanja tijekom kampanje. Važno je da pravni okvir osigura zaštitu za slobodno političko izražavanje i govor. Zakon ne treba nametati kaznenopravne sankcije za govor koji predstavlja „klevetu“ ili „uvredu“ za sudionike na izborima.⁵³ Pored toga, bez obzira na izvor

51 Vidjeti *TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti protiv Norveške*, br. 21132/05, 11. prosinca 2008.; *Vereingegen Tierfabriken Schweiz (VgT) protiv Švicarske* (br. 2) [GC], br. 32772/02, 30. lipnja 2009. Vidjeti također *Bowman protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], br. 24839/94, 10. veljače 1998.

52 Vidjeti, "Recommendation No. R (99) 15 of the Committee of Ministers to Member States of the Council of Europe on Measures Concerning Media Coverage of Election Campaigns", Vijeće Europe, 9. rujna 1999. Vidjeti, također, *Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions op.cit.*, napomena 48.

53 Predstavnici međunarodnih i regionalnih institucija za slobodu izražavanja preporučili su poništavanje svih kaznenih zakona o kleveti. Vidjeti "International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression, Joint Declaration", UN-ovog posebnog izvjestitelja za slobodu mišljenja i izražavanja, OESS-ovog predstavnika za slobodu medija, OAS-ovog posebnog predstavnika za slobodu izražavanja, 10. prosinca 2002., <<http://www.osce.org/fom/39838>>.

prava, pravni okvir ne smije zabraniti otkazivanje kandidature ili kaznu zatvora za klevetu drugoga kandidata ili političke stranke.

Sloboda govora je temelj demokracije. Europski sud za ljudska prava jasno je naveo ovo načelo:

“(...) sloboda izražavanja čini jedno od suštinskih temelja demokratskog društva i jedan od temeljnih uvjeta za njegov napredak i samoostvarenje pojedinaca..., primjenjivo je ne samo na ‘informacije’ ili ‘ideje’ koje su pozitivno prihvaćene ili koje se smatraju neuvredljivim ili beznačajnim, nego također i na one koje su uvrjedljive, šokantne ili uznemirujuće. Takvi su zahtjevi pluralizma, tolerancije i širokih pogleda. Bez toga nema demokratskog društva. Kako je utvrđeno člankom 10., ova sloboda podliježe iznimkama koji, međutim, trebaju biti strogo definirani, a potreba za bilo kakvim ograničenjima mora biti opravdana.

Sud podsjeća kako su ograničenja prihvatljive kritike šira glede političara koji djeluju u svom javnom svojstvu nego glede pojedinaca i privatnih osoba jer su političari neizbježno, i uz potpunu spoznaju, predmet detaljne kontrole njihovih riječi i djela od strane novinara i javnosti. Političari moraju posjedovati veći stupanj tolerancije osobito kada sami daju javno izjave koje podliježu kritikama.”⁵⁴

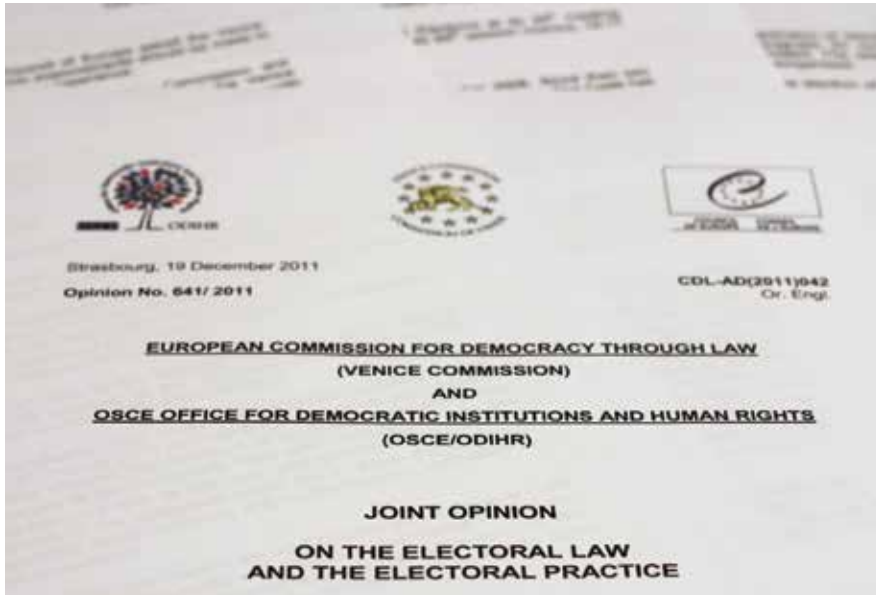
Mogućnost birača, kandidata i političkih stranaka slobodno i otvoreno razmijeniti političke stavove od ključne je važnosti. Bilo kakvo ograničavanje slobode izražavanja i govora sprječava snažne i dinamične kampanje koje su od suštinskog značaja za izborne kampanje u demokratskom društvu.

Bilo kakvo ograničenje slobode političkog izražavanja je u suprotnosti s međunarodnim pravom u oblasti ljudskih prava, osim ukoliko je takvo ograničenje isključivo nužno u danom demokratskom društvu i utvrđeno člankom 10. Europske konvencije o ljudskim pravima.⁵⁵

Pored toga, takvo ograničenje često krši jamstva slobode govora utvrđene u ustavu zemlje. Ovaj standard ipak nije primjenljiv na zabranu huškačkog govora koji je usmjeren na poticanje drugih osoba da vrše nasilje ili poticanje mržnje na temelju etničke pripadnosti.

54 Vidjeti presude Europskog suda za ljudska prava u predmetima *Koprivica protiv Crne Gore*, br. 41158/09, 22. studenoga 2011., *Mizzi protiv Malte*, br. 17320/10, 22. studenoga 2011.; kao i ranijih predmeta *Jeruzalem protiv Austrije*, br. 26958/95, 27. veljače 2001. i *A. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 35373/97, 17. prosinca 2002. Sud je donio presudu kako je zaštita političkog govora toliko sveta da doslovno ne podliježe kaznenom gonjenju kada je u pitanju kleveta.

55 *Ibid.*



11.

Financiranje kampanje i rashodi

11.1. Opća razmatranja

Financiranje kampanja je složeno pitanje za reguliranje tijekom izbora zbog ravnoteže koja se mora uspostaviti između smanjenja prevelikih troškova koji mogu ugrožavati slobodan izbor birača, i prava slobode udruživanja i izražavanja, koja se često koriste kroz doniranje novca ili usluga kandidatima ili političkim strankama. Pored toga, takve donacije se često daju političkim strankama izvan razdoblja izbornih kampanja, te stoga ocjena pravnoga okvira treba uključivati analizu zakona o osnivanju političkih stranaka koji se primjenjuje na opće aktivnosti političke stranke. Ovo je oblast propisa koja je u procesu razvoja i analitičar treba razmotriti najnovije odluke ugovornih tijela i Europskog suda za ljudska prava prigodom ocjene zakonskih odredbi za financiranje kampanja i rashoda.

11.2. Javno (vladino) financiranje kampanja

Ukoliko pravni okvir predviđa javno (vladino) financiranje kampanja, u tom slučaju ono mora biti osigurano na temelju jednakog postupanja pred zakonom. Stavci 7.6. i 7.8. OEES-ovog Kopenhagenskog dokumenta iz 1990. godine daju smjernice u ovom smislu. Stavak 7.6. traži da vlada političkim strankama i organizacijama da "nužna pravna jamstva kako bi im omogućila međusobno natjecanje na temelju jednakog postupanja pred zakonom i od strane vlasti". Stavak 7.8. zahtijeva da vlade osiguraju da "nikakve zakonske ili administrativne prepreke ne postoje kada je u pitanju slobodan pristup medijima bez diskriminacije za sve političke skupine i pojedince koji žele sudjelovati u izbornom procesu". Odredbe koje se odnose na javno financiranje kampanja trebaju poštovati načela jednakog postupanja pred zakonom i nediskriminacije. Međutim, kao i kod propisa o medijima, načelo jednakog postupanja u financiranju kampanja može se primjenjivati na temelju stroge jednakosti ili pravičnosti.

Pravni okvir treba osigurati da se raspodjela javnih sredstava za kampanje vrši na pravičan, transparentan, pravovremen i odgovoran način. Pravni okvir treba osigurati da se kod podjele javnih sredstava u svrhu kampanja ne daje prednost osobama koje su na vlasti. To ne znači kako javno financiranje za kampanje ne može biti utemeljeno na formulama "pravičnosti". Međutim, sve odredbe za javno financiranje trebaju biti jasno navedene u zakonu i utemeljene na objektivnim kriterijima koji ne podliježu proizvoljnom tumačenju od strane državnih vlasti.

11.3. Privatno financiranje kampanja

Odredbe o privatnim financijskim priložima kampanjama su jedna od najsloženijih oblasti koje se moraju obuhvatiti izbornim zakonskim propisima. S jedne strane, privatno uključivanje u političke kampanje kroz financijske priloge predstavlja pozitivan način za iskazivanje političkih prava. S druge strane, postoji rizik od neprimjerenog utjecaja koji može biti posljedica prekomjernog ili neravnomjernog financiranja od strane jedne osobe ili skupine osoba. Stoga, treba imati pažljivo uravnotežen pristup prigodom definiranja propisa za privatno financiranje kampanja.

Bilo koje ograničavanje privatnog financiranja političkih kampanja mora se pažljivo analizirati. To je osjetljivo područje za koje je važan kontekst dane države, jer ustavni okvir u nekim zemljama podrazumijeva da pravo davanja novca političkim strankama mora biti iznimno zaštićeno kao i pravo političkog govora. Bilo kakva zabrana ili ograničavanje treba biti razumno i štiti pravo političkog izražavanja kroz davanje financijskih priloga političkim kampanjama, a u isto vrijeme očuvati integritet izbornoga procesa. Pravni okvir treba omogućiti privatno financiranje političkih kampanja i utvrditi razumna ograničenja glede iznosa privatnog financiranja. Privatno financiranje se treba omogućiti jer prema riječima Europskog suda za ljudska prava, "sloboda političke rasprave čini temelj demokratskog sustava" i "sloboda izražavanja je jedan od nužnih uvjeta" potrebnih za osiguravanje "slobodnog izražavanja mišljenja ljudi glede izbora zakonodavnog tijela".⁵⁶ Što je razumno

⁵⁶ *Bowman protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC], br. 24839/94, §§41-41, 10. veljače 1998.

ograničenje, ovisi o vrsti izbora i konkretnim čimbenicima vezanim za određenu zemlju, uključujući i relativne troškove medijskog oglašavanja i drugih materijala za kampanju.

Kroz privatno financiranje treba postojati mogućnost davanja donacija za kampanje kandidata po vlastitom izboru, sukladno zakonskim odredbama koje reguliraju iznos, vremenski okvir i metodu davanja financijskog priloga, kao i uvjete glede objavljivanja informacija. Zakon ne treba sadržavati odredbe čiji je cilj usmjeravanje privatnog financiranja određenim strankama ili kandidatima. Primjer takve odredbe bila bi zabrana izravnog privatnog financiranja političkih stranaka ili kandidata i, umjesto toga, uvjet da se prilozi uplaćuju u „javni“ fond iz kojeg će se prilozi raspoređivati političkim strankama i kandidatima sukladno utvrđenoj formuli. Takva odredba, zapravo, zahtijeva da određena osoba daje potporu ne samo svom preferiranom kandidatu, nego i protivničkim kandidatima. Ciljanog primatelja sredstava privatnog financiranja treba odrediti isključivo donator tih sredstava.

Zakon o financiranju kampanja također regulira donacije u naravi. Donacije u naravi predstavljaju usluge i robe koje se daju strankama i kandidatima bez naknade ili uz popust. Zakonodavstvo treba definirati kako se vrjednuju donacije u naravi te osigurati da prilozi u naravi podliježu istim zakonskim odredbama koje se primjenjuju na novčane priloge. U državama s ograničenjima rashoda, donacije u naravi i robe i usluge dane uz popust uključuju se u ograničenje rashoda po tržišnoj vrijednosti dane robe ili usluge. U protivnom, može se zaobići primjena ograničenja rashoda kroz korištenje donacija u naravi.

Sve prisutnije pitanje u oblasti financiranja kampanja je utvrđivanje rashoda prema pojedincima koji nisu izravno povezani s konkretnim kandidatom ili političkom strankom. Ovi pojedinci se često nazivaju „trećim stranama“. Zakon u određenim državama obuhvaća kampanje, prikupljanje sredstava i rashode trećih strana. Umjesto davanja donacija, treće strane izravno daju informacije javnosti. Njihova aktivnost koja se naziva neovisni rashodi ili neovisni govor ne treba se zabraniti. U okviru jamčenja slobode izražavanja, ove treće strane bi trebale imati pravo prikupljanja sredstava i izražavanja stavova o političkim pitanjima. Ukoliko se ograniči njihova sloboda glede prikupljanja sredstava i vođenja neovisnih usporednih kampanja, takvo ograničenje mora imati zakonit cilj, biti razmjerno tom cilju i strogo nužno u jednom demokratskom društvu.⁵⁷ Međutim, s obzirom kako treće strane trebaju imati pravo na trošenje sredstava tijekom kampanja, ovi rashodi bi trebali podlijevati razumnim ograničenjima i uvjetima glede objavljivanja informacija. Pravila za objavljivanje informacija o donatorima trebaju se primijeniti na sve osobe, skupine i tijela, uključujući i treće strane, za njihove aktivnosti financiranja i trošenja sredstava tijekom izborne kampanje.

Još jedan izazovan aspekt financiranja kampanja je pitanje je li primjereno utvrditi ograničenje na iznos koji kandidat ili politička stranka može potrošiti tijekom izbora. Ograničenje rashoda može biti problematično u zemlji čiji ustavni okvir smatra kako pravo trošenja novca u političkoj kampanji treba biti iznimno zaštićeno kao pravo političkog govora. Bilo kakvo ograničenje rashoda može se smatrati ograničavanjem prava političkog izražavanja. U kontekstu međunarodne dobre prakse, razumno ograničavanje rashoda je prihvatljivo jer država ima obvezu osigurati da se slobodan izbor birača ne ugrožava ili da demokratski

57 *Ibid.*

proces ne postane pristran kroz neravnomjerne rashode jednog kandidata ili stranke.⁵⁸ Pored toga, razumno ograničenje može unaprijediti postojanje "jednakih pravila igre za sve" i osigurati da informacije o kampanji koje dobivaju glasači ne favoriziraju jednog kandidata jer je takav kandidat u mogućnosti monopolizirati protok informacija kroz rashode svoje kampanje.⁵⁹

11.4. Zahtjevi glede izvještavanja i objavljivanja i sankcije u slučaju kršenja

Propisi o financiranju kampanja neće biti učinkoviti bez zahtjeva za kandidate i političke stranke koji se odnose na izvještavanje i objavljivanje informacija. Pravni okvir treba predvidjeti povremeno izvještavanje u određenim prihvatljivim vremenskim razdobljima o svim primljenim priložima i rashodima jednog sudionika ili u svrhu potpore kandidata ili političke stranke. Pravni okvir treba navesti poklapa li se izvještajno razdoblje s izbornom kampanjom ili se produžava, uzimajući u obzir činjenicu kako neki rashodi mogu nastati prije početka službenog početka kampanje. Takav zakon također treba utvrditi da se korištenje državnih resursa od strane pojedinačnih kandidata ili stranke na političkoj dužnosti prikazuje kao rashod, te da ih snosi onaj koji se natječe na izborima.

Pravni okvir treba posebno utvrditi vladinu agenciju ili tijelo koje će biti odgovorno za primanje i čuvanje izvješća o priložima i rashodima za kampanje. Pravni okvir treba jasno navesti gdje i kada takva izvješća mogu biti stavljena na javni uvid. Sva izvješća o kampanjama trebaju podlijegati reviziji odgovarajuće vladine agencije. Pravni okvir treba regulirati vladinu agenciju koja ima ovlaštenja za reviziju i parametre po kojima se ista vrši. Parametri revizije moraju biti jasno definirani i jednoobrazno se primjenjivati na sva izvješća kako bi se spriječila pristrana revizija u korist ili protiv određenog kandidata ili stranke.

Sve kazne u slučaju nepodnošenja izvješća ili podnošenja izvješća s pogrešnim informacijama trebaju biti jasno utvrđene pravnim okvirom i trebaju biti razmjerne samom prekršaju. Na primjer, kandidati ne bi trebali biti diskvalificirani ili im biti zabranjeno sudjelovanje na izborima zbog nepravilnosti u izvještavanju. Propisane financijske kazne trebaju biti razmjerne i utemeljene na prirodi i obujmu nepravilnosti u izvješću. Iako sankcije ne smiju biti nerazmjerne, trebaju biti dovoljno stroge kako bi bile učinkovite i odvraćajuće. Pored toga, zakon mora jasno utvrditi koja je vladina agencija ili tijelo odgovorno za pokretanje pravnih radnji za kršenja, bilo putem prosljeđivanja odgovarajućem tužitelju ili kao stranka u sudskom postupku na nadležnom sudu.

Sankcije za značajna kršenja propisa o financiranju kampanja, kao što su kršenja zahtjeva glede izvještavanja, trebaju biti učinkovite, srazmjerne povredi i odvraćajuće. Kaznenopravne sankcije su odgovarajuće za ozbiljna kršenja propisa o financiranju kampanje koja podrivaju integritet izbornoga procesa.

58 UN-ovo Povjerenstvo za ljudska prava, Opći komentar br. 25, *op.cit.*, napomena 21, stavak 19.

59 *Guidelines on Political Party Regulation, op.cit.*, napomena 46.



OESS/JIFFER BOU/PUJIGNON

12.

Promatrači

Transparentan izborni proces predstavlja standard nužan za osiguravanje demokratskih izbora. Ovo je standard utvrđen stavom 8. OESS-ovog Kopenhagenskog dokumenta iz 1990. godine kojim se prepoznaje važnost nazočnosti promatrača, stranih i domaćih, u svrhu osiguravanja transparentnosti izbornoga procesa. Pravni okvir treba predvidjeti nazočnost promatrača, domaćih i stranih, kao i predstavnika medija, političkih stranaka i kandidata. Pored toga, promatrači iz nevladinih organizacija imaju važnu ulogu u jačanju transparentnosti izbornih procesa i trebaju imati pravo biti akreditirani za promatranje. Pored toga, zakoni koji uređuju osnivanje i opće aktivnosti nevladinih organizacija i javnih udruga ne trebaju sadržavati bilo kakve nerazumne zahtjeve glede stjecanja pravnoga statusa nužnog kako bi se kvalificirali za promatranje izbornoga procesa.

Pravni okvir treba osigurati jasne i objektivne kriterije glede zahtjeva za registriranje u svojstvu promatrača, uključujući primjerene rokove, koje vladino tijelo vrši akreditiranje promatrača, zahtjeve za dobivanje statusa promatrača i pod kojim okolnostima se može poništiti status promatrača. Zakon treba jasno navesti prava promatrača koja se odnose na sve izbore, uključujući lokalne izbore i referendum. Zakon treba jasno propisati žurni postupak kako bi promatračima bilo omogućeno dobiti odgovor na žalbu u slučajevima kada izborna tijela ospori njihova prava, uključujući pravo da budu registrirani kao domaći promatrači.

Prava promatrača trebaju biti jasno i precizno definirana izbornim zakonom. Opća odredba kojom se promatračima dopušta promatrati izborni proces nije dovoljna. Promatrači trebaju imati nesmetan pristup svim razinama izborne administracije, u svako vrijeme, učinkovit pristup drugim javnim uredima koji su bitni za izborni proces i mogućnost sastajanja sa svim političkim strukturama, medijima, civilnim društvom i glasačima. Zakonom treba utvrditi jasne i precizne odredbe kojima se utvrđuju prava promatrača za izvršavanje kontrole dokumentacije, nazočnost sastancima, vršenje praćenja izbornih aktivnosti na svim razinama, kao i za dobivanje preslika odluka, protokola, tabelarnih prikaza, zapisnika i drugih izbornih dokumenata na svim razinama.

Promatrači trebaju dobiti odgovarajuća odobrenja prije izbora koja su im dovoljna za organiziranje svojih aktivnosti na učinkovit način. Izbori su proces koji obuhvaća aktivnosti prije i nakon samoga glasovanja. Učinkovito praćenje izbora ne može biti ograničeno samo na praćenje glasovanja na dan izbora. Promatrači trebaju imati pravo pristupa tijekom cijelog izbornog procesa, uključujući brojanje glasova, tabeliranje rezultata, saslušanje i donošenje odluka po pritužbama i žalbama podnesenim izbornim tijelima i sudovima.

Pravni okvir također mora jasno definirati što nije dopušteno promatračima, kao što je miješanje u proces glasovanja, izravno sudjelovanje u glasovanju ili procesu brojanja glasova, ili pokušaju da se utvrdi kako će glasač glasati ili kako je glasao. Nužno je odrediti ravnotežu između prava promatrača i pravilne provedbe izbornog procesa. Međutim, bilo koji zahtjev koji bi mogao biti pretežak za promatrače i ugrožavati zakonito promatranje treba se pažljivo razmotriti. Ovo je osobito primjenjivo za bilo koje odredbe koje za cilj imaju "utišavanje" promatrača, kako bi ih se spriječilo da podnesu izvješće ili daju informacije koje su prikupili tijekom promatranja izbora.



OESS/MATS LINDBERG

13.

Postupci glasovanja

13.1. Tajnost glasovanja

Tajnost glasovanja predstavlja standard za demokratske izbore. Utvrđen je stavkom 74. Kopenhagenskog dokumenta OESS-a iz 1990. godine kojim se zahtijeva da se glasovanje obavlja tajno. Biračima se mora jamčiti da se njihov izbor prigodom glasovanja neće otkriti drugim osobama, te da neće biti predmetom zastrašivanja ili odmazde zbog načina kako su odlučili ispuniti glasački listić. To podrazumijeva kako pravni okvir sadrži mehanizme za kontrolu i sigurnost glasačkih listića, osobito u smislu odredbi koje se odnose na glasovanje na biračkim mjestima, te da se u isto vrijeme osigura da se niti jedan glasački listić ne može identificirati u smislu da je popunjen od strane određenog birača.

Ni pod kakvim okolnostima, osim u svrhu prebrojavanja glasačkih listića nakon završetka glasovanja, niti jednom članu biračkog odbora na biračkom mjestu ili nekoj drugoj osobi ne

smije se dopustiti da vidi, uzima ili kontrolira ispunjeni glasački listić. Međutim, ova zabrana se ne odnosi na osobu koja je zakonski ovlaštena pomagati biraču kojemu je potrebna pomoć zbog tjelesne onesposobljenosti.

Načelo tajnosti glasovanja zahtijeva da zakonske odredbe osiguraju da je tajnost glasovanja ne samo pravo birača nego i apsolutna obveza. Najčešća zlouporaba ovoga zahtjeva ogleda se u obliku "obiteljskog" ili "skupnog glasovanja", što je još uvijek relativno učestala praksa u nekim zemljama. "Otvoreno glasovanje", tj. glasovanje izvan glasačkih kabina, ispred drugih birača, i stoga otkrivanje izbora birača, predstavlja još jedno kršenje načela tajnosti glasovanja. Izborna zakonodavstvo treba jasno odrediti kako svaki glasački listić mora biti tajno ispunjen i da je glasovanje tajno. Službena tijela zadužena za glasovanje ne smiju ni pod kakvim okolnostima prihvatiti odstupanje od načela tajnosti glasovanja. Međutim, zahtjev glede tajnoga označavanja glasačkog listića ne smije se pogrešno primijeniti kako bi se zabranilo ili ograničilo pravo birača i drugih osoba da otkriju kako su glasovali na izborima u izlaznim anketama koje se provode izvan biračkih mjesta.

13.2. Osobe čija je nazočnost dopuštena na biračkim mjestima

Pravni okvir treba zabraniti nazočnost neovlaštenih osoba na biračkim mjestima. Osobito predstavnici vlasti koji nisu dio izborne administracije za dano biračko mjesto, izbornu jedinicu ili okrug ne bi trebali biti nazočni i savjetovati ili davati upute osobama koje provode izbore ili biračima. Pravni okvir treba uključiti jasnu zabranu nazočnosti neovlaštenim osobama na biračkim mjestima i u prostorijama drugih izbornih tijela. Pravni okvir može uključiti cjelokupan popis osoba koje mogu biti nazočne na biračkom mjestu ili u drugim prostorijama tijekom glasovanja, brojanja i izrade tabela. Osobe kojima je dopuštena nazočnost na biračkim mjestima moraju nositi određeni oblik identifikacije utvrđen zakonom kako bi ih jasno mogli prepoznati birači i promatrači.

Policijski službenici i službenici koji rade na osiguranju mogu ući na biračka mjesta samo kako bi glasovali ili uspostavili red. U slučaju da je nazočnost policije ili osiguranja potrebna kako bi se uspostavio red na biračkom mjestu, oni trebaju ući po pozivu predsjednika izbornoga povjerenstva toga biračkog mjesta ili osobe koja ga predstavlja, te trebaju napustiti biračko mjesto odmah nakon uspostavljanja reda.

13.3. Procedure glasovanja

Sve procedure koji se odnose na proces glasovanja trebaju osigurati identificiranje birača na odgovarajući način, kao i postojanje drugih mehanizama koji bi spriječili pokušaje lažnoga glasovanja. Međutim, glasačke procedure ne trebaju biti previše teške ili složene kako ne bi ugrozile proces glasovanja. Procedure glasovanja trebaju osigurati da se svi glasački listići i materijali za glasovanje čuvaju na odgovarajući način prije, tijekom i nakon glasovanja.

Općenito, većina glasovanja vrši se na dan izbora tako što birači osobno odlaze na biračko mjesto. Neki birači, međutim, nisu u mogućnosti osobno otići na biračko mjesto na dan izbora zbog tjelesnog onesposobljenja ili putovanja. Nije neuobičajeno da izborna zakonodavstvo osigura alternativne metode glasovanja, kao što je prijevremeno glasovanje, glasovanje

putem pošte ili mobilno glasovanje, kako bi se omogućilo veće sudjelovanje birača na izborima. Međutim, odredbe za alternativno glasovanje moraju biti pažljivo izrađene kako bi se smanjila mogućnost prijevare i osigurao integritet izbornoga procesa. Ovo je osobito važno glede identifikacije birača kako bi se pokazalo da imaju pravo na korištenje alternativne metode, te dokazalo da je birač upravo ona osoba za koju se predstavlja. Pored toga, moraju biti uspostavljeni mehanizmi za sprječavanje slučajeva kada jedna osoba glasuje koristeći alternativnu metodu i redoviti proces glasovanja na istim izborima.

13.4. Mobilno glasovanje

Uobičajeno je da izorno zakonodavstvo predvidi mobilno glasovanje za birače s tjelesnim invaliditetom ili one koji ne mogu doći na biračko mjesto iz drugih opravdanih razloga. Načelo prilagođavanja potrebama birača koje je temelj koncepta mobilnog glasovanja je svakako za pohvaliti. Međutim, odredbe za mobilno glasovanje moraju se pažljivo definirati kako bi se smanjila mogućnost prijevare.

Ukoliko zakon predviđa mogućnost mobilnoga glasovanja, važno je uključiti zaštitne mehanizme kako bi se osigurao integritet procesa mobilnoga glasovanja. Sljedeće mjere se preporučaju kao dio zakonskih odredbi za mobilno glasovanje:

- Mora se utvrditi procedura za identifikaciju birača koji koriste mobilno glasovanje kako bi se spriječilo njihovo dvostruko glasovanje. To podrazumijeva točnu evidenciju na biračkom mjestu kako bi se osiguralo da birač koji koristi mobilno glasovanje ne može glasovati i na biračkom mjestu. Također, to zahtijeva stroge procedure utvrđivanja identiteta birača koji glasuje putem mobilnog glasovanja tijekom samoga procesa glasovanja;
- Mobilno glasovanje treba se koristiti samo u onim slučajevima kada je biraču teško doći do biračkoga mjesta i glasovati. Ova činjenica se obično utvrđuje pisanim zahtjevima povjerenstvu biračkog mjesta, kada je to moguće, uz obrazloženje zašto je biraču teško doći do biračkog mjesta. Zahtjev mora podnijeti sam birač, a razmatra ga birački odbor u roku utvrđenom zakonom;
- Promatračima svih kategorija ili njihovim predstavnicima, ukoliko je broj promatrača ograničen zbog praktičnih razloga (npr. zbog prijevoza helikopterom itd.), mora se dopustiti praćenje mobilne glasačke kutije;
- Broj glasačkih listića uzet za mobilno glasovanje i broj vraćenih glasačkih listića mora se službeno evidentirati u svim protokolima i evidencijama izbora;
- Broj birača koji su koristili mobilne glasačke kutije treba evidentirati u zapisniku biračkoga mjesta i u kasnije sastavljenim protokolima izbornoga povjerenstva. Na taj način omogućuje se utvrđivanje određenih područja u kojima je odnos broja glasova dobivenih mobilnim glasovanjem neobično visok, što može ukazivati na prijevaru ukoliko biračko tijelo u toj oblasti čine osobe koje bi trebale biti u mogućnosti osobno glasovati na biračkom mjestu;

- Najmanje dva člana biračkog odbora trebaju zajedno voditi mobilno glasovanje na geografskom području koje pokriva određeno biračko mjesto. Ova dva – ili više članova – ne smiju biti iz iste političke stranke, ili imenovani od strane iste osobe ili institucije u birački odbor; i
- Zakon mora jasno utvrditi kada i kako se prebrojavaju glasački listići mobilnog glasovanja, i naročito, kada se mogu prebrojavati zajedno s glasačkim listićima s redovitih biračkih mjesta. Brojanje glasačkih listića mobilnoga glasovanja treba se vršiti uz nazočnost akreditiranih promatrača.

13.5. Glasovanje putem pošte

Veliki broj zemalja omogućuje biračima glasovanje tako što prime prazne glasačke listiće i vrate ispunjene glasačke listiće putem državne poštanske službe. Glasovanje putem pošte može uključivati logističke izazove, poput ovisnosti o državnoj poštanskoj službi, tiskanje i obradu glasačkih listića, unutarnjih koverti za sigurno ispunjavanje listića i vanjskih koverti za slanje, te davanja posebnih uputa za birače koji primaju glasačke listiće putem pošte. Također mogu postojati logistički izazovi u smislu tiskanja i obrade obrazaca koje koriste birači kako bi tražili da im se putem pošte dostave glasački listići za glasovanje. Najveći izazov, međutim, je osiguravanje tajnosti glasovanja jer birač dobiva glasački listić koji treba ispuniti u nekontroliranom okruženju izvan biračkoga mjesta. Također, može se pojaviti problem hoće li se ispunjeni glasački listić brojati ukoliko je poslan u utvrđenom roku, ali zbog kašnjenja poštanske službe nije zaprimljen na dan izbora. Iako nije moguće pravnim okvirom spriječiti zlouporabe načela tajnosti glasovanja prigodom glasovanja putem pošte, moguće je osigurati pravne sankcije za povredu tajnosti te uključiti druge odredbe koje smanjuju mogućnost podrivanja integriteta izbora kroz lažno glasovanje putem pošte.

Sljedeće odredbe treba razmotriti za uključivanje u pravni okvir kako bi se povećala sigurnost glasovanja putem pošte:

- Jasne i objektivne odredbe koje utvrđuju pod kojim okolnostima se birač može prijaviti za glasovanje putem pošte. Zakon treba jasno utvrditi je li glasovanje putem pošte mogućnost dostupna svim biračima ili samo onim biračima koji ne mogu izaći na biračko mjesto na dan izbora. Zakon također treba jasno navesti je li moguće glasovanje putem pošte izvan zemlje jer podrazumijeva proceduru koja uključuje strane poštanske službe pored državne poštanske službe;
- Zahtjev za dostavu glasačkog listića putem pošte treba biti u pisanom obliku i potpisan od strane birača. Rok za podnošenje zahtjeva za dostavu glasačkog listića putem pošte treba biti utvrđen tako da osigura dovoljno vremena izbornoj administraciji da provjeri i potvrdi potpis birača i druge osobne identifikacijske podatke koji se mogu tražiti zakonom u svakom zahtjevu ukoliko se pojavi zabrinutost u smislu vjerodostojnosti zahtjeva za dostavu glasačkih listića putem pošte;

- ❑ Političkim strankama i kandidatima treba zabraniti rukovanje zahtjevima za dostavu glasačkih listića putem pošte ili zapečaćenim paketima s glasačkim listićima. Samo birači, izborno tijelo i radnici poštanske službe mogu rukovati paketima koji sadrže glasačke listiće;
- ❑ Zahtjev za glasanje putem pošte treba uključivati potvrdu birača da je tajno i svojeručno glasao;
- ❑ Rokovi za dostavu glasačkih listića za glasanje putem pošte trebaju biti razumni kako bi izborna administracija mogla izvršiti logističke aktivnosti;
- ❑ Zakon mora jasno utvrditi rok, uključujući datum i vrijeme za prijam ispunjenih glasačkih listića putem pošte ukoliko će ih brojati izborna administracija. Zakon mora biti jasan glede uključivanja bilo kakvih nevažnih materijala ili propusta da se stave potrebni materijali, kao što je dokaz o identitetu birača, čime glasački listić postaje nevažeci;
- ❑ Zakon mora jasno utvrditi gdje, kada i kako će se brojati glasački listići dostavljeni putem pošte; i
- ❑ Promatrači moraju biti u mogućnosti pratiti verificiranje i brojanje glasačkih listića dostavljenih putem pošte.

13.6. Prijevremeno glasanje

Prijevremeno glasanje uvedeno je u veliki broju zemalja kako bi se povećalo sudjelovanje birača na izborima. Za razliku od glasanja putem pošte, prijevremeno glasanje odvija se u kontroliranom okruženju. Prijevremeno glasanje u kontroliranom okruženju podrazumijeva da od određenog dana utvrđenog zakonom birači mogu glasovati u posebnom javnom uredu gdje će dužnosnik osigurati tajnost glasanja. Ovaj javni ured može biti izborno povjerenstvo ili neki drugi vladin ured.

Duljina razdoblja tijekom kojega je moguće izvršiti prijevremeno glasanje razlikuje se od države do države koja dopušta takvu vrstu glasanja. Država može predvidjeti dugo razdoblje za prijevremeno glasanje koji obuhvaća nekoliko tjedana. Nasuprot tomu, država može omogućiti jedan ili dva dana za prijevremeno glasanje neposredno prije dana izbora. Treba razmisliti o uvođenju sljedećih odredbi u pravni okvir kako bi se povećala sigurnost prijevremenog glasanja:

- ❑ Jasne odredbe koje utvrđuju pod kojim okolnostima glasač može koristiti proces prijevremenog glasanja. Zakon treba jasno navesti je li prijevremeno glasanje mogućnost dostupna svim biračima ili samo onima koji ne mogu izaći na biračko mjesto na dan izbora;
- ❑ Treba razmotriti razdoblje tijekom kojega je dopušteno prijevremeno glasanje i koji počinje tek nakon akreditacije promatrača kako bi isti mogli promatrati prijevremeno glasanje;

- ❑ Na kraju svakoga dana prijevremenoga glasovanja, treba se popuniti službeni zapisnik, sličan po obliku zapisniku s redovitog biračkog mjesta gdje se navodi broj birača, iskorišteni glasački listići i uništeni glasački listići za taj dan prijevremenoga glasovanja;
- ❑ Zapečaćene biračke kutije, popisi birača i liste, neiskorišteni glasački listići i sav izborni materijal mora biti osiguran i čuvati se na sigurnom na kraju svakoga dana prijevremenoga glasovanja;
- ❑ U svrhu planiranja broja glasačkih listića potrebnih za prijevremeno glasovanje i lokacija gdje se trebaju dostaviti glasački listići treba razmotriti da se od birača traži da izbornoj administraciji dostave službeni pisani zahtjev za prijevremeno glasovanje; i
- ❑ Zakon mora jasno utvrditi gdje, kada i kako će se prebrojavati glasački listići prijevremenoga glasovanja, osobito hoće li se brojati odvojeno ili zajedno s glasačkim listićima s redovitih biračkih mjesta. Brojanje glasačkih listića prijevremenoga glasovanja treba se izvršiti uz nazočnost akreditiranih promatrača.
- ❑ Teret koji se stavlja na organizacije za praćenje i zastupnike kandidata produženim procesom prijevremenoga glasovanja može biti veoma bitan. Otvaranje širokih mogućnosti za prijevremeno glasovanje također može povećati mogućnost izbornih prijevvara. Prijevremeno glasovanje može predstavljati dodatni teret za izborna tijela i može znatno otežati promatračke aktivnosti. Navedene preporuke mogu pomoći ublažavanju navedenih problema.

13.7. Glasovanje putem opunomoćenika

U nekim zemljama, biračima je dopušteno imenovati opunomoćenika koji će glasovati umjesto njih, ukoliko sami nisu u mogućnosti putovati do biračkog mjesta na dan izbora, bilo zbog tjelesnog onesposobljenja ili nekog drugog opravdanog razloga. U mnogim zemljama, međutim, glasovanje putem opunomoćenika nije dopušteno zbog ustavne odredbe kako se mora osigurati tajnost glasovanja te da pravo glasovanja mora iskoristiti birač osobno. Glasovanje putem opunomoćenika je otvoreno za zlouporabe, a u nekim zajednicama često zbog kulturoloških razloga, članovi obitelji mogu dati svoje glasove glavi kućanstva da glasa onako kako smatra da je primjereno.

Teško je opravdati korištenje glasovanja putem opunomoćenika, osobito ukoliko je dostupno glasovanje putem pošte, prijevremeno glasovanje ili mobilno glasovanje. Ukoliko pravni okvir propisuje mogućnost glasovanja putem opunomoćenika, analitičar koji analizira zakonodavstvo treba naglasiti zabrinutosti koje ovakav način glasovanja uzrokuje zbog poštovanja načela tajnosti glasovanja i mogućnosti zlouporabe. Analitičar izbornoga pravnog okvira određene zemlje može preporučiti alternativne procedure za glasovanje kao zamjenu za glasovanje putem opunomoćenika.

13.8. Glasovanje pripadnika vojske

Uobičajeno je da pravni okvir sadrži posebne odredbe kojima se omogućuje pripadnicima vojske da koriste svoje pravo glasovanja za vrijeme obavljanja aktivne vojne dužnosti. Iako je zaštita prava pripadnika vojske da glasuju važna, odredbe moraju biti pažljivo definirane kako bi se spriječile zlouporabe, uključujući mogućnost izvršavanja neprimjerenoga utjecaja na vojnike od strane njihovih nadređenih časnika.

Nije neuobičajeno da izborno zakonodavstvo omogući osnivanje posebnih biračkih mjesta u okviru vojnih jedinica smještenih daleko od naseljenih mjesta. Ukoliko se takva organizacija ne može izbjeći, ona treba biti praćena dodatnim obrazloženjem da su ovakvi slučajevi iznimke i gdje god je to u geografskom smislu moguće, birači koji su pripadnici vojnih snaga trebaju glasovati na biračkim mjestima kao i ostali građani.

Kada se radi o lokalnim izborima, pripadnik vojske treba normalno glasovati u onoj izornoj jedinici u kojoj je njegovo stalno mjesto prebivališta. Ovo je nužno kako bi se osiguralo da lokalne predstavnike biraju oni koji imaju prebivalište u danoj zajednici, a ne birači koji nemaju stvarnih veza s danim područjem.

13.9. Usuglašavanje načela prilagođavanja potrebama birača i mehanizama zaštite od izborne prijevare

Pažljivo se treba uspostaviti ravnoteža između prilagođavanja potrebama birača i potrebe za zaštitom od izbornih prijevare. Ukoliko nisu precizno propisane, odredbe usmjerene na prilagođavanje potrebama određenih skupina birača, kroz utvrđivanje posebnih postupaka glasovanja, može lako doći do zlouporabe od strane osoba koje pokušavaju glasovati više od jedan put ili koji ne ispunjavaju uvjete za posebne postupke glasovanja. Stoga, takve odredbe treba pažljivo izraditi i analizirati. Analitičari izbornoga zakonodavstva trebaju procijeniti nudi li pravni okvir odgovarajuće zaštitne mjere za sprječavanje moguće zlouporabe i prijevare u slučajevima kada su dopušteni alternativni načini glasovanja.



OESS/ENS ESCHENBACHER

14.

Transparentnost pri prebrojavanju i tabeliranju glasova

14.1. Opća načela

Pravično i točno prebrojavanje glasova je temelj demokratskih izbora. Ovo je standard utvrđen u stavku 7.4 OESS-ovog Kopenhagenskog dokumenta iz 1990. godine, kojim se zahtijeva da glasovi "moraju biti prebrojani i upisani pošteno, a zvanični rezultati objavljeni". To podrazumijeva prebrojavanje i tabeliranje glasova uz nazočnost promatrača i da je cijeli proces kojim se utvrđuje pobjednik izbora potpuno transparentan. Pravni okvir treba osigurati nazočnost promatrača – domaćih i stranih – i predstavnika medija, političkih stranaka i kandidata tijekom prebrojavanja i tabeliranja glasova.

Pravni okvir mora jasno definirati izbornu formulu koja će se koristiti kako bi se glasovi pretvorili u mandate. Pragovi, kvote i svi drugi detalji izborne formule moraju biti jasno navedeni, kao i sve mogućnosti kao što su izjednačenje glasova, povlačenje kandidature i smrt kandidata. Zakon mora jasno definirati koji glasački listići su važeći, a kada se smatraju nevažećima. Pravila za utvrđivanje valjanosti glasačkih listića ne mogu biti toliko stroga da bezrazložno oduzimaju pravo glasa biračima. Temeljno načelo bi trebalo biti da se, ukoliko je volja birača jasno izražena, glasački listić mora brojati. Na primjer, ukoliko birač zaokruži svoj izbor umjesto da stavi znak pored svog izbora, to ne znači da se njegov listić treba proglasiti nevažećim.

14.2. Prebrojavanje glasačkih listića

Bez obzira broje li se glasački listići na biračkim mjestima ili na nekoj središnjoj lokaciji, zakon treba osigurati nazočnost promatrača i propisati da im izborna tijela trebaju pomoći u radu. Pravni okvir također treba osigurati zaštitne mjere ukoliko se koristi tehnologija i glasački listići se ne broje ručno. U pravnom okviru trebaju postojati odredbe koje omogućuju neovisno verificiranje točnosti i pouzdanosti hardvera i softvera koji se koriste za brojanje glasačkih listića. Bez obzira koristi li se ručno, mehaničko ili elektroničko brojanje, procedure za reviziju i inspekciju moraju postojati kako bi se osigurala točnost i pouzdanost. Procedure također moraju biti uspostavljene kako bi se osigurala mogućnost evidentiranja primjedbi na brojanje glasova, uključujući i primjedbe vezane za kriterije koji se koriste za utvrđivanje valjanosti glasačkih listića.

Pravni okvir treba jasno utvrditi kako promatrači mogu umnožavati ili će dobiti primjerke svih zapisnika, lista i specifikacija. Zakon mora također jasno predvidjeti koja vladina tijela, ako bilo koja, imaju odgovornost zaprimiti ove informacije prije potvrđivanja izbornih rezultata. Zapisnici i evidencijski listovi trebaju biti završeni kemijskom olovkom u prostorijama odgovarajućeg izbornog tijela. Očigledne pogreške i propusti trebaju se rješavati uz nazočnost svih članova danog izbornog povjerenstva.

14.3. Tabeliranje rezultata

Pravni okvir treba jasno i nedvosmisleno propisati procedure i odgovarajuće rokove za prenošenje glasačkih listića, zapisnika rezultata prebrojavanja i drugih izbornih materijala od izbornih tijela na nižoj razini do neposredno nadređenih ili viših tijela u svrhe tabeliranja i čuvanja. Zakon treba propisati da brojke za svaki dio rezultata budu dostupne u tabelama ili u sličnom obliku koji omogućuje promatračima pratiti rezultate na svakom biračkom mjestu i lokaciji za prebrojavanje glasova na svim razinama zbrajanja do utvrđivanja konačnih rezultata. Tabelarna evidencija treba sadržavati detaljne informacije uključujući broj iskorištenih i neiskorištenih glasačkih listića, broj nevažećih i uništenih listića, te broj glasova za svaku političku stranku ili kandidata. Ove informacije trebaju se razvrstati prema alternativnim metodama glasovanja, kao što je prijevremeno glasovanje, glasovanje putem pošte ili mobilno glasovanje (ukoliko je primjenjivo). Ova razina detalja nužna je kako bi se omogućilo promatračima pratiti rezultate i utvrditi gdje je možda došlo do izbornih prijevara, ukoliko su brojevi na nezakonit način izmijenjeni tijekom procesa izrade tabela. Međutim,

treba razmotriti koje se informacije zapravo trebaju objaviti jer to može utjecati na tajnost glasovanja (osobito kada je ograničeni broj birača koristio alternativne metode glasovanja).

Strogo definirana podjela između izbornih tijela i državnih vlasti je također od ključne važnosti tijekom procesa tabeliranja rezultata. Izborna zakonodavstva mora osigurati načela prema kojima samo članovi izbornih tijela trebaju biti uključeni u proces tabeliranja izbornih rezultata, kao i da promatrači mogu imati pristup procesu.

14.4. Javno objavljivanje i publiciranje rezultata prebrojavanja i tabeliranja

Pravni okvir treba jasno utvrditi mogu li izborna tijela objaviti djelomične ili preliminarne rezultate prije njihove konačne potvrde. Pravovremeno objavljivanje djelomičnih ili preliminarnih rezultata od strane izbornoga tijela doprinosi ukupnoj transparentnosti izbornoga procesa. Također, na taj način se dopunjuju slične objave preliminarnih rezultata iz izlaznih anketa ili iz sjedišta stranaka i kandidata. Ovo također može spriječiti izborna sjedišta stranaka ili kandidata da daju pogrešne izjave. Ukoliko se rezultati mogu objaviti prije konačne potvrde, pravni okvir treba jasno utvrditi postupak za takvo objavljivanje.

Pravni okvir treba propisati kako je sva relevantna izborna dokumentacija dostupna na javni uvid, uključujući zapisnike, detaljne tabele i evidencijske listove, te odluke koje utvrđuju ili utječu na izborne rezultate. Dobra praksa je javno objaviti takve dokumente na svim razinama izbornih tijela, uključujući biračka mjesta i izborna tijela na srednjoj i višim razinama. Ovakvi detaljni tabelarni prikazi mogu biti objavljeni i u službenim glasilcima i drugim medijima kada rezultati budu potvrđeni. Također, dobra je praksa sudionicima izbora dostaviti takve detaljne rezultate, preliminarne i konačne u elektroničkom obliku ili ih objaviti na internetu. Propust da se pravnim okvirom regulira javno objavljivanje rezultata prebrojavanja glasova i tabeliranja na svim razinama na kojima su izbori održani može samo olakšati ili povećati mogućnost izbornih prijevara.

14.5. Potvrđivanje rezultata i postupci nakon izbora

Pravni okvir treba jasno propisati datume konačne potvrde izbornih rezultata, način na koji se obavlja postupak konačnog potvrđivanja, uključujući javno objavljivanje i obavještanje kandidata o njihovom izboru i mandatima izabranih kandidata. Pored toga, zakon mora biti jasan glede okolnosti pod kojima se može zahtijevati ponovno prebrojavanje glasova ili novi izbori na određenom ili svim biračkim mjestima. Zakon treba precizno definirati tko može zahtijevati ponovno prebrojavanje glasova ili nove izbore, rok za podnošenje takvih zahtjeva, te sve nužne procedure uključene u pripremu zahtjeva i rok za odlučivanje po zahtjevu, datum ponovnog prebrojavanja glasova ili novih izbora, kao i prema kojim procedurama će se isti provoditi. Važno je da ponovno prebrojavanje glasova uključuje istu razinu transparentnosti kao i prvo prebrojavanje glasačkih listića.

Pravni okvir treba propisati sigurno pohranjivanje i čuvanje svih glasačkih listića i izbornih materijala do isteka roka predviđenog za podnošenje zakonskih prigovora i pritužbi na potvrđene rezultate. Zakon također, treba precizno definirati koliko dugo nakon isteka svih rokova za podnošenje prigovora i pritužbi, izborni dužnosnici mogu uništiti glasačke

listiće i izborne materijale, te na koji način se to radi. Pored toga, primjereno je i da zakon propiše arhiviranje određenih izbornih materijala, kao što su zapisnici o rezultatima izbora, za istraživačke, obrazovne i povijesne svrhe.

14.6. Iznimka glede osobne sigurnosti

U izvanrednim okolnostima, objavljivanje izbornih rezultata na razini biračkih mjesta bi moglo ugroziti sigurnost birača ili članova izbornoga povjerenstva. Ovakva mogućnost postoji kada se izbori održavaju neposredno nakon nasilnog sukoba kada su tenzije još uvijek na visokoj razini i kada postoji vjerojatnost za pojavu nasilja. Zakon može predvidjeti ograničene iznimke od ovih načela, koji su primjenjivi samo u izvanrednim i nasilnim okolnostima, kako bi se izbjegle situacije koje bi mogle dovesti do povrjeđivanja osoba.



15.

Korištenje novih tehnologija prigodom glasanja

15.1. Opća razmatranja

U zemljama u kojima se koriste nove tehnologije za glasanje, važno je da pravni okvir na odgovarajući način propiše njihovu primjenu. Procedure i uvjeti za korištenje informacijskih tehnologija tijekom elektroničkoga glasanja, prebrojavanja i tabeliranja rezultata moraju biti precizno regulirane u izbornom zakonodavstvu. Često se važni dijelovi nalaze u drugim zakonskim propisima, kao što su propisi o zaštiti podataka. Također, treba uzeti u obzir ranije sudske postupke koji se odnose na nove tehnologije u izbornom procesu i nastalu sudsku praksu.

Kao prvo, reguliranje se može uraditi samim izbornim zakonom ili, alternativno, pravni okvir može utvrditi samo opća pravila, dok će detalji biti ostavljeni za propisivanje izbornom tijelu u obvezujućim podzakonskim aktima. Iako druga navedena mogućnost nudi prednosti u smislu prilagodljivosti, ona može dati previše prostora za prilagodbu izbornih procedura potrebama novih tehnologija, umjesto suprotno, te dovesti do zaobilazanja važnih mjera zaštite ukoliko vremenski rok postane prekratak zbog kašnjenja u implementaciji sustava novih tehnologija za glasovanje.

Kao drugo, važno je da izorno zakonodavstvo jasno propiše minimalna načela glede tajnosti glasovanja, jednakosti, univerzalnosti, transparentnosti i odgovornosti. Jednakost i tajnost glasovanja su dio ustava mnogih država. Ukoliko su potrebne posebne odredbe kako bi se osiguralo da sustav novih tehnologija za glasovanje jamči ova načela, idealno bi bilo da je to utvrđeno izbornim zakonom. Jamstvo jednakog prava glasa primjenjivo na glasovanje na glasačkim listićima treba biti navedeno u zakonu kao nešto što se primjenjuje u novim tehnologijama za glasovanje. Iako je način glasovanja drukčiji kada se koriste nove tehnologije za glasovanje, temeljno načelo jednakoga prava glasa je isto i ne smije se zanemariti. Pravni okvir to mora jasno, izričito i nedvojbeno definirati.

Tekst zakona mora obuhvatiti tehnološke procese na točan i precizan način, koji je transparentan, objektivan i primjenjiv u svim mogućim situacijama. Zakon treba regulirati raspodjelu, uspostavu, početak, rad, zaustavljanje i zatvaranje sustava, kao i čuvanje, prebrojavanje i tabeliranje glasova. Ovo je dovoljno složeno pitanje kada se reguliraju izbori koji se provode s tiskanim glasačkim listićima, a izazov može biti još veći prilikom propisivanja odredbi za nove tehnologije za glasovanje. Kao što je slučaj i kod tiskanih glasačkih listića, zakon treba definirati jasne kriterije za utvrđivanje valjanosti elektroničkih glasačkih listića, osobito u slučaju propusta u funkcioniranju sustava novih tehnologija za glasovanje.

Izorno zakonodavstvo također treba predvidjeti kako sustav glasovanja putem novih tehnologija može osigurati da se glasovi prebrojavaju na pošten način. To znači da u slučaju pritužbe ili revizije rezultata, sam sustav novih tehnologija za glasovanje treba osigurati mogućnost verificiranja glasačkih listića koji su ispunjeni elektronički. Stoga, temeljno načelo koje treba uzeti u obzir je kako sustav novih tehnologija za glasovanje mora osigurati fizičku evidenciju na papiru koju birači mogu verificirati i koju birač može pogledati prije nego što izađe iz kabine za glasovanje. Na taj način se biraču omogućuje da provjeri je li njegov odabir točno evidentiran. Još jedno temeljno načelo je da se obvezne revizije trebaju provoditi nakon glasovanja u dovoljnom broju nasumično odabranih biračkih mjesta. Također treba postojati mogućnost za dodatne revizije na drugim biračkim mjestima gdje je to potrebno zbog prigovora ili potrebe za ponovnim prebrojavanjem.

Izorno zakonodavstvo treba utvrditi obujam u kojemu je moguće pratiti nove tehnologije za glasovanje. Postoje različite opcije kako se može regulirati pristup novim tehnologijama za glasovanje putem zakona – treba li uključiti načelo potpunoga pristupa ili se treba primjenjivati na konkretne aspekte koji su nužni za "minimalnu razinu transparentnosti". Pristup se može osigurati kroz mogućnost testiranja novih tehnologija za izbore na neprijateljski način (u kojemu stručnjak pokušava identificirati sigurnosne slabosti ili druge nedostatke na jedan neplaniran način), ili putem pregleda dokumentacije od samoga početka projekta,

uključujući studije izvodivosti, materijale o nabavama, priručnike, evaluacijska i certifikacijska izvješća, izvorne kodove ili elektroničke zapise sustava. Bez obzira koji se stav zauzme, izborni zakonodavstvo države treba jasno regulirati ovo pitanje i dati dovoljnu razinu detalja promatračima, kandidatima i političkim strankama kako bi točno znali koja prava imaju kada je u pitanju pristup novim tehnologijama glasovanja.

Još jedno pitanje koje se mora riješiti je kako utvrditi načelo odgovornosti u izbornim zakonima i propisima. Ukoliko nove tehnologije za glasovanje ili neke njihove dijelove dostavljaju privatni dobavljači, zakon treba jasno regulirati odgovornost dobavljača kako bi se osiguralo da postoje posljedice u slučaju neispunjavanja ugovornih obveza koje se odnose na nove tehnologije za glasovanje. Privatni dobavljači ne smiju zamijeniti bilo koju bitnu dužnost izbornih tijela koja i dalje zadržavaju potpunu kontrolu nad izbornim procesom. Slično tomu, agencije za certificiranje i druga tijela moraju imati čvrstu odgovornost kako bi se osiguralo da izvršavaju svoje dužnosti i zadatke propisane zakonom.

U smislu sigurnosti novih tehnologija za glasovanje, važno je da pravni okvir uključi krivične odredbe za napad na sustave novih tehnologija glasovanja uz odgovarajuće sankcije za ova kršenja. Ove kaznenopravne sankcije možda već postoje u kaznenom zakonodavstvu koje uređuje računalne sustave i elektroničke mreže. Međutim, možda je bolje rješenje definirati posebne odredbe u izbornom zakonodavstvu koje će uređivati napad na sustave novih tehnologija za glasovanje.

Posebna pozornost treba se posvetiti zakonskim odredbama koje se odnose na pritužbe i žalbe. Pravni okvir treba omogućiti podnošenje pritužbi i žalbi koje se odnose na korištenje samoga sustava tijekom glasovanja i postupka prebrojavanja glasova ili drugih elemenata samoga procesa, kao što je certifikacija ili na zabrinutosti kako sustav novih tehnologija za glasovanje nije funkcionirao pravilno. Iako sustav novih tehnologija za glasovanje omogućuje brzo izvještavanje o rezultatima, to ne smije isključiti mogućnost podnošenja žalbi ili pobijanja rezultata, a rokovi utvrđeni zakonom trebaju na primjeren način odražavati ovo pravo.

U slučaju zakonskog osporavanja rezultata, trebaju postojati smjernice koje se odnose na pravni temelj za provedbu ponovnog brojanja i koje tijelo ima ovlaštenje zahtijevati ponovno brojanje. Ponovno brojanje može se zahtijevati ukoliko postoji pritužba koja tvrdi kako postoje dokazi o anomalijama ili propustima sustava glasovanja putem novih tehnologija koji su mogli utjecati na rezultate.

U konačnici, nužno je da zakonski propisi koji se odnose na nove tehnologije za glasovanje budu sukladni usvojenim propisima o zaštiti podataka. Stavak 24. OESS-ovog Moskovskog dokumenta iz 1991. prepoznaje pravo na privatnost. Ovo je osobito važno kod primjene tehnologija gdje se identitet birača može evidentirati na neki način, kao što je na primjer proces glasovanja putem interneta.

Pored uspostave minimalnih kriterija za korištenje novih tehnologija za glasovanje, određena područja koja se moraju obuhvatiti zakonom uključuju:

- Obujam pristupa novim tehnologijama za glasovanje koji će se omogućiti promatračima, kandidatima i političkim strankama;

- Proceduralni koraci za revizije i ponovno brojanje;
- Papirne dokumentacije koju birač može verificirati u određivanju rezultata u slučaju pritužbi;
- Definiranje ugovorne obveze prodavača, certifikacijskih agencija i dobavljača;
- Odredbe o odgovornosti javnih dužnosnika i izbornih tijela;
- Kaznenopravne sankcije u slučaju zlouporabe novih tehnologija za glasovanje;
- Pritužbe i žalbe glede korištenja novih tehnologija za glasovanje; i
- Propisi o zaštiti podataka.

Gore navedene oblasti trebaju se detaljno urediti kroz tekst koji je razumljiv općoj javnosti, a ne samo pojedincima stručnjacima u oblastima tehnologija. Ovo je osobito važno u slučajevima kada će uvođenje novih tehnologija za glasovanje vjerojatno dovesti do pritužbi prije i tijekom izbora.

15.2. Propisi za zaštitu podataka u oblasti automatske obrade podataka

Zaštita osobnih podataka svakog pojedinačnog birača dobila je na važnosti širenjem primjene elektroničkih tehnologija u izbornim procesima. Pored općeg prava na privatnost i zaštitu osobnih podataka, postoje konkretni standardi koji se primjenjuju kada se osobni podatci "automatski obrađuju". Važno je da analitičar zakonodavstva procijeni zakonske odredbe u odnosu na standarde za automatsku obradu podataka, kao i opće pravo na privatnost.

Osobni podatci definiraju se kao bilo koje informacije koje se odnose na identitet ili koje identificiraju pojedinca. Automatska obrada uključuje sljedeće operacije, ukoliko se provodi u cijelosti ili djelomično na automatski način: čuvanje podataka, analiziranje tih podataka, izmjena podataka, brisanje, vraćanje podataka ili dijeljenje podataka. Automatska obrada osobnih podataka podliježe sljedećim načelima:

- Zakonodavstvo države mora sadržavati odredbe o zaštiti podataka za reguliranje automatske obrade osobnih podataka;
- Osobni podatci prikupljaju se samo za konkretne, ograničene, jasno navedene i zakonite svrhe uz odobrenje dane osobe;
- Osobni podatci koji se obrađuju moraju biti odgovarajući, relevantni, točni i, ukoliko je nužno, ažurirani; sve razumne mjere moraju se poduzeti kako bi se upotpunili, ispravili, blokirali ili izbrisali podatci koji nisu potpuni ili točni;
- Osobni podatci se ne obrađuju u bilo koje svrhe koje nisu sukladne onoj za koju se prikupljaju i ne obrađuje se više osobnih podataka nego što je nužno;

- ❑ Osjetljivi podatci koji se odnose na osuđivanje za kaznena djela, politička mišljenja, vjerska uvjerenja ili druga uvjerenja, kao i osobni podatci koji se odnose na zdravlje ili seksualnu orijentaciju ne smiju se automatski obrađivati, osim ukoliko su domaćim zakonom utvrđeni odgovarajući zaštitni mehanizmi;
- ❑ Poduzimaju se odgovarajuće mjere sigurnosti za zaštitu osobnih podataka od slučajnoga ili neovlaštenog uništavanja ili gubitka, kao i od neovlaštenog pristupa, mijenjanja ili dijeljenja podataka;
- ❑ Osobni podatci ne čuvaju se duže nego što je nužno;
- ❑ Birači se upoznaju s postojanjem automatskih dosjeka s osobnim podacima, kategorijama osobnih informacija koje dosjei sadrže i tko ima kontrolu nad dosjeka;
- ❑ Svaka osoba ima pravo na pristup, u razumljivom obliku u razumnim intervalima i bez prekomjernog kašnjenja ili troška, potvrdi čuvaju li se njegovi ili njezini podatci u nekom automatiziranom dosjeu;
- ❑ Svaka osoba ima pravo pristupiti osobnim podacima koji su ispravljeni ili izbrisani ukoliko su netočni ili su obrađeni suprotno zakonu;
- ❑ Svaka osoba ima pravo na pravni lijek ukoliko se ne ispoštuje zahtjev za ispravkom ili brisanjem, a zahtjev je bio opravdan;
- ❑ Domaći zakon mora osigurati odgovarajuće sankcije i pravne lijekove za kršenje ovih temeljnih načela; i
- ❑ Bilo kakve iznimke ili ograničenja temeljnih načela su, kao i kada su u pitanju druge iznimke i ograničenja ljudskih prava, ograničeni na ona koja su nužna za zaštitu temeljnih vrijednosti u demokratskom društvu.

Gore navedena načela zaštite podataka trebaju se poštovati i primjenjivati pri uvođenju novih informacijskih tehnologija u izborni proces. Gore navedena načela su također u procesu razvoja jer se međunarodni dokumenti revidiraju kako bi se održao korak s napretkom tehnologije. Ovo je još jedna oblast pravne regulative u kojoj analitičar mora razmotriti najnovije odluke ugovornog tijela i Europskog suda za ljudska prava glede pitanja privatnosti.



OESS/BERNHARD KNOLL

16.

Zaštita izbornih prava

16.1. Opća načela

Pravni okvir mora osigurati učinkovite postupke i pravne lijekove za zaštitu izbornih prava u svim fazama izbora, uključujući registriranje birača, političkih stranaka i kandidata; raspodjelu državnih sredstava i pristup medijima; tijekom aktivnosti kampanje; glasovanja, brojanja, tabeliranja i objave rezultata.⁶⁰ Aktivno i pasivno biračko pravo predstavljaju ljudska prava i zahtijevaju učinkovit pravni lijek u slučaju kršenja. Primjerene procedure za zaštitu jednakoga prava glasovanja i drugih izbornih prava moraju postojati prije, tijekom

⁶⁰ Za dodatne informacije, vidjeti *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System* (Varšava: OESS Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2000.), <<http://www.osce.org/odhr/elections/17567>>.

i nakon izbora. Stoga, pravni okvir za izbore mora utvrditi detaljne i odgovarajuće odredbe kojima se štite izborna prava.⁶¹

Način kako izborno zakonodavstvo štiti izborna prava je u velikoj mjeri utvrđen sveukupnim okvirom koji regulira upravna tijela, sudove i donošenje presuda u okviru sudskog sustava. Kao rezultat toga, kao i u slučaju odabira izbornoga sustava, odabrani pravni okvir za zaštitu izbornih prava neće biti isti u svim državama.

16.2. Transparentnost upravnih i sudskih postupaka

Postupanje po pritužbama i žalbama, uključujući one podnesene izbornoj administraciji i sudovima, treba biti transparentno i dostupno javnosti. Razmatranje i rješavanje pritužbi i žalbi, kao i svi drugi dijelovi izbornoga procesa, treba biti transparentno kako bi birači i kandidati bili sigurni kako će se poštovati volja birača. Transparentnost također zahtijeva ne samo da se odluke donose tako da javnost ima pristup postupcima i dokumentima, nego i da odluke uključuju osnovne razloge i obrazloženja koja ih podržavaju. Treba jasno pokazati da odluka ima činjenično i pravno uporište, te da nije proizvoljna.

16.3. Dosljednost i jednoobraznost procesa i odluka

Pravni okvir treba osigurati jasan i razumljiv proces podnošenja pritužbi i žalbi koji definira ulogu svake razine tijela izborne administracije i svake razine suda. Kako bi se osigurala dosljednost i jednoobraznost procesa i odluka, pravnim okvirom treba izbjeći uspostavu višestrukih mjesta na kojima se razmatraju ista pitanja. Ovo je od ključne važnosti za donošenje razumnih odluka i izgradnju stabilne upravne i sudske prakse za zaštitu izbornih prava i rješavanje izbornih sporova. Pravni okvir mora definirati jasan i učinkovit proces i identificirati koja tijela rade na utvrđivanju činjenica u prvom stupnju, a koja imaju ulogu drugostupanjskih tijela.

16.4. Pravo na podnošenje pritužbe i traženje zaštite

Pravni okvir treba jasno utvrditi tko može podnijeti pritužbu za izborna kršenja tijelima izborne administracije i sudovima. Pravni okvir treba utvrditi da svaki birač, kandidat ili politička stranka ima pravo podnijeti žalbu odgovornom tijelu kada dođe do kršenja izbornih prava. Mora se voditi računa pri izradi takvih odredbi kao bi se osiguralo da se pravo na traženje zaštite izbornih prava ne ograničava nepravedno na određeni broj skupina, kao što su političke stranke ili kandidati.

16.5. Rok za podnošenje pritužbi

Rokovi su nužni i sigurno postoji očigledna dodatna vrijednost u izbjegavanju dugotrajnih sporova i sudskih postupaka prije utvrđivanja rezultata izbora. Rokovi, međutim, ne trebaju

61 ODIHR je objavio sveobuhvatan pregled dobre prakse i standarda za rješavanje izbornih sporova, koji je naveden u Dodatku u napomeni 60. Ova publikacija predstavlja detaljnu analizu relevantnih pitanja i trebaju je koristiti analitičari izbornog zakonodavstva kada razmatraju pitanje zaštite izbornih prava. Ovo poglavlje razmatra najvažnija pitanja koja se trebaju obuhvatiti pravnim okvirom za zaštitu izbornih prava.

biti ograničavajući kako ne bi ugrozili mogućnost dobivanja pravičnog rješenja na opravdanu pritužbu. Kratak rok može dovesti do nepravde ili zaobilaženja volje birača, na primjer, ukoliko podnositelj pritužbe nije u mogućnosti pravovremeno podnijeti pritužbu, ne svojom pogreškom. U interesu javnosti i pravde, treba razmotriti osiguravanje zakonskih iznimki kojima se produžuje rok kada podnositelj pritužbe nije mogao znati za kršenje u danom vremenskom roku kako bi izvršio podnesak.

16.6. Žurno odlučivanje o pritužbama

Zakon mora zahtijevati da odgovarajuće tijelo izborne administracije ili sud razmotri, analizira i donese brzu odluku o pritužbi. Načelo koje dijele mnogi pravni sustavi je da je zakašnjela pravda - uskraćena pravda. Pravni lijek koji se donese prekasno nije od velike koristi. Jedan primjer za to može biti odluka o ukidanju rješenja da se odbije registriranje kandidata, koju tijelo izborne administracije donese nakon završetka izbora.

O nekim pritužbama može se odlučiti u vrlo kratkom razdoblju. S druge strane, neke pritužbe zahtijevaju više vremena za odlučivanje. Rokovi za razmatranje pritužbi, stoga, trebaju omogućiti određeni stupanj prilagodljivosti s obzirom na razinu tijela izborne administracije ili suda i prirodu same pritužbe. Kada se odluka o pritužbi donese, ona se odmah treba prenijeti podnositelju pritužbe i svim drugim zainteresiranim stranama, koje također trebaju dobiti primjerak pisane odluke.

16.7. Pitanja koja se tiču dokaza

Pitanje koji dokazi su prihvatljivi za razmatranje može biti od ključne važnosti jer obično pobjednik u pitanju dokaza je i pobjednik samog izbornog spora. Važno je da pravni okvir predvidi prihvatljive dokaze i da smjernice prije nego li se pojavi izborni spor. Sve stranke moraju unaprijed znati koja vrsta dokaza se smatra prihvatljivom za dana pitanja prigodom odlučivanja o sporu.

Jedno od pitanja koje se stalno pojavljuje jeste može li se određena evidencija s biračkog mjesta smatrati "uvjerljivim" dokazom za određeno pitanje ili kao vrsta dokaza koju sud razmatra zajedno s drugom vrstom dokaza. Ovo pitanje se često ponavlja tijekom izbora kada izborni zakon predviđa "knjigu evidencije" ili sličan dokument koji se vodi na biračkom mjestu. Jedan stav je kako se čvrsti dokazni zahtjevi trebaju primjenjivati i kako propust evidentiranja kršenja na biračkom mjestu u knjigu evidencije sprječava podnositelja pritužbe da dobije učinkovit pravni lijek. Sukladno ovom stavu, vjerodostojan dokaz može se predstaviti u smislu kršenja ili pogrešaka koje su se dogodile tijekom brojanja ili tabeliranja rezultata na biračkom mjestu ili u izbornom povjerenstvu, ali dokazi se neće uzeti u obzir zbog nepostojanja pisanog traga takvoga kršenja ili pogreške u "knjizi evidencije".⁶²

62 Sličan restriktivan stav zauzeli su još neki glede prirode obrasca zapisnika koji se vodi na biračkom mjestu koji navodi kandidate i broj glasova koje su dobili. Neki su mišljenja da zapisnici izbornih tijela nisu odluke ili aktovi izbornih tijela nego jednostavno matematički izračuni, a da matematički izračun ne može biti predmet prigovora sudu. Prema ovom stavu, također, propust evidentiranja primjedbe u zapisniku rezultata dovodi do ukidanja prava na žalbu na zapisnik.

Iako je učinkovit za rješavanje predmeta, gore navedeni pristup je formalan i može dovesti do sprječavanja zaštite jednakoga biračkoga prava. Bolji pristup je kada pravni okvir osigura da se razmatraju svi dokazi koji su temeljem okolnosti dovoljno pouzdani i ukazuju da će se njihovim razmatranjem raditi u interesu birača i pravde. Europski sud za ljudska prava dao je savjet protiv ovakvog "formalizma" pri odlučivanju u izbornim sporovima:

"Naknadne žalbe podnositelja [...] nisu dovoljno razmotrene. Osobito, oba suda oslanjala su se na iznimno formalne razloge kako ne bi ušli u razmatranje biti pritužbe podnositelja, utvrđujući kako nije dostavio ovjerene preslike relevantnih izjava promatrača i kako nije dostavio za svoju drugostupanjsku žalbu dokumentirani dokaz da je zaista podnio zahtjev Središnjem izbornom povjerenstvu-u. [...] U okolnostima tog predmeta, međutim, Sud je utvrdio kako takav krut i previše formalan pristup nije opravdan sukladno Konvenciji.

U tom smislu, Sud se poziva na Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanskog povjerenstva, koje upozorava na prekomjeran formalizam u razmatranju žalbi vezanih za izbore, osobito kada je u pitanju prihvatljivost žalbe".⁶³

Bez obzira koji dokazni standardi su utvrđeni zakonskim okvirom za rješavanje izbornih sporova, zakon mora osigurati dovoljna upozorenja sudionicima izbora glede posljedica ukoliko se ne sačuvaju određeni oblici dokaza ili ne podnesu prigovori, ili naprave upisi u službene obrasce, zapisnike i evidenciju na biračkim mjestima. Ukoliko zakon jasno utvrdi posljedice za propust glede čuvanja određenih oblika dokaza, onda stranke nemaju izgovor kada se njihove pritužbe odbiju zbog nepostojanja potrebnih dokaza.

16.8. Pravni lijekovi

Pravni okvir treba osigurati učinkovite pravne lijekove za zaštitu ljudskih prava. Kada se osporavaju izborni rezultati, učinkovit pravni lijek mora zahtijevati da vlasti proglase rezultate nevažećima u slučaju ozbiljnih kršenja. Kada nepravilnosti mogu utjecati na raspodjelu mandata ili određivanje pobjednika izbora, jedini učinkovit pravni lijek može biti proglašavanje rezultata nevažećim.

U nekim slučajevima poništavanje rezultata nije odgovarajući pravni lijek. Kada se točni rezultati mogu utvrditi putem ponovnog prebrojavanja glasačkih listića ili pažljivog pregleda i ispravka zapisnika, bolje je ispoštovati volju glasača nego poništiti rezultate izbora. Pravni okvir treba osigurati da je pravni lijek koji se primjenjuje onaj koji predstavlja najbolje rješenje za danu nepravilnost. Treba imati na umu kako jedinstven oblik pravnoga lijeka nije rješenje za sve izborne nepravilnosti. Stoga, pravni okvir treba osigurati konkretna rješenja kako bi se riješile konkretne nepravilnosti.

63 *Aliyev protiv Azerbajdžana*, br. 18705/06, §§85-93, 8. travnja 2010. godine.

16.9. Pravo podnošenja žalbe sudu

Zakon mora osigurati pravo na podnošenje žalbe na konačnu odluku izbornoga tijela odgovarajućem sudu. Odgovarajući sud treba imati ovlaštenja pregledati i donijeti konačnu presudu po danom pitanju. Postupci suda i odluke suda trebaju podlijegati općim načelima koji su gore navedeni glede početnog razmatranja pritužbi, osobito glede transparentnosti i odgovarajućeg pravnog lijeka za danu nepravilnost.

16.10. Kaznene odredbe za odvratanje od kršenja izbornih prava

Zaštita izbornih prava je od ključne važnosti za utvrđivanje pravnoga okvira koji potiče provedbu demokratskih izbora. Stoga, ne samo da trebaju postojati mehanizmi za učinkovite pravne lijekove u smislu zaštite izbornih prava, nego također i odgovarajuće kaznenopravne i upravne sankcije koje odvrataju od kršenja zakona i sprječavaju povredu prava glasovanja. Međutim, mora se voditi računa kako se ne bi uspostavio sustav u kojemu je moguće kazneno goniti suprotne strane na temelju politički motiviranih i nedokazanih navoda. Pored toga, sve sankcije i kazne trebaju predstavljati razmjernu kaznu za ponašanje koje je dovelo do povrede.

DODATAK

1. Izvori standarda

A. Ujedinjeni narodi

UNIVERZALNA DEKLARACIJA O LJUDSKIM PRAVIMA

Članak 21.

1. Svatko ima pravo sudjelovati u upravljanju svojom zemljom, izravno ili putem slobodno izabраних predstavnika.

2. Svatko ima pravo na jednak pristup javnim službama u svojim zemljama.

3. Volja naroda je temelj državne vlasti. Ta volja se mora izražavati na povremenim i poštenim izborima koji se provode uz opće i jednako pravo glasa i tajnim glasovanjem ili nekim drugim jednako slobodnim glasačkim postupkom.

MEĐUNARODNI PAKT O GRAĐANSKIM I POLITIČKIM PRAVIMA

Članak 19.

1. Svatko ima pravo zadržati svoja mišljenja bez miješanja sa strane.

2. Svatko ima pravo na slobodu izražavanja; ovo pravo obuhvaća slobodu traženja, primanja i širenja informacija i ideja svake vrste, bez obzira na granice, usmenim, pismenim putem ili u tiskanom obliku ili umjetničkom obliku, ili putem bilo kojeg drugog medija po osobnom izboru.

Članak 21.

Pravo na mirno okupljanje mora biti priznato. Nikakva ograničenja ne mogu se postaviti za ostvarenje ovoga prava, osim onih koja su nametnuta sukladno zakonu i koja su nužna u demokratskom društvu u interesu državne sigurnosti ili javne sigurnosti, javnoga reda, zaštite javnoga zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih.

Članak 22.

1. Svatko ima pravo slobodnoga udruživanja s drugim osobama, uključujući pravo na osnivanje ili pristupanje sindikatima s ciljem zaštite svojih interesa.

Članak 25.

Svaki građanin mora imati pravo i mogućnosti, bez ikakvih razlika navedenih u članku 2. i bez neutemeljenih ograničenja:

- (a) sudjelovati u vođenju javnih poslova, izravno ili preko slobodno izabranih predstavnika;
- (b) birati i biti biran na poštenim povremenim izborima s općim i jednakim pravom glasa koje se provodi tajnim glasovanjem, uz jamstvo slobodnog izražavanja volje birača;
- (c) imati pristup javnim službama u svojoj zemlji sukladno načelu opće jednakosti.

MEĐUNARODNA KONVENCIJA O UKLANJANJU SVIH OBLIKA RASNE DISKRIMINACIJE

Članak 5.

Prema temeljnim obvezama navedenim u članku 2. ove Konvencije, države članice obvezuju se zabraniti i ukinuti rasnu diskriminaciju u svim njezinim oblicima i jamčiti pravo svakome na jednakost pred zakonom bez obzira na rasu, boju kože ili nacionalno ili etničko podrijetlo, osobito glede uživanja sljedećih prava:

- (a) prava na jednako postupanje pred sudovima i svakim drugim sudskim tijelom;
- (b) prava na sigurnost osoba i zaštitu države od nasilja i zlostavljanja bilo od strane vladinih službenika, neke osobe, skupine ili ustanove;
- (c) političkih prava, osobito prava sudjelovanja na izborima, prava glasa i kandidature – na temelju općeg i jednakog prava glasa, prava sudjelovanja u vladi kao i u upravljanju javnim poslovima, na svim razinama, i prava pristupa, pod jednakim uvjetima, javnim dužnostima;
- (d) Ostala građanska prava, a osobito:
 - (i) Pravo slobode kretanja i boravka u granicama države;
 - (ii) Pravo napuštanja bilo koje zemlje, uključujući vlastitu, i pravo povratka u svoju zemlju;
 - (iii) Pravo na državljanstvo;
 - (iv) Pravo na sklapanje braka i izbor supružnika;
 - (v) Pravno na vlasništvo kao pojedinca ili u zajednici s drugima;
 - (vi) Pravo na nasljeđivanje;
 - (vii) Pravo na slobodu misli, savjesti i vjere;
 - (viii) Pravo na slobodu mišljenja i izražavanja;
 - (ix) Pravo na slobodu mirnoga okupljanja i udruživanja;

KONVENCIJA O UKLANJANJU SVIH OBLIKA DISKRIMINACIJE ŽENA

Članak 7.

Države strane poduzimaju sve odgovarajuće mjere radi uklanjanja diskriminacije žena u političkom i javnom životu zemlje, a osobito osiguravaju ženama, pod jednakim uvjetima kao i muškarcima, pravo:

- (a) glasovanja na svim izborima i javnim referendumima i da mogu biti izabrane u sva tijela koja se biraju javnim izborima;
- (b) sudjelovanja u stvaranju i provedbi vladine politike i zauzimanja javnih položaja te obavljanja svih javnih dužnosti na svim razinama vlasti;
- (c) sudjelovanja u radu nevladinih organizacija i udruga koje se bave javnim i političkim životom u zemlji.

KONVENCIJA O POLITIČKIM PRAVIMA ŽENA

Članak 1.

Žene imaju pravo bez ikakve diskriminacije glasovati na svima izborima pod jednakim uvjetima kao i muškarci.

Članak 2.

Žene imaju pravo biti birane u sva javno izabrana tijela, utemeljena po državnim zakonima, pod jednakim uvjetima kao i muškarci, i bez ikakve diskriminacije.

Članak 3.

Žene imaju pravo biti na javnim dužnostima i obavljati sve javne dužnosti utemeljene državnim zakonima, pod jednakim uvjetima kao i muškarci, bez ikakve diskriminacije.

MEĐUNARODNA KONVENCIJA O ZAŠTITI PRAVA SVIH RADNIKA MIGRANATA I ČLANOVA NJIHOVIH OBITELJI

Članak 41.

1. Radnici migranti i članovi njihovih obitelji imaju pravo sudjelovati u javnim poslovima države podrijetla i glasovati i biti birani na izborima te države, sukladno njezinom zakonodavstvu.

2. Države na koje se ovo odnosi omogućit će uživanje ovih prava na način kako je to odgovarajuće i sukladno svojem zakonodavstvu.

KONVENCIJA O PRAVIMA OSOBA S INVALIDITETOM

Članak 29. – Sudjelovanje u političkom i javnom životu

Države potpisnice jamče osobama s invaliditetom njihova politička prava i mogućnost uživanja prava na ravnopravnoj osnovi s drugim osobama, te se obvezuju:

- A. osigurati osobama s invaliditetom da mogu učinkovito i u potpunosti sudjelovati u političkom i javnom životu, na jednakoj osnovi s drugim osobama, izravno ili putem slobodno izabranih predstavnika, uključujući i pravo i mogućnost osoba s invaliditetom da glasuju i budu birane, između ostalog, kroz:
 - I. osiguravanje da glasačke procedure, prostorije i materijali za glasovanje budu odgovarajući, pristupačni i jednostavni za razumijevanje i uporabu;
 - II. zaštitu prava osoba s invaliditetom na tajno glasovanje na izborima i javnim referendumima, bez zastrašivanja, i uz mogućnost kandidiranja na izborima i da vrše dužnost i obavljaju sve javne dužnosti na svim razinama vlasti, olakšavajući korištenje potpornih i novih tehnologija gdje je to primjenjivo;
 - III. jamčenje izražavanja slobodne volje osoba s invaliditetom kao birača, i radi toga, kad je potrebno, na njihov zahtjev, omogućavanje osobe koju oni odaberu pomaže u glasanju;
- B. aktivno promovirati okruženje u kojemu osobe s invaliditetom mogu učinkovito i potpuno sudjelovati u vođenju javnih poslova, bez diskriminacije i ravnopravno s drugima, te poticati njihovo sudjelovanje u javnim poslovima, uključujući:
 - I. sudjelovanje u nevladinim organizacijama i udrugama koje se bave javnim i političkim životom zemlje, te u aktivnostima i vođenju političkih stranaka;
 - II. osnivanje i pristupanje organizacijama osoba s invaliditetom kako bi ih one predstavljale na međunarodnoj, državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

TEMELJNA NAČELA O RASELJAVANJU UNUTAR DRŽAVE

Načelo 22.

1. Raseljene osobe, bilo da žive u centru za raseljene osobe ili ne, ne smiju biti diskriminirane u uživanju sljedećih prava zbog činjenice da su raseljene:

- (a) prava na slobodu mišljenja, savjesti, vjere, uvjerenja i izražavanja;
- (b) prava slobodno tražiti zaposlenje i sudjelovati u gospodarskim aktivnostima;

- (c) prava slobodno se udruživati i ravnopravno sudjelovati u aktivnostima u zajednici;
- (d) prava glasovati i sudjelovati u državnim i javnim poslovima, uključujući pravo na pristup sredstvima nužnim za uživanje tog prava; i
- (e) prava na komunikaciju na jeziku koji razumiju.

B. Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi

ZAVRŠNI DOKUMENT SASTANKA U BEČU (TREĆI SASTANAK U VEZI TEMA SA KONFERENCIJE U HELSINKIJU) BEČ, 1989.

(11) Potvrđuju kako će poštovati ljudska prava i temeljne slobode, uključujući slobodu mišljenja, savjesti, vjere ili uvjerenja za sve osobe bez obzira na temelju rase, spola, jezika ili vjerske pripadnosti. Također potvrđuju, opći značaj ljudskih prava i temeljnih sloboda čije je poštovanje ključni čimbenik mira, pravde i sigurnosti, koji je nužan kako bi se osigurao razvoj prijateljskih odnosa i suradnje među njima kao i između svih država.

(12) Izražavaju opredijeljenost da jamče učinkovito uživanje ljudskih prava i temeljnih sloboda svih koji potječu iz suštinskog dostojanstva ljudskih bića i koji su nužni za slobodan i puni razvoj. Prepoznaju kako su građanska, politička, ekonomska, socijalna, kulturna i druga prava i slobode od iznimne važnosti i moraju se u potpunosti ostvariti kroz sva dostupna sredstva.

(13) U tom kontekstu, one će

(13.7) – osigurati ljudska prava i temeljne slobode svima na svom teritoriju i koji podliježu njihovoj nadležnosti bez ikakve razlike na temelju rase, boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, vlasništva, rođenja ili drugoga statusa;

(13.9) – osigurati učinkovite pravne lijekove kao i dostupnost potpunih informacija onima koji tvrde kako su prekršena njihova ljudska prava i temeljne slobode, te će, između ostalog, učinkovito primjenjivati sljedeće pravne lijekove:

- pravo pojedinca na ulaganje žalbe izvršnim, zakonodavnim, sudskim i upravnim tijelima;
- pravo na pravično i javno suđenje u razumnom vremenskom roku pred neovisnim i nepristranim sudom, uključujući pravo na iznošenje pravnih argumenata i na zastupanje od strane pravnoga zastupnika po osobnom izboru;
- pravo na brzo i službeno informiranje o odluci donesenoj po žalbi, uključujući pravni temelj za donošenje takve odluke. Ova informacija se u pravilu daje u pisanom obliku i, u svakom slučaju, na način koji će omogućiti pojedincu učinkovito iskoristi daljnje dostupne pravne lijekove.

(15) Države članice potvrđuju svoju odlučnost da osiguraju jednaka prava muškarcima i ženama, stoga će poduzeti sve nužne mjere, uključujući zakonodavne mjere, kako bi promovirale jednako učinkovito sudjelovanje muškaraca i žena u političkom, ekonomskom, društvenom i kulturnom životu. Razmotrit će mogućnost pristupanja Konvenciji o ukidanju svih oblika diskriminacije žena ukoliko to do sada nisu uradile.

KOPENHAGENSKI DOKUMENT KONFERENCIJE CSCE-a O HUMANOJ DIMENZIJI (29. LIPNJA 1990.)

Države članice izrazile su svoje uvjerenje kako puno poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda i razvoj društava na temelju pluralističke demokracije i vladavine prava predstavljaju preduvjet za napredak u uspostavi dugotrajnog poretka mira, sigurnosti, pravde i suradnje koji žele uspostaviti u Europi. Također su ponovno potvrdile svoju predanost potpunoj provedbi odredbi konačnog dokumenata i OEES-ovih dokumenata koji se odnose na humanu dimenziju koji su usmjereni na nadogradnju napretka koji su već postigli.

Kako bi se poboljšalo poštovanje i uživanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, unaprijedili kontakti ljudi i riješila pitanja koja su humanitarnoga karaktera, države članice dogovorile su se sljedeće:

(1) Države članice izražavaju uvjerenje da je zaštita i promocija ljudskih prava i temeljnih sloboda jedna od osnovnih svrha vlada te ponovno potvrđuju kako prepoznaju da ova prava i slobode čine temelj slobode, pravde i mira.

(2) Odlučne su podržati i unaprijediti ona načela pravde koja čine temelj vladavine prava. Smatraju kako vladavina prava ne podrazumijeva samo formalnu zakonitost koja osigurava regularnost i dosljednost u postizanju i ostvarivanju demokratskog poretka, nego i pravdu utemeljenu na prepoznavanju i punom prihvaćanju vrhovnih vrijednosti ljudske osobe koju jamče institucije, osiguravajući okvir za potpuno njezino izražavanje.

(3) Potvrđuju da je demokracija temeljni element vladavine prava. Prepoznaju važnost pluralizma glede političkih organizacija.

(5) [Države članice] svečano se obvezuju da među onim elementima pravde koji su nužni za potpuno izražavanje suštinskog dostojanstva, i jednakih i neotuđivih prava svih ljudskih bića su sljedeći:

- (5.1) – slobodni izbori koji će se održavati u razumnim razdobljima tajnim glasovanjem ili jednako slobodnom procedurom glasovanja, pod uvjetima koji u praksi osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja birača glede izbora njihovih predstavnika;
- (5.2) – osnivanje vlade koje je reprezentativno po prirodi i gdje je izvršna vlast odgovorna izabranoj zakonodavnoj vlasti ili biračkom tijelu;
- (5.3) – obveza vlade i javnih tijela da poštuju ustav i da djeluju sukladno zakonu;

- (5.4) – jasna podjela između države i političkih stranaka; osobito nespajanje stranaka s državom;
- (5.5) – aktivnost vlade i uprave, kao i pravosuđa, provodit će se sukladno sustavu utvrđenom zakonom. Mora se osigurati poštovanje takvoga sustava;
- (5.7) – ljudska prava i temeljne slobode jamče se zakonom i sukladno njihovim obvezama i međunarodnom pravu;
- (5.8) – zakoni, usvojeni kroz javnu proceduru, i propisi, objavljuju se što je uvjet za njihovu primjenu. Ovi tekstovi će biti dostupni svima;
- (5.9) – sve osobe imaju jednako pravo pred zakonom i imaju pravo bez ikakve diskriminacije na jednaku zaštitu sukladno zakonu. U tom smislu, zakon zabranjuje bilo kakvu diskriminaciju i jamči svim osobama jednaku i učinkovitu zaštitu od diskriminacije na bilo kojem temelju;
- (5.10) – svatko ima učinkovito pravo na pravni lijek protiv upravnih odluka, kao i jamstvo poštovanja temeljnih prava i osiguravanje pravnoga integriteta;
- (5.11) – upravne odluke protiv osobe moraju biti u potpunosti opravdane i u pravilu navesti dostupne uobičajene pravne lijekove;
- (5.12) – osigurat će se neovisnost sudaca i nepristran rad javnoga pravosuđa;
- (5.16) – pri odlučivanju o krivičnim navodima protiv osobe ili njegovim/njezinim pravima i obvezama u sudskim postupcima, svatko ima pravo na pravično i javno suđenje od strane kompetentnog, neovisnog i nepristranog suda uspostavljenog po zakonu;
- (5.20) – razmatrajući važan doprinos međunarodnih instrumenata u oblasti ljudskih prava za vladavinu zakona na državnoj razini, države članice potvrđuju da će razmotriti pristupanje Paktu o građanskim i političkim pravima, Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i drugim odgovarajućim međunarodnim instrumentima, ukoliko to do sada nisu uradili;
- (5.21) – kako bi se dopunili domaći pravni lijekovi i u boljoj mjeri osiguralo da države članice poštuju međunarodne obveze koje su preuzele, države članice razmotrit će pristupanje regionalnim ili globalnim međunarodnim konvencijama koje se odnose na zaštitu ljudskih prava, kao što je Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava ili Opcionalni protokol Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji utvrđuju procedure za traženje pravne zaštite od međunarodnih tijela.

(6) Države članice izjavljuju kako je volja naroda izražena slobodno i pravično na povremenim i općim izborima temelj autoriteta i legitimiteta svake vlasti. Stoga će zemlje članice, shodno tomu, poštovati prava svojih građana da sudjeluju u vlasti svoje zemlje, bilo izravno ili putem svojih predstavnika slobodno izabranih tijekom pravičnog izbornog procesa. One prepoznaju svoju odgovornost da brane i štite, sukladno svojim zakonima, međunarodne obveze glede ljudskih prava i druge međunarodne obveze, demokratski poredak, slobodno uspostavljen voljom naroda, a protiv aktivnosti pojedinaca, skupina ili organizacija koje se bave ili odbijaju suprotstaviti se terorizmu ili nasilju, usmjerenom na svrgavanje takvoga poretka ili poretka druge države članice.

(7) Kako bi se osiguralo da volja naroda služi kao temelj autoriteta vlasti, države članice će

- (7.1) – održavati izbore u prihvatljivim vremenskim razmacima, kako je propisano zakonom;
- (7.2) – omogućiti da sva mjesta u barem jednom domu državnoga zakonodavnog tijela budu slobodno izabrana voljom naroda;
- (7.3) – jamčiti opća jednaka prava glasa svim punoljetnim građanima;
- (7.4) – osigurati da se glasovanje obavlja tajno ili drugom odgovarajućom slobodnom procedurom glasovanja i da se prebrojavanje i izvještavanje vrši pošteno, a službeni rezultati priopćavaju javno;
- (7.5) – poštovati prava građana da zahtijevaju političke ili javne dužnosti, pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija, bez diskriminacije;
- (7.6) – poštovati prava pojedinaca i skupina da osnivaju, potpuno slobodno, vlastite političke stranke ili druge političke organizacije, te takvim političkim strankama i organizacijama osigurati nužna pravna jamstva koja će im omogućiti međusobno se natjecati temeljem jednakog postupanja pred zakonom i od strane vlasti;
- (7.7) – osigurati da zakon i državna politika omogućuju vođenje političkih kampanja u pravičnom i slobodnom ozračju u kojem političke stranke i kandidati neće biti spriječeni bilo administrativnim mjerama, nasiljem ili zastrašivanjem slobodno predstaviti svoje stavove i mišljenja ili u kojoj se birači onemogućavaju da budu informirani i raspravljaju o njima ili da daju svoj glas bez straha od odmazde;
- (7.8) – omogućiti da nikakve zakonske ili administrativne prepreke ne stoje na putu neometanog pristupa medijima, bez diskriminacije, za sve političke skupine i pojedince koji žele sudjelovati u izbornom procesu;
- (7.9) – osigurati da kandidati koji dobiju nužan broj glasova propisan zakonom zauzmu svoje dužnosti, te da im se omogući ostanak na svojim dužnostima do kraja mandata ili njegovog okončanja na način koji je predviđen zakonom sukladno demokratskoj parlamentarnoj i ustavnoj praksi.

(8) Države članice smatraju kako nazočnost promatrača, stranih i domaćih, može unaprijediti izborni proces u zemljama u kojima se održavaju izbori. Stoga pozivaju promatrače iz drugih država članica CSCE-a i odgovarajućih privatnih institucija i organizacija koji žele promatrati tijekom njihovih državnih izbornih procesa u onoj mjeri u kojoj je to predviđeno zakonom. Također će nastojati olakšati sličan pristup izbornim procesima koji se održavaju na nižim razinama od državne. Takvi promatrači neće se miješati u sam izborni postupak.

(9) Države članice potvrđuju da:

- (9.1) – svatko ima pravo na slobodu izražavanja, uključujući pravo na komunikaciju. Ovo pravo uključuje slobodu mišljenja i širenja informacija i ideja bez miješanja javnih vlasti i bez obzira na granice. Uživanje ovoga prava može biti predmet onih ograničenja koja su utvrđena zakonom i sukladno međunarodnim standardima. Osobito se neće

nametati ograničenja na pristup i korištenje sredstava za umnožavanje dokumenata bilo koje vrste, uz poštovanje, međutim, prava koja se odnose na intelektualno vlasništvo, uključujući autorska prava;

- (9.2) – svatko ima pravo na mirno okupljanje i proteste. Bilo kakva ograničenja koja se mogu staviti na uživanje ovih prava bit će utvrđena zakonom i sukladna međunarodnim standardima;
- (9.3) – pravo na udruživanje se jamči. Jamči se i pravo na osnivanje i opće pravo na odlučivanje o članstvu i slobodno pristupanje sindikatu. Ova prava isključuju bilo kakvu prethodnu kontrolu. Sloboda udruživanja za radnike, uključujući pravo na štrajk se jamči pod uvjetima utvrđenim zakonom i sukladno međunarodnim standardima;

(10) Pri potvrđivanju svoje obveze osigurati učinkovito pravo pojedinaca da budu upoznati i djeluju sukladno ljudskim pravima i temeljnim slobodama, te aktivno doprinijeti, pojedinačno ili putem udruživanja s drugim, promociji i zaštiti istih, države članice izražavaju svoju obvezu:

- (10.3) – osigurati da pojedinci imaju mogućnost uživanja prava na udruživanje, uključujući pravo na osnivanje, pridruživanje i učinkovito sudjelovanje u nevladinim organizacijama koje se bave promocijom i zaštitom ljudskih prava i temeljnih sloboda, uključujući sindikate i skupine za praćenje ljudskih prava;

(24) Države članice osigurat će da gore navedeno uživanje ljudskih prava i temeljnih sloboda ne podliježe bilo kakvim ograničenjima, osim onim utvrđenim zakonom, te da su sukladne obvezama utvrđenim međunarodnim pravom, osobito Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima i s drugim međunarodnim obvezama, a naročito s Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima. Ova ograničenja su po prirodi iznimke. Države članice osigurat će da se ova ograničenja ne zlorabe i ne primjenjuju na proizvoljan način, već tako da se osigura učinkovito uživanje ovih prava. Bilo kakva ograničenja prava i sloboda moraju se u demokratskom društvu odnositi na jedan od ciljeva važećih zakona i biti strogo razmjerna cilju tog zakona.

(31) Osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama imaju pravo uživati potpuno i učinkovito svoja ljudska prava i temeljne slobode bez bilo kakve diskriminacije, i uz jednakost pred zakonom. Države članice usvojit će, ako je to nužno, posebne mjere usmjerene na osiguravanje osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama da imaju punu ravnopravnost s drugim građanima u korištenju i uživanju ljudskih prava i temeljnih sloboda.

PARIŠKA POVELJA ZA NOVU EUROPU – SAMIT CSCE-a (21. STUDENOGA 1990. GODINE)

Ljudska prava, demokracija i vladavina prava

Demokratska vlast se temelji na volji naroda izraženoj na regularan način putem slobodnih i poštenih izbora.

Svatko ima pravo: (...) sudjelovati na slobodnim i poštenim izborima.

DOKUMENT MOSKOVSKOG SASTANKA KONFERENCIJE CSCE-a O HUMANOJ DIMENZIJI, MOSKVA 1991.

(18) Države članice ponavljaju svoju obvezu glede vladavine prava navedenu u Kopenhagenskom dokumentu i potvrđuju svoju predanost podržavanju i unaprjeđenju ovih načela pravde koja čine temelj vladavine prava. Naročito, ponovno potvrđuju kako je demokracija ključni element vladavine prava, a kako je pluralizam važan glede političkih organizacija.

- (18.1) Zakoni će se izrađivati i usvajati kao rezultat otvorenog postupka koji odražava volju naroda, bilo izravno ili putem njihovih odabranih predstavnika.
- (18.2) Svatko ima pravo na učinkovitu pravnu zaštitu od upravnih odluka na način koji jamči poštovanje temeljnih prava i osiguravanje pravnog integriteta.

(19) Države članice

- (19.1) – poštovat će međunarodno priznate standarde koji se odnose na neovisnost sudaca i nositelja pravosudnih dužnosti i nepristran rad javnoga pravosuđa, uključujući, između ostalog, Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima;
- (19.2) – pri primjeni odgovarajućih standarda i provedbi obveza, osigurat će da je neovisnost pravosuđa zajamčena i uključena u ustav ili zakon države, te da se poštuje u praksi, uz posebno poštovanje Osnovnih načela neovisnosti pravosuđa, koja između ostalog, utvrđuju:
 - zabranu neprimjerenog utjecaja na suce (...)

(26) Države članice potvrđuju pravo na slobodu izražavanja, uključujući pravo na komunikaciju i pravo medija na prikupljanje, izvještavanje i davanje informacija, vijesti i mišljenja. Bilo kakva ograničenja glede korištenja ovoga prava bit će utvrđena zakonom i sukladna međunarodnim standardima. Također, prepoznaju kako su neovisni mediji od ključne važnosti za slobodno i otvoreno društvo i odgovorne sustave vlade i osobito važni za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

- (26.1) Smatraju kako tiskani mediji i emiteri na njihovom teritoriju trebaju uživati neograničen pristup stranim vijestima i informativnim službama. Javnost treba imati sličnu slobodu primanja i davanja informacija i ideja bez miješanja javnih tijela, bez obzira na granice, uključujući i putem stranih publikacija i emitera. Bilo kakva ograničenja

glede korištenja ovoga prava bit će utvrđena zakonom i sukladno međunarodnim standardima.

(40.2) – poštovati Konvenciju o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), ukoliko su potpisnice, a ukoliko to nisu još uradile, razmotrit će ratificiranje i pristupanje Konvenciji; Države koje su ratificirale ili pristupile ovoj Konvenciji uz određene zadržke, razmotrit će njihovo povlačenje;

(41) Države članice odlučile su:

- (41.1) – osigurati zaštitu ljudskih prava osobama s invaliditetom;
- (41.2) – poduzeti korake kako bi osigurale jednake mogućnosti za te osobe i njihovo potpuno sudjelovanje u životu i društvu;

HELSINŠKI DOKUMENT: IZAZOVI PROMJENE (SAMIT PREDSEDNIKA DRŽAVA ILI VLADA), HELSINKI 1992.

Radnici migranti

Države članice

(36) Naglašavaju kako su ljudska prava i temeljne slobode univerzalne prirode i da ih također uživaju radnici migranti bez obzira gdje žive, te naglašavaju važnost provedbe svih CSCE-ovih opredjeljenja glede radnika migranata i njihovih obitelji koji zakonito borave u državama članicama;

DOKUMENT IZ BUDIMPEŠTE: PUT KA ISTINSKOM PARTNERSTVU U NOVOJ ERI (SAMIT PREDSEDNIKA DRŽAVA ILI VLADA), BUDIMPEŠTA 1994.

Sloboda izražavanja/slobodni mediji

36. Države članice ponovno potvrđuju kako je sloboda izražavanja temeljno ljudsko pravo i temeljna komponenta demokratskog društva. U tom smislu, neovisni i pluralistički mediji nužni su za slobodno i otvoreno društvo i odgovorne sustave vlade. Kao vodeće načelo prihvaćaju obvezu štiti ovo pravo.

ISTAMBULSKI DOKUMENT (SAMIT PREDSEDNIKA DRŽAVA ILI VLADA), ISTAMBUL 1999.

25. Potvrđujemo našu obvezu provedbe slobodnih i pravičnih izbora sukladno OESS-ovim opredjeljenjima, osobito onim navedenim u Kopenhagenskom dokumentu iz 1990. Prepoznavamo pomoć koju ODIHR može pružiti državama članicama u izradi i provedbi izbornih zakona i propisa. Sukladno ovim obvezama pozvat ćemo na naše izbore promatrače iz drugih država članica, ODIHR-a, Parlamentarne skupštine OESS-a i odgovarajućih institucija i organizacija koji žele pratiti naše izborne procese. Slažemo se da ćemo pravovremeno pratiti ODIHR-ove ocjene izbora i preporuke.

26. Potvrđujemo važnost neovisnosti medija i slobodnog protoka informacija, kao i pristup javnosti informacijama. Preuzimamo obvezu poduzimanja svih nužnih koraka kako bismo osigurali temeljne uvjete za slobodne i neovisne medije i nesmetan prekogranični i međudržavni protok informacija, jer smatramo da je to temeljna komponenta bilo kojeg demokratskog, slobodnog i otvorenog društva.

27. Nevladine organizacije (NVO) mogu imati ključnu ulogu u promociji ljudskih prava, demokracije i vladavine prava. One predstavljaju sastavni dio jakog civilnog društva. Obvezujemo se da ćemo poboljšati mogućnosti NVO-a da daju svoj puni doprinos daljnjem razvoju civilnog društva i poštovanju ljudskih prava i temeljnih sloboda.

C. Vijeće Europe

PROTOKOL UZ EUROPSKU KONVENCIJU O ZAŠTITI LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA

Članak 3.

Uvažene ugovorne strane preuzimaju obvezu održavanja slobodnih izbora putem tajnoga glasovanja i u prihvatljivim vremenskim razmacima, pod uvjetima koji će osigurati slobodu izražavanja mišljenja naroda pri odabiru zakonodavne vlasti.

KONVENCIJA O SUDJELOVANJU STRANACA U JAVNOM ŽIVOTU NA LOKALNOJ RAZINI

Članak 6.

Sve strane preuzimaju obvezu, sukladno odredbama članka 9. stavak 1. dati svakom strancu pravo glasa i pravo sudjelovanja na izborima za lokalne vlasti, ukoliko on/ona ispunjava iste zakonske uvjete koji se primjenjuju na državljane i ukoliko zakonito boravi u danoj državi 5 godina prije samih izbora.

Međutim, ugovorna strana može izjaviti, prigodom podnošenja instrumenta ratifikacije, prihvaćanja, odobrenja ili pristupanja, kako namjerava ograničiti primjenu stavka 1. samo na pravo glasovanja.

2. Dodatni izvori

OSCE/ ODIHR

Effective Participation and Representation in Democratic Societies (Varšava: OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2007.), <<http://www.osce.org/odihr/24995>>.

Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States (Varšava: OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2003.), <<http://www.osce.org/odihr/elections/13957>>.

Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (Varšava: OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2007.), <<http://www.osce.org/odihr/24523>>.

Guidelines on Population Registration (Varšava: OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2009.), <<http://www.osce.org/odihr/39496>>.

Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process (Varšava: OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2001.), <<http://www.osce.org/odihr/elections/13963>>.

Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections (Varšava: OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2004.), <<http://www.osce.org/odihr/elections/13938>>.

Handbook for National Human Rights Institutions on Women's Rights and Gender Equality (Varšava: OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2012.), <<http://www.osce.org/odihr/97756>>.

Handbook for the Observation of Voter Registration (Varšava: OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2012.), <<http://www.osce.org/odihr/elections/92058>>.

Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel (Varšava: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2008), <<http://www.osce.org/odihr/31393>>.

Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions (Varšava: OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2012.), <<http://www.osce.org/odihr/elections/92057>>.

Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly (Varšava: OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2011.), <<http://www.osce.org/odihr/82979>>.

National Minority Standards: A Compilation of OSCE and Council of Europe Texts (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2007), <<http://www.osce.org/hcnm/78056>>.

Election Observation Handbook: Sixth Edition (Varšava: OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2010.), <<http://www.osce.org/odihr/elections/68439>>.

Guidelines on Political Party Regulation (Varšava: OEES-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2010.), <<http://www.osce.org/odihr/77812>>.

Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System (Varšava: OEES-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, 2000.), <<http://www.osce.org/odihr/elections/17567>>.

Venecijansko povjerenstvo o demokraciji kroz pravo

“Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report”, Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijansko povjerenstvo), Strasbourg, 23. svibnja 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)>.

“Declaration of Global Principles for Non-Partisan Election Observation and Monitoring by Citizen Organizations and Code of Conduct for Non-Partisan Citizen Election Observers and Monitors”, 3. travnja 2012. Ujedinjeni narodi, New York, <<http://www.gndem.org/declaration-of-global-principles>>.

“Report on Measures to Improve the Democratic Nature of Elections in Council of Europe Member States”, Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijansko povjerenstvo), Strasbourg, 20. ožujka 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)>.

“Electoral Law and National Minorities”, Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijansko povjerenstvo), Strasbourg, 25. siječnja 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)>.

“Guidelines for Constitutional Referendums at National Level”, Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijansko povjerenstvo), Strasbourg, 11. srpnja 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)>.

“Opinion on the Need for a Code of Good Practice in the Field of Funding Electoral Campaigns”, Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijansko povjerenstvo), Strasbourg, 20. lipnja 2011. (CDL-AD (2011)020), <[http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/CDL-AD\(2011\)020.aspx](http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/CDL-AD(2011)020.aspx)>.

“Report on Democracy, Limitation of Mandates and Incompatibility of Political Functions”, Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijansko povjerenstvo), Strasbourg, 17. prosinca 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)>.

“Report on Dual Voting for Persons Belonging to National Minorities”, Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijansko povjerenstvo), Strasbourg, 16. lipnja 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)>.

“Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities’ Participation in Decision-Making Process in European Countries”, Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijansko povjerenstvo), Strasbourg, 15. ožujka 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)>.

“Revised Interpretive Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities”, Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijansko povjerenstvo), Strasbourg, 19. prosinca 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)>.

“Report on Out-of-Country Voting”, Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijansko povjerenstvo), Strasbourg, 24. lipnja 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)>.

Europska komisija

Compendium of International Standards for Elections (London: Network of Europeans for Electoral Democracy Support, 2007), <http://eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/docs/compendium_en.pdf>.

Handbook for European Union Election Observation: Second Edition (Brussels: European Commission, 2008), <http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/election_observation_missions/documents/eu_election_observation_handbook_en.pdf>.

International IDEA

Code of Conduct for Political Parties: Campaigning in Democratic Elections (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2009), <http://www.idea.int/publications/coc_campaigning/>.

Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2012), <<http://www.global-commission.org/sites/global-commission.org/files/DeepeningDemocracyFinalReport.pdf>>.

Designing for Equality: Best-fit, medium-fit and non-favourable combinations of electoral systems and gender quotas (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2011), <http://www.idea.int/publications/designing_for_equality/>.

Direct Democracy: The International IDEA Handbook, (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008), <http://www.idea.int/publications/direct_democracy/>.

Election Coverage from a Gender Perspective. A Media Monitoring Manual (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2011), <http://www.idea.int/publications/election_coverage_gender_perspective/>.

Electoral Justice: The International IDEA Handbook, (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010), <http://www.idea.int/publications/electoral_justice/>.

Electoral Management during Transition: Challenges and Opportunities (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2012), <<http://www.idea.int/publications/electoral-management-during-transition/>>.

Electoral System Design: The New International IDEA Handbook (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2007), <<http://www.idea.int/publications/esd/>>.

Engaging the Electorate: Initiatives to Promote Voter Turnout From Around the World (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006), <http://www.idea.int/publications/vt_ee/>.

Introducing Electronic Voting: Essential Considerations (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2011), <<http://www.idea.int/publications/introducing-electronic-voting/>>.

The Integrity of Elections: The Role of Regional Organizations (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2012), <<http://www.idea.int/publications/integrity-of-elections/index.cfm>>.

Voting from Abroad: The International IDEA Handbook (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2007), <http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/>.

Ujedinjeni narodi

Women and Elections: Guide to Promoting the Participation of Women in Elections (United Nations, 2005), <<http://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/publication/WomenAndElections.pdf>>.

3. Bitni predmeti Europskog suda za ljudska prava

A. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. 35373/97, 17. prosinca 2002. godine

Abdulkadir Aydin i ostali protiv Turske, br. 53909/00, 20. rujna 2005. godine

Ahmed i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. 22954/93, 2. rujna 1998. godine

Alije protiv Azerbajdžana, br. 18705/06, 8. travnja 2010. godine

Aziz protiv Cipra, br. 69940/01, 22. lipnja 2004. godine

Bowman protiv Ujedinjenog Kraljevstva [GC], br. 24839/94, 19. veljače 1998. godine

Castells protiv Španjolske, br. 11798/85, 23. travnja 1992. godine

Komunistička partija Rusije i ostali protiv Rusije, br. 29400/05, 19. lipnja 2012. godine

Gaulieder protiv Slovačke, br. 36909/97, 18. svibnja 2000. godine

Gruzijaska radnička stranka protiv Gruzije, br. 9103/04, 8. srpnja 2008. godine

Gitonas i ostali protiv Grčke, br. 18747/91 i 19376/92 i 19379/92, 1. srpnja 1997. godine

Grosaru protiv Rumunjske, br. 78039/01, 2. lipnja 2010. godine

Hilbe protiv Lihtenštajna, br. 31981/96, 7. rujna 1999. godine

Hirst protiv Ujedinjenog Kraljevstva (Br.2) [GC], br. 74025/01, 6. listopada 2005. godine

Incal protiv Turske, [GC], br. 22678/93, 9. lipnja 1998. godine

Iwanczuk protiv Poljske, br. 25196/94, 15. studenoga 2001. godine

Jeruzalem protiv Austrije, br. 26958/95, 27. veljače 2001. godine

Koprivica protiv Crne Gore, br. 41158/09, 22. studenoga 2011. godine

Kovach protiv Ukrajine, br. 39424/02, 7. veljače 2008. godine

Kiss protiv Mađarske, br. 38832/06, 20. svibnja 2010. godine

Krasnov i Skuratov protiv Rusije, br. 17864/04 i 21396/04, 19. srpnja 2007. godine

Labita protiv Italije [GC], br. 26772/95, 6. travnja 2000. godine

Lingens protiv Austrije, br. 9815/82, 8. srpnja 1986. godine

Lopes Gomes Da Silva protiv Portugala, br. 37698/97, 28. rujna 2000. godine

Mathieu - Mohin & Clerfayt protiv Belgije, br. 9267/81, 2. ožujka 1987. godine

Matthews protiv Ujedinjenog Kraljevstva [GC], br. 24833/94, 18. veljače 1999. godine

Mizzi protiv Malte, br. 17320/10, 22. studenoga 2011. godine

Oberschlick protiv Austrije (Br. 2), br. 20834/92, 1. srpnja 1997. godine

Paksas protiv Litvanije [GC], br. 34932/04, 6. siječnja 2011. godine

Pierre-Bloch protiv France, br. 24194/94, 21. listopada 1997. godine

Podkolzina protiv Latvije, br. 46726/99, 9. travnja 2002. godine

S. i Marper protiv Ujedinjenog Kraljevstva [GC], br. 30562/04 i 30555/04, 4. prosinca 2008. godine

Sadak i ostali protiv Turske (Br.2), br. 25144/94, 11. lipnja 2002. godine

Scoppola protiv Italije (Br. 3) [GC], br. 126/05, 22. svibnja 2012. godine

Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine [GC], br.27996/06 i 34836/06, 22. prosinca 2009. godine

Sidiropoulos i ostali protiv Grčke, br. 26695/95), 10. srpnja 1998. godine

Sitaropoulos i Giakoumopoulos protiv Grčke [GC], br. 42202/07, 15. ožujka 2012. godine

Socijalistička partija i ostali protiv Turske, br. 26482/95, 12. studenoga 2003. godine

Stankov & United Macedonian Organization Ilinden protiv Bugarske, br. 29221/95 & 29225/95, 2. listopada 2001. godine

Sukhovetsky protiv Ukrajine, br. 13716/02, 28. ožujka 2011. godine

Tanase protiv Moldavije [GC], br. 7/08, 27. travnja 2010. godine

TV Vest As & Rogaland Pensjonist parti protiv Norveške, br. 21132/05, 11. prosinca 2008. godine

Ujedinjena komunistička partija Turske i ostali protiv Turske [GC], br.19392/92, 30. siječnja 1998. godine

Vereingegen Tierfabriken Schweiz (VgT) protiv Švicarske (Br.2)[GC], br. 32772/02, 30. lipnja 2009. godine

Vogt protiv Njemačke [GC], br. 17851/91, 26. rujna 1995. godine

Yazar, Karatas, Aksoy i Radnička narodna stranka protiv Turske, br. 22723/93, 22724/93, i 22725/93, 9. travnja 2002. godine

Yumak i Sadak protiv Turske [GC], br. 102226/03, 8. srpnja 2008. godine

Zdanoka protiv Latvije [GC], br. 58278/00, 16. ožujka 2006. godine

Cilj ovih smjernica je utvrditi komponente pravnoga okvira za izbore i detaljno navesti standarde bitne za svaku od nužnih komponenti demokratskih izbora. Također, njihov je cilj doprinijeti jedinstvenosti, pouzdanosti, dosljednosti i točnosti prigodom pregleda i izrade izbornoga zakonodavstva. Stoga, ove smjernice mogu dati upute i onima koji vrše pregled izbornih zakona i propisa, kao i domaćim vlastima kada izrađuju ili vrše izmjene i dopune dokumenata vezanih za izbore.

OESS-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava objavio je prvo izdanje Smjernica 2001. godine. Od tada je došlo do mnogih unaprjeđenja međunarodnih standarda i dobrih praksi za demokratske izbore. Ovo drugo izdanje uzima u obzir sva ova unaprjeđenja i događanja.

Čitatelj također može vidjeti kako je uključen novi dio o novim tehnologijama za glasovanje, te da je proširena rasprava na temu izbornih jedinica i jednakoga biračkoga prava, izbornih pragova, zaštite podataka, provedbe izbora, nacionalnih manjina, pitanja rodne jednakosti, glasovanja raseljenih osoba, zaštite izbornih prava i glasovanja putem pošte, prijevremenog glasovanja i glasovanja putem opunomoćenika.