

**OSCE (O E B S)
ODIHR/OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND
HUMAN RIGHTS
(BDILJP/BIRO ZA DEMOKRATSKE INSTITUCIJE I LJUDSKA
PRAVA)**

**U P U T S T V A
Z A
EKSPERTSKU ANALIZU I OCJENU
IZBORNE REGULATIVE**

**VARŠAVA
JANUAR 2001**

SADRŽAJ

I.	UVOD4	
II.	OSNOVA MINIMUMA STANDARDA I ZAUZIMANJE STAVA/MIŠLJENJA ANALITIČARA	4
	A. Primarni izvori minimuma standarda	4
	B. Dopunski izvori	4
	C. Opšti stav analitičara/eksperta	5
	D. Uvažavanje predmeta analize	6
	E. Izuzetan značaj tačnosti/preciznosti prevoda	6
	F. Priprema	6
	G. Preporuke po prioritetu	6
	H. Istaći legitimnost, gdje god je moguće	6
	I. Objasniti razlog davanja preporuka	6
	J. Pojediniosti	7
III.	STRUKTURA PRAVNE REGULATIVE ZA IZBORE	7
	A. Korisnost i vrijednost pisanog zakona	7
	B. Ustavne odredbe	7
	C. Opšte/specijalno izborna zakonodavstvo	8
	D. Izborna zakonodavstvo/ostalo zakonodavstvo	9
	E. Izborna zakonodavstvo/uputstva Centralne izborne komisije	9
	F. Obim proučavanja/analize	10
IV.	IZBORNI SISTEM	10
	A. Odabir sistema	10
	B. Izabrane institucije	11
	C. Koliko često se izbori održavaju	11
	D. Organizacija izbornih jedinica	11
V.	PRAVO DA BIRA I BUDE BIRAN	12
	A. Opšte i jednako pravo glasa	12
	B. Bez pristrasnosti/diskriminacije	12
	C. Ispitivanje u pogledu ograničenja prava glasa	12
VI.	IZBORNE KOMISIJE/TIJELA	13
	A. Obrazovanje izbornih komisija/tijela	13
	B. Rad izbornih komisija/tijela	15
VII.	REGISTRACIJA BIRAČA I BIRAČKI SPISKOVI	15
	A. Transparentnost postupka	15
	B. Zaštita ličnih podataka i informacija	16

VIII. POLITIČKE PARTIJE I KANDIDATI	17
A. Jednak položaj pred zakonom	17
B. Sudjelovanje kandidata ili partija na izborima	17
C. Ponašanje političkih partija i kandidata za vrijeme izborne kampanje	20
D. Poseban problem prijevremenog okončanja mandata kandidata	20
IX. RAVNOPRAVAN TRETMAN I PRISTUP MEDIJIMA	20
A. Ravnopravan tretman i pristup	21
B. Ograničenje slobodnog izražavanja u toku izborne kampanje	22
X. FINANSIRANJE KAMPANJE I RASHODI	23
A. Javno finansiranje	23
B. Privatno finansiranje	23
C. Zahtjevi u pogledu saopštavanja i objavljivanja	24
XI. POSMATRAČI	24
DŽII. POSTUPCI GLASANJA	26
A. Tajnost glasanja	26
B. Postupci glasanja	27
C. Mobilno glasanje	27
D. Glasanje pripadnika vojske	28
E. Kako usaglasiti princip prilagodjavanja potrebama glasača sa zaštitom od izborne krađe	28
XIII. TRANSPARENTNOST PRILIKOM PREBROJAVANJA I RAZVRSTAVANJA GLASOVA	29
A. Opšti princip	29
B. Prebrojavanje glasačkih listića	29
C. Razvrstavanje izbornih rezultata	30
D. Javno objavljivanje i publikovanje rezultata prebrojavanja i razvrstavanja izbornih rezultata	30
E. Datum konačnog potvrđivanja rezultata izbora	31
F. Izuzeci u svrhu lične bezbjednosti glasača	31
XIV. PRIMJENA IZBORNIH PRAVA	32
PRILOG	34
I. PRIMARNI IZVORI MINIMUMA STANDARDA	34
A. <i>Ujedinjene Nacije</i>	34
B. <i>Savjet Evrope</i>	34
C. <i>Organizacija za bezbjednost i saradnju u Evropi</i>	34
II. DODATNI IZVORI	36
III. MODELI ZAKONA	36

**UPUTSTVA
ZA EKSPERTSKU ANALIZU I OCJENU IZBORNE REGULATIVE
JANUAR 2001**

I. UVOD

Cilj ovih uputstava je da propišu i definišu osnovne komponente pravne regulative namijenjene izborima, kao i minimum standarda relevantnih za svaku od komponenti, što svakako predstavlja osnovnu pretpostavku demokratičnosti izbora koju pravna regulativa jedne zemlje mora da omogući. Pored toga, ova uputstva treba da omoguće analitičarima i ekspertima koji vrše stručnu ocjenu/recenziju pravne regulative, takav pristup koji će omogućiti jedinstvenost, pouzdanost, konzistentnost i preciznost prilikom ocjenjivanja i analize zakonskih tekstova koji se odnose na izbore. Cilj ovih uputstava je takodje da pomogne parlamentu jedne zemlje prilikom izrade i dopune zakonskih tekstova kojima se reguliše izborni proces.

Uputstva je izradio OSCE/ODIHR (OEBS/BDILJP), Biro za demokratske institucije i ljudska prava, u saradnji sa Međunarodnim institutom za demokratiju i pomoć na izborima (IDEA)¹.

Poglavlja ovih UPUTSTAVA prezentirana su na takav način da omogućavaju i pomažu što jednostavnijoj metodološkoj analizi/recenziji i ocjeni izborne regulative. Naslov svakog od narednih poglavlja, počevši sa Poglavljem 3, identifikuje određenu temu/problem pravne regulative koji se obrađuje u dotičnom poglavlju. Poslije naslova, slijedi definicija cilja minimuma standarda relevantnog za datu komponentu pravne regulative. Na kraju svakog poglavlja, kao zaključak, data je lista pitanja/podsjetnik relevantnih pitanja za određenu komponentu. Analitičar/ekspert koji proučava ovu problematiku, može da se koristi upravo ovim podsjetnikom kako bi utvrdio da li je izborna regulativa čiju ocjenu daje obuhvatila i obradila sva relevantna pitanja koja se odnose na određenu komponentu pravne regulative.

**II. OSNOVA MINIMUMA STANDARDA I ZAUZIMANJE
STAVA/MIŠLJENJA
ANALITIČARA**

A. Primarni izvori minimuma standarda

Primarni izvori minimuma standarda propisani ovim UPUTSTVIMA predstavljaju međunarodne dokumente, uključujući Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima, Međunarodni sporazum o građanskim i političkim pravima, Evropski sporazum o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Parišku povelju za novu Evropu-CSCE samit 1990 i Dokument Kopenhagenske konferencije CSCE o ljudskoj dimenziji. Relevantni tekstovi ovih izvora dati su u PRILOGU ovih UPUTSTAVA. Analitičar treba takodje

da uzme u obzir i zakone takvih institucija kao što su Evropski sud za ljudska prava i Komisija Ujedinjenih Nacija za ljudska prava.

B. Dopunski izvori

Prilikom proučavanja pravne regulative za zemlje učesnice Organizacije za bezbjednost i saradnju u Evropi (OEBS), analitičar/ekspert mora takodje da konsultuje i završne izvještaje posmatračkih misija Biroa za demokratske institucije i ljudska prava (OEBS/BDILJP) sa izbora, ukoliko su takvi izvještaji na raspolaganju. Njebite OEBS/BDILJP-a (<http://njinj.osce.org/odihr>) omogućava pristup takvim izvještajima.

Kako je navedeno u Stavu 25 OEBS-ove Povelje o bezbjednosti u Evropi : „Mi prihvatamo pomoć koju BDILJP nudi zemljama učesnicama u izradi i primjeni izbornog zakonodavstva. U skladu sa ovakvim opredjeljenjima, mi ćemo se zalagati da posmatrači iz drugih zemalja učesnica OEBS-a, BDILJP-a, Parlamentarne skupštine OEBS-a i drugih odgovarajućih organizacija i institucija budu pozivani na naše izbore, svi onih koji žele da uzmu učešća u posmatranju/praćenju našeg izbornog procesa. Mi smo takodje saglasni da odmah postupimo u skladu sa preporukama i ocjenama analitičara/stručnjaka BDILJP-a u vezi izbora, . Sve preporuke koje se odnose na izradu izbornog zakonodavstva, u završnim izvještajima OEBS/BDILJP-a treba stoga da budu dio materijala koji će analitičar uzeti u obzir prilikom analiziranja i ocjene izbornog zakonodavstva u određenoj zemlji, učesnici OEBS-a.

Pored toga, analitičar treba takodje da bude upoznat i sa i svim onim zahtjevima koji mogu utjecati na pravnu regulativu koja se primjenjuje za izbore, a koji su postavljeni upravo iz razloga što jedna zemlja postaje dijelom/sudionikom određenog međunarodnog instrumenta.

Konačno, analitičar koji proučava i vrši ocjenu izborne regulative jedne zemlje, treba da uzme u obzir i modele zakona koje su izradile međunarodne vladine i nevladine organizacije u cilju obrade određene problematike koja se odnosi na izbore.

C. Opšti stav analitičara/eksperta

Svako onaj ko vrši ekspertsku analizu i daje ocjenu određene izborne regulative, mora biti svjestan svoje uloge koja se sastoji upravo u proučavanju pravne regulative namijenjene izborima, a u svrhu utvrđivanja da li je ona usaglašena sa minimumom neophodnih standarda. Takva analiza, međutim, nema za cilj i ne smije imati namjeru da bude prosuditeljska ili presuditeljska, već prije svega da pruži konstruktivne prijedloge i sugestije eventualnih korekcija, dopuna i savršenijih rješenja, kao i najboljih iskustava i prakse koje bi trebalo implementirati u takvo zakonodavstvo. Analitičar ne smije da se pojavljuje u ulozi zagovornika određenog sistema ili prakse.

Država ima pravo odn. slobodu da odlučuje o izboru ogovarajućeg izbornog sistema. Međutim, to istovremeno ne znači da je svaki izborni sistem ili praksa odabrana od neke zemlje prihvatljiva. Sloboda svake zemlje u pogledu odabira izbornog sistema nije

neograničena, već bi se trebala sprovoditi u skladu sa minimumom propisanih standarda. Pored toga, ukoliko se od analitičara odn. eksperta koji vrši analizu i ocjenu, zahtijeva da komentariše da li je određen prihvaćeni sistem ili praksa pogodna za tu zemlju zbog određenih političkih, socijalnih ili kulturnih faktora, u tom slučaju analitičar treba da da svoj komentar. Nadalje, u slučajevima kada je analitičar svjestan postojanja određenih faktora u nekoj zemlji koji prihvaćeni sistem ili izbornu praksu čine nepodesnom ili neodgovarajućom za dotičnu zemlju, odnosno kada takav sistem ili praksa mogu predstavljati ili predstavljaju prepreku demokratskim izborima uslijed postojanja jedinstvenih uslova koji preovladavaju u toj zemlji, tada ekspert treba da to navede i istakne. Medjutim, u tom slučaju, analitičar mora da se oslanja na utvrđene činjenice.

Da bi jedna ekspertaska ocjena imala smisla i značenja, ona mora biti više od pukog proučavanja i ispitivanja teksta. Ocjena je od male važnosti ukoliko komentari, preporuke i savjeti nisu dati na odgovarajući i konstruktivan način. Svako onaj ko vrši analizu i ocjenu treba da to ima u vidu prilikom davanja svojih komentara i preporuka.

D. Uvažavanje predmeta analize

Uvažavanje samog predmeta u vezi koga se daje savjet mora prožimati svaki dati komentar, preporuku ili savjet. Analitičari su obično iz druge zemlje, i veoma često dolaze sa ograničenim znanjem o zemlji koju treba da proučavaju, dok se od njih istovremeno očekuje da daju svoje stručne savjete o suštinskim pitanjima i problemima. Stoga ton takvih ocjena treba da odrazi svu delikatnost njihovog zadatka, pogotovu u slučajevima kada je njihova kritika direktna i ozbiljna.

E. Izuzetan značaj tačnosti/preciznosti prevoda

Od izuzetnog je značaja da analitičar posjeduje tačne i precizne prevode svih zakona čiju analizu i ocjenu daje. Ponekada je on prinudjen da radi i na osnovu neslužbenih prevoda. U takvim slučajevima, on mora imati dovoljan osjećaj za takve stvari, jer se neke greške u prevodu lakše uočavaju od drugih. Kada se preporuka, komentar ili kritika daju na osnovu teksta koji je pogrešno preveden, onaj ko vrši takvu analizu i ocjenu to mora navesti u svom izvještaju/ocjeni.

F. Priprema

Jednom od manifestacija neadekvatnog uvažavanja određenog predmeta, smatra se i sve ono što je sadržano u ocjeni a koje ukazuje na to da se ekspert koji vrši analizu i ocjenu nije dovoljno dobro i pažljivo pripremio za svoj zadatak. Stoga se on mora prethodno pažljivo pripremiti. Na primjer, krajnje je neprofesionalano ako takav analitičar predloži amandmane na neki izborni zakon a da prethodno ne uoči da se to kosi sa ustavom. To naravno pretpostavlja da se sam ustav ne kosi sa minimumom

propisanih standarda. Ocjena mora biti korektna, kako u pogledu domaćih zakona tako i u pogledu minimuma propisanih standarda.

G. Preporuke po prioritetu

Analitičar mora da pravi razliku između onoga što bi bilo poželjno pod idealnim uslovima i onoga što predstavlja minimum standarda. S obzirom da nije vjerovatno da se svaka preporuka mora i usvojiti, stoga je od suštinske važnosti da se preporuke razvrstaju po prioritetima. Pored toga, neke preporuke treba predočiti mnogo opreznije od drugih („može biti korisno ... „, u poredjenju sa „veoma je značajno da ... „ ili „izuzetno se preporučuje ...“). Preporuke treba veoma pažljivo formulisati i prezentirati ih po redoslijedu prioriteta.

H. Istaći legitimnost, kada god je to moguće

Svako onaj ko vrši analizu i daje stručnu ocjenu treba da istakne da će se implementacijom preporuka povećati kredibilitet javnosti u izbore. To je upravo ono što svaka vlada želi da postigne. To je posebno korisno i značajno istaći prilikom preporučivanja mjera kojima se povećava transparentnost izbornog procesa.

I. Objasniti razlog davanja preporuka

Važno je istaći zašto se daje određena preporuka. Neke se daju radi unapredjenja uskladenosti izborne regulative sa minimumom propisanih standarda, određenim zalaganjem međunarodne zajednice ili određenim ljudskim pravima, dok se druge opet daju da bi se zakonodavstvo učinilo koherentnijim i konzistentnijim, kao što su preporuke u vezi određenih kontradikcija ili praznina u zakonima o kojima se daje ekspertsko mišljenje. Ekspert treba da objasni razlog davanja preporuke.

J. Pojedivosti

Analitičar treba takodje da bude spreman i da može uočiti da ne trebaju sva pitanja biti regulisana odn. normirana primarnim zakonodavstvom. Možda je najbolje relegirati samo neke finije pojedivosti glasačkih procedura, i to propisima usvojenim od strane vladinih organa, uključujući i Centralnu izbornu komisiju. Osnovna pitanja, međutim, treba da budu regulisana primarnim zakonodavstvom. Analitičar mora da zna koja od pitanja treba da budu posebno propisana zakonom, a koja se mogu regulisati i rafinisati administrativnim propisima.

III. STRUKTURA PRAVNE REGULATIVE ZA IZBORE

CILJ:Pravna regulativa koja se primjenjuje za izbore treba biti tako strukturirana da je lako dostupna javnosti, da je transparentna i da obradjuje sve komponente izbornog sistema neophodne za obezbjedjenje demokratičnosti izbora.

Pravna regulativa treba da je strukturirana na način kojim će se postići ovako definisani cilj. Nadležni državni organi će uspostaviti takvu zakonodavnu strukturu koja će biti u skladu sa pravnom tradicijom dotične zemlje, dok onaj ko vrši analizu i ocjenu treba da budu otvoren da prihvati sve opcije. Ono što je veoma značajano je da analitičar bude svjestan postojanja različitih strukturnih pristupa i da uzme u obzir cjelokupni zakonodavni materijal koji može imati uticaja na sprovođenje izbora. Međutim, struktura izbornog zakonodavstva može da ima određene posljedice kojih analitičar mora biti svjestan, te ponuditi savjet ukoliko se ukaže neophodnim. Stoga svako onaj ko vrši analizu i daje ocjenu mora uzeti u obzir slijedeće principe :

A. Korisnost i vrijednost pisanog zakona

I pored toga što vlada treba da ima fleksibilnost prilikom strukturiranja pravne regulative, postoji još i potreba za pisanim zakonom, nasuprot običajnoj ili administrativnoj politici, kao glavnim i rukovodećim elementom u oblasti izbora. Pisani zakon kao instrument izbora je koristan i omogućuje prednost u pogledu ravnopravnosti, definisanosti, vidljivosti i transparentnosti, te omogućava da pojedini predmeti budu dostupni pravnom tumačenju i analizi/recenziji i otvoreni preispitivanju od strane građana.

B. Ustavne odredbe

Uključivanjem osnovnih principa izbornog sistema u ustav, omogućava se zaštita od čestih promjena. Ustavni amandmani su veoma često podložni glasanju kvalifikovane većine ili drugim sličnim procesima. Stoga je preporučljiva praksa da se ustavom jedne države obuhvate sve osnovne garancije za zaštitu prava glasa. To znači uključivanje odredbi koje regulišu samu osnovu izbornog sistema, kao što je pravo da se bira i bude biran, institucije koje podliježu demokratskim izborima, kao i mandati izabranih kandidata.

S obzirom da amandmani na ustav obično podliježu veoma komplikovanim i dugim procedurama, nije poželjno da ustavne odredbe idu preko toga da opisuju samu osnovu izbornog sistema i garantuju osnovna prava. Kako bi se postigla neophodna fleksibilnost, odredbe koje se tiču sprovođenja izbora i ostalih proceduralnih stvari treba ostaviti zakonodavstvu koje usvaja parlament, i administrativnim propisima koje usvajaju ovlašćeni organi za sprovođenje izbora.

C. Opšte / specijalno izborni zakonodavstvo

Izborni zakonodavstvo jedne zemlje može da se podijeli u dvije kategorije :

- opšte zakonodavstvo koje je relevantno za sve izbore; njime se uspostavlja pravna regulativa koja reguliše izbore, uključujući i izbore izvršnih i zakonodavnih organa, kako na državnom/republičkom tako i na lokalnom nivou,
- specijalno izborni zakonodavstvo koje je relevantno za izbore određenih organa vlasti ili za referendum; njime se uspostavlja specijalne zakonske odredbe

kojima se regulišu izbori u određene organe vlasti, sa odredbama koje se razlikuju od opšte izborne regulative.

Podjela između opšteg i specijalnog izbornog zakonodavstva je u pojedinim zemljama regulisana na različite načine. Jedna država može da usvoji poseban zakon o „osnovnim principima“, izbora kojim se definišu odredbe koje se primjenjuju na sve izbore. Pored toga, država može takodje da usvoji posebne zakone za izbore u svaki državni organ, koji sadrže sve odredbe specifične za te određene izbore. Nasuprot tome, druga država može samo jednim zakonom da obuhvati cjelokupno izorno zakonodavstvo, sa različitim poglavljima koja definišu odredbe za svake pojedinačne izbore.

Mada je svaki od ovih pristupa prihvatljiv, veoma je poželjno i izuzetno se preporučuje imati jedan izborni zakon kojim se regulišu svi izbori. Opšte izorno zakonodavstvo kojim se regulišu sve vrste izbora je veoma poželjno iz razloga što se na taj način štiti konzistentnost sprovođenja izbora i izborne prakse, pored jedinstvene implementacije zakona u vezi sa svim izborima. Ovakvim se pristupom takodje pojednostavljuje proces izrade zakona u slučajevima kada je neophodno donijeti amandmane na zakonodavstvo. Medjutim, mora se znati da u nekim slučajevima, posebno u federalnim sistemima, takav pristup možda nije moguć.

Bez obzira koji od ova dva pristupa jedna zemlja usvoji, određeni se principi moraju poštovati prilikom davanja ocjene o određenom izbornom zakonodavstvu :

- Izorno zakonodavstvo treba biti napisano objektivnim jezikom. Interpretiranje izbornih zakona ne bi trebalo biti predmetom subjektivnog mišljenja.
- Izbornim zakonodavstvom se moraju izbjeći konfliktne odredbe između zakona kojim se uređuju izbori na državnom/republičkom nivou i zakona kojim se uređuju lokalni izbori. Odredbe kojima se regulišu sprovođenje republičkih izbora treba da su upotpunosti uskladjene sa odredbama kojima se uređuju lokalni izbori.
- Odnos između lokalnih i republičkih vlasti i između nadležnih organa za sprovođenje izbora i drugih nadležnih organa vlasti, treba da su potpuno jasno definisani i propisani. Nadležnost izbornih organa mora biti sasvim precizno definisana kako bi se spriječilo njeno preklapanje ili suprotstavljanje nadležnostima drugih organa vlasti.
- Izorno zakonodavstvo mora biti doneseno i usvojeno dosta prije održavanja izbora kako bi se političkim učesnicima i glasačima pružilo dovoljno vremena da se informišu o pravilima izbornog procesa. Izorno zakonodavstvo doneseno „u posljednjem trenutku“, negativno utiče na legitimnost zakonodavstva i onemogućava da politički učesnici i glasači budu pravovremeno informisani o pravilima izbornog procesa.
- Izorno zakonodavstvo treba biti doneseno u skladu sa primjenjivim/važećim zakonskim odredbama kojima se uređuje promulganje zakona od strane parlamenta. Izborna regulativa koja nije donesena u skladu sa primjenjivim zakonskim odredbama može imati sumnjivi legitimitet, uz rizik da bude poništena od strane sudova.

-
- Izorno zakonodavstvo treba da bude publikovano i potpuno dostupno javnosti.

D. Izorno zakonodavstvo / ostalo zakonodavstvo

Jedan izborni zakon ne može, niti bi trebao da sadrži sve propise relevantne za izborni proces. Izborni proces zahtijeva involviranost institucija i procedura koje su zasnovane na drugim segmentima nacionalnog izbornog sistema. Veoma je stoga važno da je svaki analitičar odn. onaj ko vrši analizu i daje stručnu ocjenu izbornog zakonodavstva svjestan postojanja i ostalog relevantnog zakonodavstva i da ga svakako obuhvati tokom ispitivanja i ocjenjivanja. Od posebnog je značaja nacionalno zakonodavstvo kojim se uređuju mediji, registracija političkih stranaka, državljanstvo, te krivične odredbe koje se odnose na slučajeve kršenja izbornih zakona. Analitičar treba da identifikuje i prouči sve zakonske odredbe koje su od uticaja na izborni proces.

E. Izorno zakonodavstvo / uputstva Centralne izborne komisije

U jednom demokratskom sistemu cjelokupnu izbornu regulativu usvaja od naroda izabrani nacionalni parlament. Radi očuvanja demokratskih vrijednosti i dostignuća, izborne propise ne treba usvajati putem uredbi koje izdaje izvršna vlast. Međutim, postoje ograničenja u pogledu obima proceduralnih propisa koji se mogu obuhvatiti zakonom. Većina izbornih zakona, stoga, dozvoljava vrhovnom izbornom tijelu za sprovođenje izbora, to je obično centralna izborna komisija, da izdaje uputstva kojima se dodatno pojašnjavaju sva pitanja koja se odnose na izborni proces. Međutim, izbornim se zakonodavstvom mora propisati da je takva uputstva neophodno zasnivati na odredbama sadržanim u izbornom zakonodavstvu.

Uloga Centralne izborne komisije u vezi sa izdavanjem uputstava treba da bude potpuno jasno i precizno definisana. Njena uloga nije da djeluje na zakonodavce, već da reaguje kada se ukaže potreba za pojašnjenjem pojedinih propisa, i to putem njihovog tumačenja, objašnjavanja i dopunjavanja. Izorno zakonodavstvo treba da doprinese stvaranju neophodne ravnoteže kojom će se omogućiti potrebna fleksibilnost Centralne izborne komisije prilikom njenog reagovanja na očigledne potrebe, ali da se pri tome ipak ne narušava princip zakonodavne kontrole nad izbornim zakonodavstvom.

Odredjeni principi se, međutim, moraju poštovati u slučajevima kada je nadležnost izdavanja uputstava prenesena na Centralnu izbornu komisiju. Takvi principi treba da obuhvate slijedeće :

- Ključna, osnovna prava, kao što je tajnost glasanja, ne smiju biti narušena ili umanjena uputstvima koje izdaje Centralna izborna komisija.
- Nadležnosti Centralne izborne komisije trebaju biti sasvim jasno i precizno definisane i propisane u izbornom zakonodavstvu. Izborni zakon mora potpuno jasno da propiše predmet i obim nadležnosti Centralne izborne komisije u pogledu izdavanja uputstava.
- Izorno zakonodavstvo treba da precizno i jasno naznači da uputstva Centralne izborne komisije ne smiju biti suprotna ili nekonzistentna sa izbornim zakonom.

- Izorno zakonodavstvo treba da predvidi za političke učesnike i glasače postupak podnošenja tužbi i žalbi u vezi sa usvajanjem i implementacijom uputstava od strane Centralne izborne komisije. Taj postupak takodje treba da omogući podnošenje i onih tužbi i žalbi u vezi sa kršenjem izbornog zakonodavstva od strane Centralne izborne komisije.
- Izorno zakonodavstvo mora precizno i jasno naznačiti hijerarhiju pravnih normi kojima se uređuju izbori. Takodje treba sasvim nedvosmisleno definisati da ustavne i zakonske odredbe imaju prednost nad uputstvima Centralne izborne komisije.
- Nadležnost Centralne izborne komisije u odnosu na proces izdavanja uputstava u hitnim slučajevima ili na sam dan izbora, mora biti jasno definisana izbornim zakonodavstvom.

F. Obim proučavanja / analize

Svako onaj ko analizira i ocjenjuje izbornu regulativu mora da prouči i pregleda sve primjenjive/važeće zakonske odredbe u dotičnoj zemlji koje mogu biti relevantne za pitanja koja se tiču minimuma propisanih standarda koji je naznačen u tekstu ovih Uputstava. Analitičar ne smije nikada da pretpostavi da neko od pitanja nije obradjeno u pravnoj regulativi zato što se ne pojavljuje u izbornom zakonu. On stoga mora analizirati i proučiti sve relevantne zakonske odredbe, uključujući i ustav dotične zemlje, kao i svo drugo zakonodavstvo koje može biti od uticaja na izborne procese. Ukoliko je moguće, ovakvom analizom treba obuhvatiti i propise i uputstva koje je izdala Centralna izborna komisija.

ŠTA TREBA PROVJERITI PRILIKOM ANALIZE/OCJENE STRUKTURE IZBORNOG ZAKONODAVSTVA ?

- **Da li je pravna regulativa objektivna, precizna, transparentna i dostupna javnosti?**
- **Da li su osnovna prava glasa/izborna prava zaštićena ustavnim odredbama?**
- **Da li su pregledani svi relevantni zakoni , uključujući i ustav, opštu i specijalnu izbornu regulativu, kao i regulativu kojom se reguliše pitanje državljanstva, političkih partija, medija i javnog informisanja, krivične odredbe koje se odnose na kršenja izbornih zakona, kao i Uputstva Centralne izborne komisije?**

IV IZBORNI SISTEM

CILJ : Odabir izbornog sistema koji treba da obezbijedi minimum propisanih standarda za demokratske izbore, i to u pogledu institucija koje

se biraju, koliko često se izbori održavaju, kao i organizacije izbornih jedinica.

A. Odabir sistema

Treba poštovati izborni sistem koji određena država odabere, svakako ukoliko takav sistem zadovoljava minimum propisanih standarda za sprovođenje demokratskih izbora. Referentni tekstovi o različitim izbornim sistemima, a koje analitičar može da konsultuje, sadržani su u poglavlju koje se odnosi na dopunske izvore u Prilogu ovih Uputstava.

Kolikogod je to moguće, analitičar mora da bude spreman na negativne posljedice koje mogu da proisteknu iz primjene određenog izbornog sistema u okviru konteksta jedne zemlje. Mada vladajuća partija u zemlji ne bi trebala da utiče na odabir izbornog sistema, odabrani sistem ipak može vladajućoj partiji omogućiti neravnopravnu i nepoštenu prednost na izborima. Stoga, ukoliko postoji neki problem s tim u vezi, može biti korisno analizirati i ispitati rezultate prethodnih izbora kako bi se vidjelo da li se politička snaga vladajuće partije značajno promijenila nakon promjena u pravnoj regulativi. Ukoliko je opravdano, analitičar takodje može da ispita koliko dugo je vladajuća partija na vlasti, kao i stepen involviranosti vladajuće partije u vođenju i kreiranju promjena u određenom izbornom sistemu. To je posebno slučaj u proporcionalnom predstavničkom sistemu u kojem se zakonom utvrđuje procenat glasova kao zakonski cenzus obezbjeđivanja mjesta u zakonodavnom tijelu.

Kao dio konteksta analiziranja i ocjene izborne regulative, svako onaj ko se time bavi mora da ispita i uzme u razmatranje i činjenicu da li je dotična zemlja duboko podijeljena po političkim, etničkim ili religioznim principima, i da li su manjine na odgovarajući način predstavljene u političkom sistemu. Ukoliko zemlja ima neki poseban problem koji bi se mogao bilo direktno pripisati odabiru izbornog sistema ili koji bi se mogao ispraviti upotrebom drugog izbornog sistema, u tom slučaju analitičar treba da komentariše mane i prednosti različitih izbornih sistema i da da odgovarajuće preporuke. Referentni tekstovi o različitim izbornim sistemima koji imaju za cilj obradu određenih pitanja i problematike, kao što je društvo podijeljeno etničkim konfliktom, sadržani su u Prilogu ovih Uputstava.

B. Izabrane institucije

Primjer minimuma propisanih standarda na osnovu kojih institucije moraju biti konstituisane na demokratskim izborima, predstavlja standard propisan u Stavu 7.2. Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990, kojim se propisuju da „sva mjesta u barem jednom domu nacionalnog zakonodavnog tijela budu slobodno izabrana na izborima,, Medjutim, on mora biti svjestan i činjenice da se od zemlje koja traži pristup određenim međunarodnim organizacijama ili koja je potpisnik određenih međunarodnih instrumenata, može zahtijevati da održi demokratske izbore i za druge institucije.

C. Koliko često se izbori održavaju

Primjer minimuma standarda kojim se uređuje pitanje koliko se često izbori održavaju i trebaju održavati, jeste standard propisan u Stavu 7.1. Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990, u kome se zahtijeva da se demokratski izbori održavaju u prihvatljivim/razumnim intervalima kako je to određeno zakonom. Ovim se zahtijeva da se izbori održavaju u skladu sa postojećom pravnom regulativom i da budu organizovani toliko često koliko je to propisano zakonskom regulativom.

D. Organizacija izbornih jedinica

Pravna regulativa treba da reguliše i pitanje organizacije izbornih jedinica. Pravna regulativa kojom se reguliše određivanje granica izbornih jedinica treba da propiše, kao prvo, (1) koliko često se izbori mogu održavati, (2) kriterijume koji će se primjenjivati, (3) odgovarajuće uloge zakonodavne, sudske i izborne vlasti, i (5) ko je krajnje nadležan za odabir konačnog plana izbornih jedinica. Zakon takodje treba da specificira pod kojim okolnostima veličina jedne izborne jedinice može da odstupa od utvrđenih kriterijuma. Izborne jedinice treba da su organizovane na takav način da svaka od njih ima približno isti broj glasača. Način na koji su izborne jedinice organizovane ne bi smio da utiče na princip jednakog prava glasa/izbornih prava, što svakako predstavlja kamen temeljac svih demokratskih izbora. Medjutim, to ne zabranjuje da se u obzir uzme pogodnost i dostupnost za same birače, uključujući i uzorak prethodnih administrativnih granica.

Bilo bi idealno kada bi pravna regulativa omogućila da lica ili institucije koji su angažovani na izradi granica izbornih jedinica budu dovoljno neutralni, nezavisni i nepristrasni. Pravna regulativa mora takodje da bude veoma precizna kada se to tiče maksimalnog angažovanja i sudjelovanja javnosti u procesu određivanja izbornih jedinica

ŠTA TREBA PROVJERITI PRILIKOM ANALIZE/OCJENE IZBORNOG SISTEMA?

- **Da li odabir izbornog sistema obezbjedjuje minimum propisanih standarda za demokratske izbore?**
- **Da li su sva mjesta u barem jednom domu nacionalnog zakonodavnog tijela podložna demokratskim izborima?**
- **Da li se demokratski izbori održavaju u prihvatljivim vremenskim intervalima?**
- **Da li zakonska regulativa reguliše i način organizacije izbornih jedinica?**
-

V. PRAVO DA BIRA I BUDE BIRAN

CILJ : Pravna regulativa treba da propiše da se svim punoljetnim građanima garantuje opšte i jednako prava glasa.

A. Opšte i jednako pravo glasa

Minimum propisanih standarda koji pravna regulativa mora zadovoljiti jeste garancija opšteg i jednakog prava glasa svakom punoljetnom građaninu. Pravo da bira mora biti garantovano svakom građaninu u dobi punoljetnosti. Pravo da bude biran može zahtijevati dob preko one koja predstavlja punoljetnost. Medjitim, pravo da bude biran mora se garantovati svakom građaninu koji dostigne dob propisanu zakonom.

B. Bez pristrasnosti/diskriminacije

Pravna regulativa mora da osigura da svaki građanin iznad određene dobi ima pravo glasa i da svakoj osobi koja ima pravo glasa bude omogućeno da ostvari svoje pravo glasa na nediskriminatorski način, po osnovu jednakog prava pred zakonom. Primjer ovog principa predstavljen je u Stavu 7.3. Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990, kojim se garantuje „jednako pravo glasa,“. Primjena ovog principa zahtijeva da se osobi koja ima pravo glasa omogući da to svoje pravo glasa i ostvari, bez obzira na bilo koje razlike, kao što su razlike u pogledu rase, boje, pola, jezika, vjere, političkog ili drugog ubjedjenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, pripadnosti nacionalnim manjinama, ili po osnovu rođenja ili imovinskog statusa. Analitičar mora pažljivo proučiti i ocijeniti sve one odredbe koje bi se mogle primijeniti za diskriminaciju protiv građanina koji ostvaruje svoje pravo glasa.

C. Ispitivanje u pogledu ograničenja prava glasa

Pravna regulativa mora da jasno naznači pod kojim se sve okolnostima pravo glasa može ograničiti ili oduzeti, na koji način i u kojem stepenu. Svako ograničenje ili onemogućavanje ostvarivanja prava građanina da bira i bude biran mora da se pomno ispita, kao što i svako ograničenje ili onemogućavanje takvog prava mora da bude precizno opravdano postojanjem izuzetnih okolnosti. Od analitičara se takva provjera i preciznost traže upravo zato što pravo glasa predstavlja osnovno ljudsko pravo.

**ŠTA TREBA PROVJERITI PRLIKOM ANALIZE/OCJENE PRAVA
GRADJANINA DA BIRA I BUDE BIRAN**

- **Da li je svim punoljetnim građanima zagantovano opšte i jednako pravo glasa?**
- **Da li pravna regulativa predvidja ostvarivanje prava glasa na diskriminatorski način, po osnovu jednakog prava pred zakonom?**
- **Postoji li bilo kakvo ograničenje ili onemogućavanje prava glasa, te ukoliko postoji, da li je njihovo postojanje valjano opravdano izuzetnim ili vanrednim okolnostima?**

VI. IZBORNE KOMISIJE / TIJELA

CILJ : Izborna regulativa treba da propiše osnivanje izbornih komisija/tijela, kao i njihovo funkcionisanje na način koji će omogućiti nezavisno i nepristrasno sprovođenje izbora.

A. Obrazovanje izbornih komisija / tijela

Sprovođenje demokratskih izbora zahtijeva da izborne komisije / tijela budu potpuno nezavisne i nepristrasne. Ovo je dosta kritična i važna oblast s obzirom da aparat koji rukovodi izborima usvaja i implementira značajne odluke koje mogu uticati na ishod izbora. Analitičar mora biti svjestan političkih okolnosti određene zemlje kada proučava i ocjenjuje pravnu regulativu kojom se reguliše pitanje izbornih komisija/tijela.

Sastav izbornih komisija po partijskom principu može biti prihvatljiva solucija, ali onaj ko vrši analizu i daje stručnu ocjenu mora veoma pomno istražiti i eventualne posljedice takvog rješenja. Stavovi i mišljenja bilo kojih opozicionih snaga mogu očigledno pomoći identifikovanju praktičnih posljedica i slabosti određenog rješenja. Ukoliko se pravnom regulativom usvoji partijski princip organizovanja, u tom slučaju se moraju definisati i načini kako i kada treba izvršiti promjene u članstvu komisija, i to kada nastanu promjene u snazi članstva partija, posebno kada ima novih političkih partija.

Administrativna struktura utvrđena pravnom regulativom treba da predvidi osnivanje centralne ili državne izborne komisije koja bi bila nadležna i odgovorna za ostale, podređene komisije ili komisije nižeg nivoa. Treba takodje predvidjeti postojanje pod-komisija za izbornu jedinicu/glasačku izbornu oblast u kojoj se bira član zakonodavnog tijela. Da li je osnivanje međukomisija neophodno zavisi od izbornog sistema, geografskih i demografskih faktora jedinstvenih za zemlju. Medjutim, stručnjak koji vrši analizu i ocjenu mora obratiti pažnju na izborne komisije koje se čine nepotrebnim. Najniži nivo strukture izbornih komisija treba da bude nivo biračkih mjesta na kojima se odigrava glasanje. Ono što je od suštinskog značaja je da pravna regulativa definiše odnos između centralne izborne komisije i nižih izbornih komisija, kao i odnos između svih izbornih komisija i nadležnih izbornih organa.

Nadležnost i odgovornost svakog nivoa izbornih komisija treba da bude veoma precizno definisana pravnom regulativom. Zakon mora da sadrži veoma jasne i precizne odredbe o tome kako komisije moraju da obavljaju svoj posao. Zakon takodje treba da definiše kako, kada i koju vrstu saopštenja za javnost treba izdavati sa sastanaka izbornih komisija. Zakon treba takodje da precizira i zahtjeve u pogledu kvoruma, pravila glasanja za pojedine odluke/rješenja, način objavljivanja odluka, kao i da precizno definiše odredbe koje se odnose na transparentnost kako bi bilo moguće posmatrati i pratiti rad izbornih komisija.

Kada je to moguće, treba angažovati upravo one eksperte koji dobro poznaju izborni sistem određene zemlje, a koji bi bili zaduženi za sprovođenje izbora u toj zemlji. Stoga odredbe koje su zajedničke u mnogim pravnim regulativama zahtijevaju da članovi komisija na svim nivoima imaju određeno iskustvo i znanje iz oblasti prava. Površno gledano, takva odredba je prihvatljiva, mada ona može biti i pretjerano restriktivna za izborne komisije nižeg nivoa, kao i za komisije na biračkim mjestima. Međutim, u onom obimu u kojem je to moguće i izvedivo, analitičar treba da ocjenjuje takve odredbe u kontekstu određene zemlje. Da li je rezultat takve jedne odredbe da pravo na članstvo u izbornim komisijama imaju samo one osobe koje će biti pristrasne u korist određene partije? To može biti slučaj kada zakon propisuje da članovi komisije moraju biti sudije i kada partija na vlasti imenuje sve sudije. Ukoliko je to moguće, analitičar treba da pokuša utvrditi/odrediti praktične implikacije onih zakonskih odredbi kojima se utvrđuje kvalifikovanost članova izbornih komisija.

Državna ili centralna izborna komisija treba da bude tijelo koje će funkcionisati na stalnoj osnovi, i čije postojanje neće biti ograničeno samo na period prije izbora. To znači da zakon treba da propiše da Centralna izborna komisija stalno radi na usavršavanju biračkih spiskova i da poduzima sve druge aktivnosti radi unapredjenja samog izbornog procesa. Međutim, sasvim je normalno da izborne komisije/tijela nižeg nivoa, kao što su komisije na biračkim mjestima, budu samo privremena tijela koja se osnivaju neposredno uoči izbora. Pravna regulativa treba da propiše da se takva tijela moraju obrazovati pravovremeno, prije izbora, i da moraju biti na adekvatan način finansirana. Pravna regulativa takodje mora da predvidi finansiranje svih tekućih aktivnosti Centralne izborne komisije.

Pravna regulativa takodje mora da propiše da je način odabiranja članstva izborne komisije nepristrasan i objektivan. Pored toga, predlaže se da mandati članova izbornih komisija budu raspoređeni kako bi se obezbijedio kontinuitet u radu sukcesivnih komisija. Način odabiranja članova izbornih komisija treba da bude otvoren i transparentan. Pravna regulativa mora da definiše i osnove i postupak smjenjivanja članova. Zakon treba da sadrži odredbe čiji je cilj unapredjenje nezavisnosti i nepristrasnosti članova izbornih komisija, uključujući i odredbe kojima se članovi štite od proizvoljnog smjenjivanja i kojima se obezbjedjuje njihov imunitet u vezi sa obavljanjem zakonskih dužnosti. Zakonom treba takodje specificirati prava svakog člana komisije, uključujući i pravo da bude valjano i pravovremeno informisan o održavanju sastanaka, pravo pristupa cjelokupnoj dokumentaciji komisije, kao i pravo sudjelovanja u radu svih sastanaka komisije.

Analitičar se mora uvjeriti da pravna regulativa omogućava da izborna komisija bude nezavisno tijelo koje će svoje dužnosti obavljati na potpuno nepristrasan način. Pravnom se regulativom moraju precizirati sve dužnosti i obaveze izborne komisije, uključujući i njenu obavezu da obezbijedi sljedeće :

- službena lica i radnici odgovorni za sprovođenje izbora treba da su na odgovarajući način obučeni i da postupaju nezavisno i nepristrasno,

- koherentni izborni postupak treba da bude uspostavljen, i omogućena njegova dostupnost biračkoj javnosti,
- glasači treba da su informisani i obrazovani o izbornom procesu/postupku, političkim partijama i kandidatima,
- registracija glasača i ažuriranje biračkih spiskova,
- integritet izbora putem omogućavanja odgovarajućih mjera za sprečavanje protivzakonitog glasanja i izborne krađe,
- integritet procesa prebrojavanja glasova i razvrstavanja glasova,
- potvrda konačnih izbornih rezultata.

B. Rad izbornih komisija / tijela

Bez obzira na koji način su formirana i kakav je stepen njihove partijske pripadnosti, tijela koja su zadužena za sprovođenje izbora treba da funkcionišu na način koji će omogućiti njihovu samostalnost, nepristrasnost i uzajamnost. Kada se jednom ustanovi, tijelo za sprovođenje izbora mora služiti interesima svih građana i učesnicima izbornog procesa. Nijedno tijelo za sprovođenje izbora ne smije da funkcioniše na način koji će odražavati bilo kakvu pripadnost ili pristrasnost u obavljanju dužnosti.

Pravna regulativa treba takodje da obezbijedi i mehanizme koji će omogućiti oštećenim glasačima, političkim partijama ili posmatračima da traže pomoć zbog konačne odluke izborne komisije/tijela. Takav mehanizam bi mogao biti mogućnost žalbe višoj izbornoj komisiji/tijelu ili, u slučaju kada se radi odluci najviše izborne komisije/tijela, mogućnost žalbe samom sudu. Veoma je značajno da se pravnom regulativom obavezno predvidi i mogućnost da se odluka izborne/komisije može ukinuti.

ŠTA TREBA PROVJERITI PRILIKOM ANALIZE/OCJENE IZBORNIH KOMISIJA/TIJELA

- **Da li se pravnom regulativom propisuje da izborne komisije budu ustanovljene na nezavisan i nepristrasan način?**
- **Da li se pravnom regulativom propisuje da izbore komisije moraju u svom radu biti nezavisne i nepristrasne?**
- **Da li se pravnom regulativom zahtijeva transparentnost prilikom osnivanja i rada izbornih komisija i da li se posmatračima omogućava da nadziru i prate njihov rad?**
- **Da li se izbornom regulativom jasno i precizno definiše nadležnost i odgovornost svake izborne komisije i njen odnos prema drugim vladinim tijelima i izvršnim vlastima?**
- **Da li se pravnom regulativom pruža odgovarajuća mogućnost da se traži poništenje odluke izborne komisije?**
- **Da li se izbornom regulativom štite članovi izborne komisije od njihovog proizvoljnog smjenjivanja?**

VII. REGISTRACIJA BIRAČA I BIRAČKI SPISKOVI

CILJ : Pravna regulativa treba da propiše da se birački spiskovi moraju voditi na način koji je u potpunosti transparentan, precizan, kojim se štite prava građana da se registruju/prijave, i kojim se sprečava nezakonito i lažno registrovanje lica.

A. Transparentnost postupka

Pravu glasa se umanjuje njegova vrijednost ukoliko je pravna regulativa takva da otežava građanima da se registruju/prijavljaju radi glasanja. Pravu glasa se takodje umanjuje njegova vrijednost ukoliko se pravnom regulativom ne obezbjeđuje preciznost vođenja biračkih spiskova ili kojom se omogućava lažno ili dvostruko glasanje. Stoga je minimum propisanih standarda za registraciju glasača i vođenje biračkih spiskova da ti postupci budu potpuno transparentni. Apsolutna transparentnost tih postupaka treba da olakša registraciju lica koja imaju pravo glasa, kao i da istovremeno omogući preciznost i tačnost i tako spriječi lažno glasanje. Analitičar koji ispituje i ocjenjuje izbornu regulativu treba to da obavi veoma pažljivo kako bi se uvjerio da ona obezbjeđuje transparentnost procesa registracije birača i vođenja biračkih spiskova. Pravna regulativa mora da jasno specificira način utvrđivanja podobnosti glasača, uključujući i to koja je dokumentacija potrebna kako bi postupak bio potpuno transparentan, da ne podliježe proizvoljnim odlukama i da se može javno pratiti na način koji će biti objektivan.

Transparentnost zahtijeva da birački spiskovi moraju biti javni dokumenti koji će biti dostupni kontroli i provjeri, bez naplate troškova svakom onom ko zatraži informaciju. Pravna regulativa treba da jasno naznači ko može da vrši kontrolu, kako će se ona vršiti, kao i kada birački spiskovi mogu biti dostupni javnoj kontroli ili pregledu. Pravna regulativa treba da sasvim jasno definiše dozvoljenu upotrebu informacija dobijenih putem kontrole ili pregleda biračkih spiskova, kao i da li se takve informacije mogu koristiti u druge svrhe sem onih da se spriječi osporavanje registracije određenih glasača. Pored toga, zakon mora da specificira da li se tako dobijena informacija može koristiti u svrhu kampanje političkih partija i kandidata. Pravnom regulativom se takodje moraju jasno propisati i sankcije u slučaju zloupotrebe informacija dobijenih iz biračkih spiskova. Zakon isto tako mora da predvidi da li spiskovi moraju biti dostupni za korišćenje u elektronskoj formi, ukoliko se tako zahtijeva.

Pravna regulativa treba da sasvim jasno propiše kome je dozvoljeno da traži izmjene u registraciji birača, odgovarajuće dopune ili izuzeća, kako se takvi zahtjevi podnose, kada se mogu podnijeti. Zahtjevi u pogledu izmjena, dopuna ili izuzeća u biračkim spiskovima ne treba da budu ograničeni na period upravo uoči datih izbora, osim kada je neophodno da se spiskovi završe prije izbora. Ne bi trebalo biti ograničeno da se takvi zahtjevi odnose samo na ono lice koje podnosi zahtjev. Treba odobriti i one zahtjeve koji se odnose i na druga lica, pod uslovom da to drugo lice bude obaviješteno o takvom

zahtjevu i da mu bude dozvoljeno da odgovori na zahtjev. Pored toga, takvi zahtjevi za izmjenama treba da budu dostupni na uvid javnosti. Izmjene, dopune i izuzeća se mogu vršiti samo po prezentaciji određene dokumentacije i u skladu sa postupkom koji je identifikovan pravnom regulativom. Rješenja po zahtjevima treba donositi veoma brzo, u roku koji je jasno propisan zakonom. Nepovoljna rješenja moraju biti podložna žalbama, a o samim žalbama se mora rješavati brzo i ekspeditivno u roku koji je tačno određen zakonom.

Sistem registracije glasača može da bude pasivan ili aktivan. Konačnu odgovornost za tačnost biračkih spiskova mogu da snose lokalne vlasti i organi centralne vlasti. Medjutim, analitičar treba da pažljivo prouči sve odredbe kojima se ovo pitanje uređuje, i da se uvjeri da li sistem uspostavljen na osnovu zakona omogućava da se spiskovi vode na tačan i transparentan način, čime se štiti pravo punoljetnih građana da se registruju i čime se sprječava protivzakonito i lažno registrovanje birača.

Zakonskom regulativom treba takodje da se propiše da birački spiskovi budu sistematski ažurirani i ispravljani na transparentan način dovoljno vremena prije održavanja izbora, kako bi se pružila mogućnost učesnicima izbora i glasačima da provjere njihovu tačnost.

B. Zaštita ličnih podataka i informacija

Pored toga što se zahtijeva puna transparentnost u cilju zaštite integriteta biračkih spiskova, zakon treba da omogući zaštitu ličnih podataka i informacija koje su prikupljene u toku registracije birača. Pravna regulativa će zahtijevati da lica moraju saopštiti određene podatke nadležnim organima u svrhu registracije, bilo u svojstvu birača ili kandidata na izborima. Analitičar treba pažljivo proučiti pravnu regulativu i uvjeriti se da ona ne dozvoljava prikupljanje, upotrebu ili dostavljanje ličnih podataka i informacija na bilo koji način i u bilo koju drugu svrhu sem one koja predstavlja ostvarivanje prava glasa. Analitičar treba da posebno obrati pažnju na one odredbe koje se odnose na otiske prstiju, fotografije i matične brojeve, kao i na etničke i druge faktore koji bi mogli voditi diskriminaciji ili koji bi mogli izložiti glasača riziku lične štete. Analitičar mora takodje veoma pažljivo ispitati one zakonske odredbe kojima se propisuje koje će sve lične informacije i podaci biti navedeni i prezentirani u biračkim spiskovima.

ŠTA TREBA PROVJERITI PRILIKOM ANALIZE/OCJENE REGISTRACIJE BIRAČA I BIRAČKIH SPISKOVA

- **Da li proces registracije obezbjedjuje tačnost i transparentnost biračkih spiskova?**
- **Da li su zahtjevi u pogledu registracije birača prezentirani na jasan i objektivian način?**
- **Da li zakon precizno definiše koji su dokumenti potrebni za registraciju birača?**
- **Da li je postupak za uručivanje prigovora na rješenje o registraciji prezentiran na jasan i objektivian način?**

- Da li su rokovi za uručivanje prigovora na rješenje o registraciji precizno definisani?
- Da li je birač zaštićen od pogrešnog objelodanjivanja ličnih podataka i informacija?

VIII. POLITIČKE PARTIJE I KANDIDATI

CILJ : Pravna regulativa treba da pruži svim političkim partijama i kandidatima mogućnost da se natječu na izborima po osnovu jednakog prava pred zakonom.

A. Jednak položaj pred zakonom

Pravna regulativa mora pružiti mogućnost svim političkim partijama i kandidatima da se međusobno natječu na izborima po osnovu jednakog prava/ravnopravnog položaja pred zakonom. Stavovi 7.5 i 7.6. Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990 daju formulaciju minimuma propisanih standarda u tom smislu.

Stavom 7.5. Kopenhagenskog dokumenta zahtijeva se da građanima bude dozvoljeno „da traže političku ili javnu funkciju, pojedinačno ili kao predstavnici političkih partija ili organizacija, bez ikakve diskriminacije, . Stoga, kandidatima koji traže funkcije mora biti dozvoljeno da učestvuju/natječu se na izborima bilo kao partijski ili nezavisni kandidati. Pored toga, kandidati ne smiju biti na bilo koji način diskriminirani, bez obzira na njihovu partijsku pripadnost ili nepostojanje partijske pripadnosti.

Stav 7.6. Kopenhagenskog dokumenta zahtijeva poštovanje „prava pojedinaca i grupa da osnivaju, potpuno slobodno, svoje vlastite političke partije ili druge političke organizacije, , kao i da vlada „pruži takvm političkim partijama i organizacijama neophodne zakonske garancije koje će im omogućiti da se međusobno natječu po osnovu jednakog prava pred zakonom, . Ovo zahtijeva da pravna regulativa bude takva da može obezbijediti ravnopravnu izbornu utrku svim političkim partijama i kandidatima koji učestvuju na izborima.

B. Sudjelovanje kandidata ili partija na izborima

Potencijalni problem na koje analitičar mora posebno obratiti pažnju je postupak kojim se kandidati ili partije uključuju u izborni proces. On mora da prouči zakon kojim se reguliše formiranje i registracija političkih partija, kako bi se uvjerio da li postoje bilo kakvi neopravdani razlozi u pogledu osnivanja jedne političke partije.

Mada pravna regulativa ne smije biti takva da spriječava ili ometa na bilo koji način generalne aktivnosti političkih partija i nezavisnih kandidata, ona može predstavljati prepreku da neka politička partija ili kandidat sudjeluju na određenim izborima, odn. da se uključe u izborni proces. Pravna regulativa mora sasvim jasno da specificira i propiše

sve pojedinosti s vezi tog pitanja za određene izbore. To podrazumijeva : datume početka i završetka registracije, u kojem roku se mora obaviti prikupljanje potpisa i na koji način, tamo gdje se registracija vrši na osnovu potpisa, kao i proces verifikacije registracije. U slučajevima kada pravna regulativa predviđa prikupljanje potpisa, mora biti ostavljen prihvatljiv rok za prikupljanje potpisa. Pravna regulativa treba da obezbijedi jedinstvenost postupka registracije, kako bi se isti postupak primjenjivao na sve kandidate i na svim nivoima.

Pristup odn. sudjelovanje na izborima se obično odobrava političkoj pariji, koaliciji, bloku ili nezavisnom kandidatu koji ispuni jedan od sljedećih uslova : (1) uplata novčanog depozita koji se refundira po prijemu određenog broja ili procenta glasova, (2) prikupljanje minimalnog broja potpisa registrovanih birača, ili (3) dodjeljivanje mandata ili postizanje minimalnog procenta glasova na posljednim izborima.

Bez obzira na postupke koji stoje na raspolaganju za obavljanje registracije, registracija ne bi smjela biti vezana za irelevantne zahtjeve koji se odnose na pitanje da li jedna politička partija ili nezavisni kandidat imaju dovoljnu podršku da mi mogli sudjelovati na izborima. Razlozi za odbijanje molbi za registraciju treba da su zasnovani na objektivnim kriterijumima i da su jasno i precizno definisani pravnom regulativom.

Novčani depoziti treba da budu u iznosu koji će biti dovoljan da obeshrabri beznačajne političke partije i nezavisne kandidate, ali istovremeno ne smije biti toliko visok da spriječi legitimne političke partije i kandidate da učestvuju na izborima. Pored toga, novčani depoziti se moraju refundirati po prijemu određenog broja ili procenta glasača. Granica određena i neophodna za refundiranje mora biti dovoljno prihvatljiva.

Posebnu pažnju treba posvetiti načinu na koji se potpisi verifikuju. Nevažećim potpisom će se jednostavno smatrati svaki onaj potpis koji je – neprihvatljiv i kao takav nevažeći. Nevažeći potpis ne smije učiniti nevažećim ostale potpise ili listu potpisa. Pored toga, umjesto da se zahtijeva dostavljanje fiksnog procenta važećih potpisa (na primjer, 99%), od kandidata bi se trebalo zahtijevati da dostave fiksni broj validnih potpisa (na primjer 1.000), a takodje bi im se trebalo dozvoliti da dostave i višak potpisa u slučaju da se utvrdi da su neki od dostavljenih potpisa nevažeći. Sljedeći primjer, uzet iz aktuelnog izbornog zakona, ilustruje zašto se, kada se radi o prikupljanju potpisa, registracija mora zasnivati na utvrdjivanju fiksnog broja validnih potpisa, bez obzira na broj ili procenat nevažećih potpisa koji se moraju naći na registracionoj listi /listi potpisa.

Pretpostavimo da kandidat za parlament treba najmanje 1.000 važećih potpisa kako bi ispunio zahtjeve za kandidovanje. Kandidat je izuzetno popularan i dobije 2.500 potpisa podrške. Od tih 2.500 potpisa, 2.130 su važeći, a 370 su nevažeći potpisi. U skladu sa verifikacionom procedurom koja se primjenjuje i koja je važeća u dotičnoj zemlji, 875 potpisa je kontrolisano/provjereno, od čega 699 je važećih a 176 nevažećih. Sada se, međjutim, zakonom propisuje da se daljnja verifikacija na listi potpisa okonča jer broj nevažećih potpisa otkriven u toku verifikacije predstavlja više od 15 procenata ukupnog broja potpisa verifikovanih na listama. Krajnji rezultat je da kandidatu koji je imao 2.130 važećih potpisa, kada je bilo potrebno samo 1.000, bude zabranjeno da se

kandiduje. Ovaj primjer je dat kako bi se pokazalo zašto je od suštinskog značaja za analitičara da pažljivo prouči zakonske odredbe koje se odnose na prikupljanje potpisa i verifikaciju.

Procedure provjere/kontrole potpisa mogu pružiti veoma široke mogućnosti za zloupotrebu. Lista koja je dostavljena na verifikaciju od strane jedne političke partije ili kandidata može se detaljno ispitati i pregledati, dok se druga može odobriti čak bez ikakve provjere. Izborni zakon stoga mora da veoma jasno definiše kako se vrši verifikacija potpisa, kao i da precizno naznači da se to primjenjuje i odnosi podjednako na sve liste. Veoma je značajno da zakon tačno precizira do kojih se detalja vrši verifikacija potpisa. Lista potpisa se može provjeravati u odnosu na odmah uočljive greške (kada se isti birač potpiše dva puta ili kada ne navede svoju adresu u slučaju kada se to traži). Zakon mora biti potpuno jasan u pogledu vrste verifikacionog postupka koji se primjenjuje kako bi se liste mogle podvrci istoj vrsti provjere i u skladu sa precizno naznačenim objektivnim kriterijumima.

Analitičar mora da ispita da li je zakonom predviđen protokol za provjeru potpisa, što je održivo s tačke gledišta statističke provjere. Takav bi protokol trebao definisati barem slijedeće:

- veličinu uzorka koji se uzima i kontroliše,
- metod uzimanja uzorka (trebalo bi se koristiti kompjutersko izvodjenje slučajnih brojeva),
- testovi koji se primjenjuju za utvrđivanje validnosti određenog potpisa,
- obrazac za utvrđivanje broja potpisa u uzorku koji mora biti validan kako bi registracija bila odobrena, kao i
- ukoliko je potrebno, okolnosti pod kojima se mogu uzimati naredni uzorci.

Odredbe koje se odnose na geografska područja gdje se potpisi prikupljaju/sa kojih se potpisi dobijaju, moraju takodje da se pažljivo ispituju. Izborni zakon može da zahtijeva da partija treba da dobije određeni broj potpisa u svakom dijelu/području zemlje. Takva odredba je diskriminatorna u odnosu na partije koje uživaju jaku podršku javnosti ali koja je ograničena samo na određenu oblast. Takva odredba može takodje biti diskriminatorna u odnosu na male partije i manjine.

Zahtjev da glasači mogu potpisati/dati svoj potpis samo jednoj partiji ili kandidatu može takodje da bude problematičan. U takvim slučajevima, kandidat koji je prikupio bona fide traženi broj potpisa može biti, ne svojom krivicom, diskvalifikovan zato što su glasači potpisali više od jedne peticije. U najgorem slučaju, glasači mogu čak namjerno potpisati više od jedne peticije kako bi diskvalifikovali nekog kandidata

Moraju se definisati krajnji rokovi u kojima nadležni organ za registraciju treba da odobri ili odbije zahtjev za registraciju. Razlozi za odbijanje moraju biti jasno i precizno naznačeni u zakonu i bazirani na objektivnim kriterijumima. Zakon bi trebao dozvoliti ispravljanje manjih nedostataka u nekom prihvatljivom roku nakon odbijanja. Zakon mora takodje da predvidi i mogućnost podnošenja žalbe sudu nakon konačnog

odbijanja registracije. Zakon treba da jasno definiše sam postupak žalbe i da zahtijeva donošenje hitne sudske presude kako bi se kandidatu ili partiji omogućilo da učestvuju na izborima u slučaju kada je njihova registracija nepravedno odbijena.

Kada se registracija odobri, pitanje registracije ili moguće deregistracije ne bi trebalo ponovo predstavljati problem. Kako bi se izbjegle špekulacije i zloupotrebe vezano za eventualnu deregistraciju, mogućnost opoziva registracije jedne političke partije ili kandidata bi trebala biti veoma sužena, tako što bi se dozvolilo preispitivanje registracije samo u slučajevima ozbiljnog kršenja zakona i u skladu sa jasno definisanim postupcima.

Analitičar bi trebao ispitati i ocijeniti sve odredbe kojima se reguliše registracija, uključujući i iznos novčanog depozita ili broj potrebnih potpisa, u kontekstu jedne zemlje odn. uzimajući u obzir ekonomske i demografske prilike jedne zemlje.

C. Ponašanje političkih partija i kandidata za vrijeme izborne kampanje

Pravna regulativa treba da predvidi i sasvim jasno definiše kakvo je ponašanje političkih partija i kandidata dozvoljeno u toku izborne kampanje. Odredbe kojima se reguliše ponašanje političkih partija i kandidata mogu da se nadju u krivičnom zakonu i/ili izbornom zakonu. Ove odredbe ne bi trebale biti previše restriktivne već bi morale ostaviti mogućnost aktivnog i otvorenog vođenja političke kampanje, oslobodjenog uticaja vlasti. Primjeri modela zakona koji se odnose na ponašanje političkih partija u toku izborne kampanje dati su u Prilogu ovih Uputstava.

D. Poseban problem prijevremenog okončanja mandata kandidata

Poseban problem kojeg analitičar mora biti svjestan je u onim slučajevima kada pravna regulativa dozvoljava okončanje mandata kandidata zbog promjena u pripadnosti političkoj partiji. Izabrani kandidat mora da odgovara biračkom tijelu. Ta odgovornost može biti ugrožena ukoliko se pravnom regulativom zahtijeva da kandidat koji je promijenio svoju političku pripadnost prijevremeno preda svoj mandat. Ovakva zakonska odredba je takodje podložna zloupotrebama od strane lidera političkih partija.

ŠTA TREBA PROVJERITI PRILIKOM ANALIZE/OCJENE POLITIČKIH PARTIJA I KANDIDATA

- **Da li je svim političkim partijama i kandidatima obezbijedjen jednak tretman pred zakonom?**
- **Da li je kandidatima osigurano pravo da traže funkcije, bilo kao političkim partijama ili nezavisnim kandidatima?**
- **Da li pravni okvir obezbjedjuje jednake uslove za sve političke stranke i kandidate?**

- Da li su zahtjevi u pogledu sudjelovanja kandidata na izborima zasnovani na relevantnim, prihvatljivim i objektivnim kriterijumima i precizno definisani zakonom?
- Da li su postupci registracije kandidata precizno i objektivno naznačeni u zakonu?
- Da li pravna regulativa obezbjeđuje sudsku reviziju rješenja/odluka o registraciji kandidata?
- Da li je zakonom regulisano ponašanje političkih partija i kandidata u toku izborne kampanje, i da li je predviđeno aktivno i otvoreno vodjenje izborne kampanje, bez miješanja vlasti?
- Da li je pravnom regulativom zaštićen mandat izabranog kandidata od prijevremenog okončanja zbog promjena u pripadnosti političkoj partiji ?

IX. RAVNOPRAVAN TRETMAN I PRISTUP MEDIJIMA

CILJ : Pravna regulativa treba da omogući da sve političke partije i kandidati imaju pristup medijima i ravnopravan tretman u medijima koja su pod kontrolom ili u vlasništvu države, kao i da onemogući uvodjenje bilo kakvih neprihvatljivih ograničenja prava političkih partija i kandidata na slobodno izražavanje u toku izborne kampanje.

A. Ravnopravan tretman i pristup

Političkim partijama i kandidatima treba omogućiti ravnopravan pristup i tretman u medijima koje kontroliše ili koji su u vlasništvu države, kako bi glasači mogli biti informisani o političkim platformama, stavovima i ciljevima, na pošten i nepristrasan način. Ovo se odnosi na sve vrste medija, uključujući radio, televiziju, štampane medije i sve nove forme medija, kao što je Internet.

Stavovi 7.6 i 7.8 Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990, daju primjere minimuma propisanih standarda koji se u tom pogledu moraju ispoštovati. Stav 7.6 zahtijeva da vlada omogući političkim partijama i organizacijama „neophodne pravne garancije koje će im omogućiti da se međusobno natječu po osnovu jednakog prava pred zakonom i od strane vlasti, . U Stavu 7.8 se nalaže da „nikakve zakonske ili administrativne prepreke ne smiju postojati kada je u pitanju sloboda i ničim sputani pristup medijima po osnovu jednakog tretmana za sve političke grupacije i pojedince koji žele da sudjeluju u izbornom procesu, . Pravna regulativa jedne zemlje mora da sadrži ove garancije i da precizno definiše proces za pravovremenu implementaciju ovih garancija, prije i u toku izbora. Postupak utvrđivanja obrasca ili plana pristupa medijima i ravnopravnog tretmana u medijima za vrijeme određenih izbora, treba da bude dovoljno razumljiv i takav da omogući objektivnu primjenu.

Jedna od praksi koja može da obezbijedi ovaj standard je da se zahtijeva da političke partije mogu imati pravo na slobodno vrijeme na državnoj televiziji i radiju, i to na trajnoj osnovi a ne samo u vrijeme izbora. Pravna regulativa kojom se propisuje da se svim političkim partijama garantuje utvrđeni broj minuta mjesečno na televiziji i radiju, može da obezbijedi takvu praksu. Bilo bi idealno da se političkim partijama i kandidatima u toku izborne kampanje dodijeli više dodatnog slobodnog vremena kako bi mogli informisati javnost o svojim kandidatima.

Slobodno vrijeme na televiziji i radiju ili slobodan prostor u štampanim medijima za vrijeme izbora treba da se dodjeljuju po utvrđenom obrascu čija je primjena objektivno moguća. Objektivna primjena je moguća ukoliko zakon reguliše procenat koji će se rasporediti na političke partije i kandidate na jednakoj osnovi, bez obzira na njihovu parlamentarnu snagu. Takođe se preporučuje da količina vremena ravnopravno raspoređenog na televiziji i radiju bude dovoljna da omogući političkim partijama i kandidatima njihovo efikasno sudjelovanje i natjecanje na izborima. U sferi plaćenog političkog marketinga takođe mora da postoji garancija pristupa i ravnopravnog tretmana. Do neravnopravnog tretmana u sferi plaćenog političkog marketinga dolazi kada se pravnom regulativom ne propišu uniformne komercijalne cijene za takve oglase koji se nude svim političkim partijama i kandidatima, kao i kada vrijeme i mjesto oglašavanja ne bude pod sličnim uslovima za sve. Druga mogućnost je da pravna regulativa zabrani sve plaćene političke oglase. Ukoliko je plaćeni politički marketing dozvoljen, on tada mora biti ponudjen svim političkim partijama i kandidatima po komercijalnim cijenama i pod sličnim uslovima, kako bi se omogućio njihov ravnopravan pristup i tretman. Šta više, plaćeni politički marketing bi kao takav trebao biti identifikovan i jasno definisan, i ne bi smio biti na bilo koji način sakriven u formi vijesti, reportaža ili slično.

Jednak tretman ili pristup medijima se može regulisati zakonom o medijima ili zakonom o javnom informisanju. Pored toga, zakon može da propiše samo neke generalne stavove o ravnopravnom tretmanu i pristupu medijima, i može da imenuje nadležni organ koji će propisati pojedinosti implementacije, kao što je specijalna komisija za medije. Bez obzira da li je to pitanje regulisano zakonom ili administrativnim odredbama, preporučuje se monitoring medija kako bi se obezbijedilo njihovo poštovanje. Zakon i njegova implementacija ne smiju na bilo koji način omogućiti prednost nijedne političke partije ili kandidata.

Standard ravnopravnog tretmana i pristupa medijima je ugrožen ukoliko su državni mediji u mogućnosti da daju prednost jednoj političkoj partiji ili kandidatu, bilo u vijestima, političkim emisijama, forumima ili uredničkim komentarima. Pristrasan tretman ili prisustvo u državnim medijima treba biti zabranjeno, a nadležne vlasti bi trebalo da u takvim slučajevima i na takvu vrstu ponašanja odmah reaguju.

B. Ograničenje slobodnog izražavanja u toku izborne kampanje

Demokratski izbori nisu mogući tamo gdje se pravnom regulativom brani ili potire sloboda govora i izražavanja. Veoma često u zemljama koje se nalaze u procesu tranzicije

ka demokratizaciji, pravna regulativa cenzuriše pravo govora u toku kampanje i to uvodjenjem i nametanjem sankcija zabrane govora koji „vrijedja,, ili „klevete,, drugu osobu, što bi moglo da se odnosi na vladu, vladine zvaničnike ili kandidate u izbornoj kampanji. Ovakve se odedbe veoma često nalaze u izbornom zakonu ili zakonu o medijima (javnom informisanju). Medjutim, analitičar mora veoma temeljito da ispita i pregleda pravnu regulativu, pošto se takve odredbe takodje mogu naći i u opštim ustavnim, građanskim krivičnim i administrativnim zakonima.

Svaki zakon kojim se reguliše pitanje klevete pojedinca i njegove ličnosti ili ugleda može da bude obuhvaćen samo primjenjivim/postojećim građanskim pravom. Postojanje odredbi u izbornom zakonu kojima se reguliše pitanje klevete nije opravdano, i to analitičar treba da prokomentariše. Analitičar takodje mora da predloži i izmjenu svih onih odredbi, bez obzira na pravni izvor, koje nalažu gubljenje/oduzimanje kandidature ili kojima se uvode kazne zatvora ili novčane kazne za slučaj „klevete,, drugog kandidata ili političke partije.

Takvo ograničavanje slobodnog izražavanja predstavlja kršenje zakona o ljudskim pravima. Pored toga, takvim se odredbama obično krše garancije slobode govora sadržane u ustavu. Prilikom analize i ocjene odredbi kojima se dozvoljava cenzura kandidata, političkih sljedbenika ili štampe i ostalih medija, analitičar mora da istakne da su takve odredbe suprotne međunarodnim standardima i domaćem pravu. Ovaj standard, medjutim ne primjenjuje se na zabrane klevetničkog govora koji je smišljen da drugu osobu navedene na nasilje.

Primjer minimuma propisanih standarda je prikazan u Stavu 7.7 Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. U Stavu 7.7 se zahtijeva da „zakon i državna politika rade na tome da dozvole sprovođenje političke kampanje u poštenoj i slobodnoj/otvorenoj atmosferi u kojoj ne smije biti nikakvih administrativnih zabrana, nasilja ili zastrašivanja kojima bi se političke partije ili kandidati mogli spriječiti da slobodno prezentiraju svoje stavove i mišljenja, ili kojima bi se glasači mogli spiječiti da takve ocjene i mišljenja čuju i da o njima diskutuju ... „. Zakonske odredbe kojima se ograničava sloboda govora i izražavanja u toku političke kampanje može takodje da bude suprotna međunarodnim instrumentima čiji je dotična zemlja postala potpisnik. Stoga, svako ograničenje govora ili izražavanja u toku kampanje mora biti pažljivo proučeno od strane analitičara.

**ŠTA TREBA PROVJERITI PRILIKOM ANALIZE/OCJENE
RAVNOPRAVNOG TRETMANA I PRISTUPA MEDIJIMA**

- **Da li pravna regulativa omogućava svim političkim partijama i kandidatima ravnopravan pristup i tretman u medijima koji se nalaze u vlasništvu ili pod kontrolom države?**

- **Da li se pravnom regulativom uspostavlja obrazac za ravnopravan pristup i tretman u medijima koji je pošten, prihvatljiv i čija je objektivna primjena moguća?**
- **Da li pravna regulativa omogućava slobodu govora i izražavanja u toku izborne kampanje?**

X. FINANSIRANJE KAMPANJE I RASHODI

CILJ : Pravna regulativa treba da propiše da sve političke partije i kandidati moraju imati jednak tretman pred zakonom, primjenom zakonskih odredbi koje regulišu finansiranje političkih kampanja i rashode.

A. Javno finansiranje

Ukoliko pravna regulativa predviđa javno finansiranje, u tom slučaju ono mora biti obezbijedjeno po osnovu jednakog prava/tretmana pred zakonom. To ne znači da sve političke partije i kandidati moraju primiti isti iznos sredstava za kampanju. To samo znači da političkim partijama i kandidatima treba da bude omogućeno javno finansiranje po osnovu jednakog prava pred zakonom. Minimum propisanih standarda prezentiran u prethodnom poglavlju o ravnopravnom pristupu i tretmanu u medijima, primjenljiv je i u ovom slučaju, naravno ukoliko je javno finansiranje zaista predviđeno pravnom regulativom.

Sve odredbe koje se odnose na javno finansiranje treba da su jasno definisane zakonom i zasnovane na objektivnim kriterijumima, odnosno da nisu podložne subjektivnom tumačenju od strane nadležnih vlasti. Pored toga, pravna regulativa treba da spriječi zloupotrebu državnih sredstava u političkim kampanjama, kao i da omogući da se takva sredstva koriste samo uz strogo poštovanje primjenjivih zakonskih odredbi. Analitičar treba da pažljivo ispita pravnu regulativu kako bi se uvjerio da se njome ne favorizuju korisnici prilikom korišćenja državnih sredstava. Pravna regulativa bi trebala posebno predvidjeti da sva državna sredstva koja se koriste u svrhu kampanje, kao što su : zgrade, imovina i druga sredstva, budu stavljena na raspolaganje svim učesnicima izbora po osnovu njihovog ravnopravnog tretmana pred zakonom.

B. Privatno finansiranje

Moraju se posebno pažljivo proučiti sva ograničenja koja se tiču privatnog finansiranja. Svako ograničavanje privatnog finansiranja predstavlja kršenje prava na slobodno udruživanje i izražavanje, te stoga analitičar mora pažljivo analizirati zakonske odredbe koje regulišu privatno finansiranje političkih kampanja. Analitičar pri tome mora istaći neadekvatnost svake one pravne regulative koja predviđa da kampanje treba da u potpunosti budu finansirane od strane države.

Analitičar mora da pažljivo prouči sve one zakonske odredbe kojima se pokušava privatno finansiranje usmjeriti ka određenim partijama ili kandidatima. To je najčešće slučaj u onim pravnim regulativama koje zabranjuju direktne privatne priloge u korist političkih partija ili kandidata, a koje umjesto toga propisuju davanje privatnih priloga u „javni fond,” iz kojeg se zatim privatni prilogi odobravaju političkim partijama i kandidatima u skladu sa vladinim obrascem raspodjele. Ovakvom se odredbom od privatnih donatora zahtijeva da podrže „neprijatelja,” ukoliko donator ili davalac priloga želi podržati „prijatelja,” .

Iako bi pravna regulativa trebala odobriti privatno finansiranje političkih kampanja, dozvoljena su razumna/prihvatljiva ograničenja iznosa privatnih donacija i priloga. Šta se podrazumijeva pod razumnim ili prihvatljivim, zavisi od vrste izbora i faktora koji su svojstveni za svaku pojedinu zemlju, kao što su geografski i demografski uslovi, te relativni troškovi medija i drugog materijala neophodnog za izbore.

Takodje je prihvatljivo da se ograniči ukupan iznos rashoda sudionika izbornih utrka u datoj kampanji. Mada bi pravna regulativa trebala da dozvoli sudionicima u izborima da prošire odn. povećaju dovoljna sredstva da bi mogli prenijeti svoju političku poruku, ne postoji minimum propisanih standarda kojim se zahtijeva da se izbornim sudionicima ne pruži mogućnost da kupe izbore.

C. Zahtjevi u pogledu saopštavanja i objavljivanja

Zakonska ograničenja u pogledu rashoda kampanje nemaju nikakvog smisla ukoliko istovremeno ne postoje i zahtjevi u pogledu izvještavanja i objavljivanja. Stoga zakonska regulativa treba da predvidi periodične izvještaje u određenim prihvatljivim intervalima o svim primljenim prilozima i napravljenim rashodima jednog učesnika u izbornoj utrci. Medjutim, analitičar mora biti realan u pogledu zahtjeva za izvještavanjem kada se radi o demokratiji koja se još uvijek nalazi u fazi tranzicije. Pored toga, sve kazne za slučaj nepodnošenja takvih izvještaja ili dostavljanja izvještaja sa pogrešnim podacima, treba da su precizno propisane pravnom regulativom i da su srazmjerne samom prekršaju. Na primjer, kandidati ne bi trebali biti diskvalifikovani iz izborne utrke samo zbog manjih nepravilnosti u podnošenju izvještaja.

Pravna regulativa mora posebno identifikovati agenciju koja će biti odgovorna za primanje i čuvanje priloga i donacija za kampanje, kao i za izvještaje o rashodima. Pravna regulativa mora jasno da propiše gdje i kada će takvi izvještaji biti dostupni odn. kada će biti stavljeni na javni uvid. Zakon takodje treba da dozvoli umnožavanje dokumenata koji se odnose na priloge i donacije za kampanju, kao i izvještaja o rashodima kako bi se birači mogli upoznati sa njihovim sadržajem.

<p>ŠTA TREBA PROVJERITI PRILIKOM ANALIZE/OCJENE FINANSIRANJA IZBORNIH KAMPANJA I RASHODA</p>

- Da li pravna regulativa omogućava da sve političke partije i kandidati budu tretirani po osnovu jednakog prava pred zakonom, u skladu sa odredbama koje uređuju finansiranje kampanja i rashode?
- Ukoliko pravna regulativa predviđa javno finansiranje ili upotrebu državnih sredstava za kampanje, da li takodje predviđa i njihovo korišćenje po osnovu jednakog prava svih političkih partija i kandidata pred zakonom?
- Da li su ograničenja u pogledu privatnog finansiranja prihvatljiva, jasno definisana i da li je moguća njihova objektivna primjena?
- Da li se pravnom regulativom zahtijeva periodično izvještavanje o primanjima i rashodima u toku izborne kampanje?
- Da li pravna regulativa predviđa javni uvid u izvještaje o prihodima i rashodima izborne kampanje?

XI. POSMATRAČI

CILJ : Pravna regulativa treba da predvidi sudjelovanje posmatrača, kako domaćih tako i stranih, kao i predstavnika medija, političkih partija i kandidata, kako bi se obezbijedila transparentnost svih izbornih procesa.

Transparentnost je minimum standarda neophodnih da bi se obezbijedili demokratski izbori. Primjer za ovaj minimum standarda definisan je Stavom 8 Kopenhagenškog dokumenta OEBS-a iz 1990, kojim se prepoznaje značaj prisustva posmatrača, stranih i domaćih, radi obezbjedjivanja transparentnosti izbornih procesa. Pravna regulativa treba da predvidi prisustvo posmatrača, stranih i domaćih, kao i predstavnika medija, političkih partija i kandidata radi obezbjedjenja transparentnosti izbornih procesa. Pravna regulativa ne smije da ograniči pravo posmatranja zastupnicima ili predstavnicima političkih partija i kandidata. Mediji i posmatrači iz nevladinih organizacija imaju značajnu ulogu u povećanju transparentnosti izbornih procesa i treba da imaju pravo akreditovanja radi posmatranja izbora. Međutim, u izuzetnim slučajevima, kada sam čin glasanja predstavlja ozbiljan rizik po glasače, možda je potrebno uvesti odgovarajuća ograničenja.

U onom obimu u kojem to vrijeme i sredstva dozvoljavaju, analitičar treba da pregleda primjenjivi zakon kojim se reguliše pitanje statusa nevladinih organizacija i javnih udruženja kako bi se uvjerio da takvi zakoni ne stvaraju nepotrebne i neprihvatljive zahtjeve u pogledu sticanja određenog pravnog statusa neophodnog radi apliciranja odn. podnošenja zahtjeva za posmatranjem izbora.

Pravna regulativa treba da omogući jasne i objektivne kriterijume u pogledu zahtjeva za registraciju posmatrača. Ona takodje mora da bude sasvim precizna i jasna kada se radi o nadležnim organima koji vrše akreditaciju posmatrača, kao i koje je zahtjeve neophodno ispuniti kako bi se dobio status posmatrača i pod kojim se uslovima status posmatrača može opozvati.

Pravna regulativa mora jasno propisati prava posmatrača. Opšta odredba kojom se posmatračima dozvoljava da „posmatraju sprovođenje izbora,“ nije dovoljna. Zakon mora predvidjeti jasne odredbe kojima se utvrđuje pravo posmatrača da imaju uvid/da mogu pregledati dokumentaciju, prisustvovati sastancima, vršiti monitoring izbornih aktivnosti na svim nivoima, uključujući i prebrojavanje i razvrstavanje glasova, kao i da dobiju kopije protokola/zapisnika na svim nivoima. Zakon mora također da propiše i hitni postupak kako bi posmatračima bilo omogućeno da dobiju odgovor na svoju žalbu/zadovoljenje kada izborna komisija/tijelo ospori pravo posmatraču, uključujući i pravo da bude registrovan kao domaći posmatrač.

Pravna regulativa također mora jasno definisati sve ono što nije dozvoljeno domaćem posmatraču, šta sve ne smije raditi, kao što je miješanje u glasanje, uzimanje direktnog učešća u procesu glasanja ili prebrojavanja glasova ili pokušaj da utvrdi kako je birač glasao ili kako će glasati. Pravna regulativa mora da propiše da će se samo bona fide posmatračima dozvoliti da imaju pristupa izbornim aktivnostima. Pravnom regulativom se mora uspostaviti ravnoteža između prava posmatrača i regularnog sprovođenja izbornog procesa. Stoga zahtjevi za registraciju radi posmatranja na konkretnim biračkim mjestima mogu biti odgovarajući i prihvatljivi. Međutim, analitičar mora jasno proučiti sve one zahtjeve koji mogu biti štetni za posmatrače i služiti spečavanju legitimnog posmatranja izbora. To se posebno odnosi na sve one odredbe koje pokušavaju „učutkati,“ posmatrače ili ih spriječiti da izvještavaju ili saopštavaju informacije sakupljene za vrijeme posmatranja izbora..

Primjeri modela zakona koji se odnose na ponašanje posmatrača dati su u odgovarajućem poglavlju Priloga (Modeli zakona).

ŠTA TREBA PROVJERITI PRILIKOM ANALIZE/OCJENE POSMATRAČA NA IZBORIMA

- Da li pravna regulativa dozvoljava domaćim i stranim posmatračima da prate/posmatraju sve izborne procese?
- Da li pravna regulativa dozvoljava predstavnicima medija, političkih partija i kandidata da posmatraju sve izborne procese?
- Da li su pravnom regulativom obezbijedjeni jasni i objektivni kriterijumi o uslovima za prijavljivanje posmatrača?
- Da li je pravna regulativa jasna kada je u pitanju vladin organ nadležan za akreditovanje posmatrača?
- Da li je pravna regulativa dovoljno jasna u pogledu prava posmatrača, kao i kada i pod kojim uslovima se posmatrački status može opozvati?
- Da li je pravnom regulativom uspostavljena ravnoteža između prava posmatrača i regularnog sprovođenja izbora?
- Postoje li bilo kakvi zakonski zahtjevi koji mogu štetiti posmatračima i služiti sprečavanju legitimnog posmatranja?

XII. POSTUPCI GLASANJA

CILJ : Pravna regulativa mora da propiše da je tajnost glasanja zagantovana, kao i da su svi glasovi prebrojani i razvrstani jednako, pošteno i transparentno.

A. Tajnost glasanja

Tajnost glasanja predstavlja minimum propisanih standarda za demokratske izbore. Primjer minimuma standarda naveden je u Stavu 7.4 Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990, kojim se zahtijeva da se glasanje obavlja tajno.

Analitičar treba veoma pažljivo da pregleda sve odredbe u pravnoj regulativi kojima se reguliše kontrola i sigurnost procesa glasanja, kao i odredbe koje se odnose na sam tok glasanja na glasačkom mjestu. Regulativa treba da predvidi bezbjednost glasanja, kao i da istovremeno omogući da se nijedan glasački listić ne može identifikovati odn. prepoznati da je popunjen od strane određenog glasača.

Ni pod kakvim okolnostima, osim u svrhu prebrojavanja glasačkih listića nakon završetka glasanja, nijednom članu biračkog odbora na biračkom mjestu ili drugom licu ne smije biti dozvoljeno da vidi ispunjeni glasački listić. Ova zabrana se očigledno ne odnosi na osobu koja je zakonski ovlašćena da pomaže slijepom licu/glasaču ili licu kojem je neophodna pomoć zbog njegove fizičke onesposobljenosti. Medjutim, neprihvatljivo je za člana biračkog odbora da vrši kontrolu ili na bilo koji način rukuje sa ispunjenim glasačkim listićem prije nego se on ubaci u glasačku kutiju.

Princip tajnosti glasanja zahtijeva da se u izbornim propisima jasno naznači da tajno glasanje nije samo pravo od strane glasača već i apsolutna obaveza. U tom pogledu najčešća zloupotreba je upravo „porodično glasanje,, , što je još uvijek uobičajena praksa u mnogim zemljama OEBS-a. Zakonodavstvo mora sasvim precizno i jasno da propiše da svaki glasački listić mora biti ispunjen i da onaj ko glasa za nekoga to mora da uradi tajno. Zvanični organi i službena lica zadužena za izbore ne smiju ni pod kakvim okolnostima prihvatiti odstupanje od principa tajnosti glasanja.

B. Postupci glasanja

Analitičar treba da pažljivo pregleda i ocijeni sve postupke kojima se reguliše izborni proces. Izborni postupci treba da omoguće da se glasači na odgovarajući način identifikuju, kao i da na raspolaganju budu drugi mehanizmi radi sprečavanja izborne kradje ili dvostrukog glasanja. Medjutim, glasački postupci ne smiju biti previše komplikovani ili predugi što bi moglo da spriječi ili omete glasanje. Oni, naprotiv, treba da omoguće da se svi glasački listići i cjelokupan izborni materijal zaštite prije, u toku i poslije glasanja.

Analitičar treba da pomno ispita da li i na koji način pravna regulativa predviđa i druge načine glasanja, kao što su glasanje putem pošte ili tzv. mobilno glasanje. Obje vrste glasanja mogu biti dostupne pojedincu glasaču, kao na primjer licu koje nalazi na radu u inostranstvu, kao i čitavoj grupi/zajednici, kao što su lica raseljena u ratu. U slučaju mobilnog glasanja, ono može da bude na raspolaganju glasaču koji je vezan za kuću zbog njegove fizičke onesposobljenosti/hendikepiranosti, ili čitavoj grupi/zajednici, kao što je bolnica ili druga slična institucija. Pravna regulativa može da predvidi i specijalne odredbe za glasanje pripadnika vojske. Analitičar mora da pažljivo pregleda sve odredbe koje se tiču drugih načina glasanja i da se uvjeri da postoje adekvatni mehanizmi za sprečavanje zloupotrebe drugih načina glasanja. Analitičar će pažljivo proučiti pravnu regulativu kako bi provjerio da postoje svi potrebni mehanizmi za sprečavanje pojedinaca da koriste drugi način glasanja kao i regularni postupak glasanja istovremeno na jednim istim izborima.

Pravna regulativa treba da zabrani prisustvo neovlašćenih lica na glasačkim mjestima. Posebno lokalni izvršni organi vlasti ne bi smjeli uzimati učešća u rješavanju bilo kakvih „problema,, koji se jave u toku izbornog procesa. Stoga je korisno preporučiti, ukoliko to već ne stoji u pravnoj regulativi, sasvim jasnu i nedvosmislenu zabranu pristupa biračkom mjestu svih neovlašćenih lica. To se može veoma efikasno povezati sa odredbom da je policiji dozvoljen ulazak na biračko mjesto samo radi uspostavljanja reda i mira. U ovom drugom slučaju, policijski službenik može ući samo po pozivu predsjednika izborne komsije ili osobe koja ga predstavlja, i treba da napusti biračko mjesto odmah po uspostavljanju reda.

C. Mobilno glasanje

Uobičajeno je da izbornim zakonom bude predviđeno i mobilno glasanje za lica koja su fizički hendikepirana ili koja ne mogu doći na biračko mjesto iz drugih opravdanih razloga. Princip prilagodjavanja potrebama glasača koji stoji u osnovi tzv. mobilnog sistema glasanja je svakako dostojan preporuke. Međutim, odredbe koje se odnose na mobilno glasanje veoma često su napisane na takav način da su podložne zloupotrebama i prevarama/izornoj kradji.

Ukoliko se izbornom regulativom dozvoljava mobilno glasanje, veoma je korisno da analitičar da slijedeće preporuke kojima se obezbjedjuje zaštita integriteta procesa mobilnog glasanja :

- Mora se ustanoviti procedura kojom se identifikuju glasači koji koriste mobilno glasanje kako bi se spriječilo njihovo dvostruko glasanje.
- Mobilnom glasanju treba pribjegavati samo u onim slučajevima u kojima glasač, fizički hendikepiran, nije u stanju da dodje na biračko mjesto da bi glasao. Ovu činjenicu glasač mora potvrditi time što će dostaviti, po mogućnosti, pismeni zahtjev biračkom odboru, uz objašnjenje zašto je fizički spriječen da putuje. Ovakav zahtjev mora biti dostavljen od strane samog glasača, a koji će razmatrati birački odbor u roku utvrđenom zakonom.

- Posmatračima svih kategorija ili njihovim predstavnicima, čiji broj mora biti ograničen iz praktičnih razloga (na primjer zbog transporta helikopterom i sl.) se mora dozvoliti da prate mobilne glasačke kutije.
- Broj glasačkih listića uzet za mobilnu upotrebu, kao i broj kasnije vraćenih glasačkih listića mora biti zvanično evidentiran.
- Broj glasačkih listića uzet za mobilnu upotrebu treba da se slaže sa brojem primljenih zahtjeva, plus određeni manji broj ekstra glasačkih listića za slučaj da glasači pogriješe prilikom ispunjavanja.
- Broj lica koja su koristila mobilne glasačke kutije treba biti evidentiran na biračkom mjestu, u posebnim zapisnicima.
- Na taj način se omogućava da budu identifikovana određena područja u kojima je odnos broja glasova dobijenih mobilnim glasanjem neobično visok, što može da ukazuje na mogućnost izborne kradje.
- Najmanje dva člana biračkog odbora treba da zajedno rukovode mobilnim glasanjem na geografskom području koje pokriva određeno biračko mjesto.

D. Glasanje pripadnika vojske

Uobičajeno je i prihvatljivo za izbornu regulativu da sadrži posebne odredbe kojima se omogućava da pripadnicima vojske bude omogućeno da glasaju za vrijeme obavljanja aktivne vojne dužnosti. I pored toga što je zaštita prava pripadnika vojske da glasa potpuno ispravna, odredbe moraju u tom smislu biti napisane izuzetno pažljivo i precizno jer glasanje pripadnika vojske može biti veoma lako zloupotrebjeno.

Što se tiče vojnih glasača, nije neuobičajeno da izborna regulativa dozvoli osnivanje posebnih biračkih mjesta u okviru vojnih jedinica lociranih daleko od naseljenih mjesta. I dok takva odredba može veoma često biti neizbježna, ona ipak mora biti praćena dodatnim objašnjenjem da su ovakvi slučajevi izuzetni i da, kada god je to moguće, vojni glasači treba da glasaju na regularnim glasačkim mjestima propisanim za ostalo građanstvo.

Kada je u pitanju sprovođenje lokalnih izbora, pripadnik vojske treba normalno da glasa u onoj opštini u kojoj je njegovo stalno mjesto prebivališta.

E. Kako usaglasiti princip prilagođavanja potrebama glasača sa zaštitom od izborne kradje

Princip prilagođavanja potrebama glasača se mora pažljivo usaglasiti u odnosu na neophodnu zaštitu od izborne kradje. Ukoliko nisu veoma precizno osmišljene i propisane odredbe kojima se reguliše prilagođavanje potrebama specijalne grupe glasača, i to ustanovljenjem izuzetnih postupaka glasanja, može veoma lako doći do njihove zloupotrebe od strane lica koja pokušavaju da glasaju dva ili više puta ili koja ne ispunjavaju zakonske uslove za primjenu izuzetnih postupaka glasanja. Stoga takve odredbe treba veoma pažljivo analizirati. Analitičar treba da se uvjeri da pravna regulativa predviđa dovoljnu zaštitu radi sprečavanja zloupotreba i izborne kradje, u slučajevima kada su dozvoljeni alternativni načini glasanja.

ŠTA TREBA PROVJERITI PRILIKOM ANALIZE/OCJENE POSTUPAKA GLASANJA

- Da li izborna regulativa garantuje da će se glasanje vršiti tajno?
- Da li se izbornom regulativom propisuje da glasači budu na odgovarajući način identifikovani prije nego im se uruče glasački listići?
- Da li izborna regulativa sadrži dovoljno zaštitnih mjera kojima se spriječava dvostruko glasanje ili izborna krađa?
- Da li izborna regulativa sadrži dovoljno odredbi kojima se reguliše pitanje bezbjednosti glasačkih listića i izbornog materijala, za vrijeme i poslije glasanja?
- Da li izborna regulativa omogućava alternativne načine glasanja za određena lica ili specijalne kategorije lica?
- Da li izborna regulativa onemogućava da glasači koriste istovremeno, na istim izborima, alternativni metod glasanja i regularni glasački postupak?

XIII. TRANSPARENTNOST PRILIKOM PREBROJAVANJA I RAZVRSTAVANJA GLASOVA

CILJ : Izborna regulativa treba da propiše da se svi glasovi moraju prebrojati i razvrstati na način koji će obezbjedjivati tačnost, ravnopravnost, poštenost i transparentnost.

A. Opšti princip

Pošteno i ispravno prebrojavanje glasova predstavlja kamen temeljac demokratskih izbora. Primjer za ovaj minimum propisanih standarda dat je Stavom 7.4 Kopenhagenškog dokumenta OEBS-a iz 1990, kojim se zahtijeva da glasovi „moraju biti prebrojani i saopšteni pošteno i tačno, sa zvaničnim rezultatima dostavljenim na uvid javnosti, . ovim se zahtijeva da se glasovi prebrojavaju i razvrstavaju u prisustvu posmatrača, kao i da čitav proces kojim se utvrđuje pobjednik bude potpuno transparentan. Izborna regulativa treba da predvidi i propiše prisustvo posmatrača, domaćih i stranih, kao i predstavnika medija i političkih partija i kandidata u toku procesa prebrojavanja i razvrstavanja glasova.

Izborna regulativa mora da precizno definiše izborni obrazac koji će se koristiti za pretvaranje glasova u mandate. Stope, kvote i svi drugi detalji izbornog obrasca moraju biti jasno naznačeni, pri čemu se moraju uzeti u obzir i sve mogućnosti, kao što su : izjednačenje glasova, povlačenje i smrt kandidata. Zakon mora precizno definisati kada su listići važeći, a kada se smatraju nevažećim. Pravila za određivanje validnosti glasačkih listića ne smiju biti toliko stroga i kruta da bezrazložno oduzimaju pravo

glasa glasačima. Osnovni princip bi trebao biti da, ukoliko je volja glasača jasno izražena, glasački listić se mora brojati. Na primjer, ukoliko glasač zaokruži svoj izbor, umjesto da stavi krstić pored svog izbora, to ne znači da bi njegov listić trebalo proglasiti nevažećim. Prije glasanja, zakon mora biti sasvim jasan po pitanju važećih glasačkih listića : koji će se glasački listići smatrati važećim i kako će se oni potom pretvarati u mandate.

B. Prebrojavanje glasačkih listića

Bez obzira da li se glasački listići prebrojavaju na biračkim mjestima ili nekom centralnom mjestu za to odredjenom, oni se moraju prebrojavati u prisustvu posmatrača. Izborna regulativa, pored toga što mora da predvidi i propiše prisustvo posmatrača prilikom brojanja glasačkih listića, neophodno je da takodje definiše i zaštitne mjere u slučajevima u kojima se koristi tehnologija i kada se listići ne prebrojavaju ručno. Izborna regulativa mora da sadrži odredbe kojima se omogućava nezavisna verifikacija tačnosti i pouzdanosti softvera i hardvera koji se koriste za brojanje glasova. Bez obzira da li se koristi ručno, mehaničko ili elektronsko brojanje glasova, moraju postojati propisane procedure za odit/reviziju i inspekciju kako bi se obezbijedila tačnost i pouzdanost. Mogu se takodje predvidjeti i procedure kojima se obezbjedjuje stavljanje primjedbi na brojanje glasova, uključujući i primjedbe u vezi kriterijuma koji se koriste za odredjivanje validnosti glasačkih listića.

Pravna regulativa mora potpuno jasno da propiše da posmatrači mogu umnožavati sve zapisnike, izvještaje, liste i specifikacije, ili će im oni biti uručeni. Zakon mora takodje precizno definisati koji će državni organi, ako ikoji, biti nadležni da prime ovu informaciju prije potvrđivanja izbornih rezultata od strane Centralne izborne komisije.

C. Razvrstavanje izbornih rezultata

Izborna regulativa treba da propiše, sasvim jasno i objektivno, postupke prenošenja zapisnika sa rezultatima brojanja, glasačkih listića i ostalog izbornog materijala od nižih izbornih komisija, do srednjih i viših, radi razvrstavanja i čuvanja. Zakon propisuje da svi razvrstani rezultati glasanja budu dostupni u formi tabela ili nekom sličnom formatu, koji će omogućiti posmatračima da prate rezultate na svakom mjestu na kojem je vršeno brojanje ili biračkom mjestu, pa preko svih nivoa i njihovog zbrajanja do konačnih rezultata. Tabele sa razvrstanim glasovima treba da sadrže sve detaljne informacije, uključujući i broj upotrijebljenih glasačkih listića i onih neupotrebljenih, broj nevažećih glasačkih listića, kao i broj glasova za svaku političku partiju ili kandidata. Ova informacija treba da takodje uključi i eventualne alternativne metode glasanja, kao što je glasanje putem pošte ili mobilno glasanje. Ovi detalji su neophodni kako bi posmatrači mogli pratiti rezultate i tačno locirati gdje je eventualno došlo do izborne kradje, ukoliko su brojevi protivzakonito izmijenjeni u toku procesa razvrstavanja glasova.

U toku registrovanja/sredjivanja rezultata takodje je od izuzetnog značaja da postoji striktno definisana podjela izmedju organa za sprovođenje izbora i državnih organa vlasti. Izborno zakonodavstvo treba da istakne princip da samo članovi izborne komisije

mogu biti uključeni u proces razvrstavanja i sredjivanja izbornih rezultata. Takodje je značajno da se posmatračima omogući pristup svim fazama procesa razvrstavanja izbornih rezultata, kako bi se mogli uvjeriti da je takav zahtjev ispoštovan.

D. Javno objavljivanje i publikovanje rezultata prebrojavanja i razvrstavanja izbornih rezultata

Izborna regulativa mora jasno definisati da li nadležni izborni organi mogu objaviti djelomične ili preliminarne rezultate izbora, prije njihove konačne potvrde. Ukoliko se rezultati mogu objaviti prije njihove konačne potvrde, u tom slučaju pravna regulativa mora da precizno reguliše sam postupak takvog objavljivanja.

Neophodno je da zakonska regulativa propiše da sva relevantna izborna dokumentacija treba biti dostupna na javni uvid, uključujući tu i zapisnike sa izbora, tabele i specifikacije sa razvrstanim rezultatima glasanja, kao i rješenja/odluke kojima se utvrđuje ili kojima se utječe na izborne rezultate. Takva izborna dokumentacija treba da je javno istaknuta na svim nivoima izborne administracije, uključujući i biračke odbore, te opštinske izborne komisije i republičku izbornu komisiju. Detaljan pregled/tabele ukupnih rezultata izbora, uključujući i rezultate glasanja na svakom biračkom mjestu, treba objaviti u svim izbornim komisijama. Ovi detaljni pregledi rezultata glasanja trebaju takodje biti publikovani i u štampanim državnim medijima, i to odmah nakon potvrđivanja rezultata izbora.

Do izborne kradje može doći veoma lako ukoliko se izbornom regulativom ne propiše javno isticanje/objavljivanje prebrojanih i razvrstanih glasova na svakom nivou gdje se vrši prebrojavanje i razvrstavanje. Mogućnost izborne kradje postoji u onim slučajevima kada se od komisije ne zahtijeva da izvrši javno isticanje/objavljivanje spiskova i tabela sa razvrstanim rezultatima glasanja.

E. Datum konačnog potvrđivanja rezultata izbora

Pravna regulativa mora da jasno specificira datume konačne potvrde/ovjere izbornih rezultata, način na koji se vrši postupak konačnog potvrđivanja rezultata, uključujući i javno objavljivanje i obavještanje kandidata o njihovom izboru i mandatima izabranih kandidata. Pored toga, zakon mora biti veoma precizan o tome pod kojim se okolnostima može zahtijevati ponovno prebrojavanje glasova i ponoviti izbori na pojedinim biračkim mjestima. Zakon mora takodje da bude potpuno jasan i kada se radi o tome ko može da traži ponovno prebrojavanje glasova ili nove izbore, rok za podnošenje takvih zahtjeva, sve neophodne procedure da bi se takav zahtjev mogao podnijeti, rok za rješavanje zahtjeva, kao i datum i postupak u slučaju ponovnog prebrojavanja ili novih izbora.

Pravna regulativa mora da predvidi sigurno pohranjivanje i čuvanje svih glasačkih listića i izbornog materijala, i to sve do isteka roka predviđenog za dostavljanje zvaničnog zakonskog prigovora na potvrđene rezultate.

F. Izuzeci u svrhu lične bezbjednosti glasača

Pod vanrednim okolnostima, publikovanje izbornih rezultata na nivou biračkog mjesta može dovesti u opasnost bezbjednost glasača. Takva mogućnost svakako postoji ukoliko se izbori održavaju nakon građanskih sukoba, kada su tenzije još uvijek veoma snažne. Analitičar mora imati dovoljno senzibiliteta u odnosu na ovu problematiku i razumjeti da u slučaju vanrednih okolnosti zakon može predvidjeti ograničena izuzeća ovih principa kako se glasači ne bi izlagali riziku lične opasnosti.

**ŠTA TREBA PROVJERITI PRILIKOM ANALIZE/OCJENE
TRANSPARENTNOSTI KOD PREBROJAVANJA I RAZVRSTAVANJA
GLASOVA**

- Da li pravna regulativa predvidja da se cjelokupan proces prebrojavanja i razvrstavanja glasova vrši u prisustvu posmatrača?
- Da li je izborni obrazac za pretvaranje glasova u mandate dovoljno precizno i jasno definisan?
- Da li pravna regulativa propisuje nezavisnu provjeru/verifikaciju cjelokupnog hardvera i softvera, kao i ostalih elemenata u procesu prebrojavanja i razvrstavanja glasova, kada se koriste druge metode osim ručnog prebrojavanja?
- Da li zakon propisuje da sve tabele/spiskovi budu na raspolaganju u takvom obliku da se posmatračima omogućuje praćenje rezultata sa svakog biračkog mjesta kroz sve nivoe prikupljanja do konačnih rezultata?
- Da li zakon propisuje da tabele/spiskovi sa razvrstanim rezultatima glasanja sadrže detaljne informacije o rezultatima za sve načine glasanja?
- Da li zakon popisuje javno objavljivanje i publikovanje u štampanim medijima detaljnih rezultata glasanja od niova biračkih odbora, pa sve do Centralne izborne komisije?
- Da li zakon detaljno propisuje postupak konačne potvrde izbornih rezultata, obavještanja kandidata, kao i mandata za izabrane kandidate?
- Da li su svi zahtjevi i postupci za ponovno prebrojavanje jasno propisani?
- Da li su svi zahtjevi i uslovi za ponovne izbore jasno propisani?

DŽIV. PRIMJENA IZBORNIH PRAVA

CILJ : Pravna regulativa treba da propiše i predvidi efikasne mehanizme i sredstva za primjenu/sprovođenje izbornih prava.

Izborna regulativa treba da obezbijedi efikasne mehanizme i sredstva za primjenu izbornih prava. OEBS/BDILJP je izdao veoma opsežna uputstva o tome kako izborna regulativa treba da tretira i obradjuje postupak rješavanja izbornih sporova. Ova objavljena uputstva su sveobuhvatna, te stoga treba da posluže analitičaru prilikom

obavljanja analize i ocjene o tome kako jedna pravna regulativa omogućava primjenu izbornih prava. Ova uputstva su naznačena u Prilogu ovog teksta.

Analitičar mora uvijek voditi računa o tome da je pravo glasa osnovni element pravne regulative. Pravo glasa predstavlja osnovno ljudsko pravo, kao što i pravo na pravni lijek u slučaju kršenja prava glasa takodje predstavlja osnovno ljudsko pravo. Stoga izborna regulativa mora da propiše detalje i dovoljno upravo onih odredbi kojima se štite prava glasa/izborna prava.

Pravna regulativa treba da sasvim jasno definiše kome je dozvoljeno da ulaže žalbe izbornim komisijama/tijelima i/ili sudovima u slučaju kršenja izbornih propisa. Pravna regulativa treba da propiše da svaki glasač, kandidat i politička partija imaju pravo da ulože žalbu nadležnoj izornoj komisiji ili sudu kada dodje do kršenja izbornih prava. Zakon mora da zahtijeva da odgovarajuća izborna komisija/tijelo donese hitno rješenje/odluku. Zakon takodje mora da predvidi i pravo žalbe na odluku odgovarajućem sudu koji je nadležan za reviziju i donošenje konačne odluke po određenoj žalbi. Rješenje suda krajnje instance takodje mora da bude doneseno po hitnom postupku.

Analitičar treba da se uvjeri da zakon propisuje prihvatljive rokove za razmatranje i odlučivanje po žalbi, kao i za dostavljanje rješenja podnosiocu žalbe. Neki se zahtjevi mogu riješiti odmah, za neke je potrebno više sati, a za neke nekoliko dana. Rokovi stoga moraju biti takvi da omoguće dovoljan stepen fleksibilnosti, uzimajući pri tome u obzir sam nivo izborne komisije ili suda, kao i prirodu žalbe.

Mada ovi principi predstavljaju minimum zakonskih standarda koji moraju biti obuhvaćeni pravnom regulativom, država će svakako pokazati fleksibilnost pri određivanju pravne strukture sistema koja treba da razriješi izborne sporove.

ŠTA TREBA PROVJERITI PRILIKOM ANALIZE/OCJENE IZBORNIH PRAVA

- **Da li pravna reglativa predvidja efikasne mehanizme i pravna sredstva za primjenu izbornih prava?**
- **Da li se u pravnoj regulativi jasno navodi ko može uputiti žalbe radi povrede izbornog zakona, kao i sam proces upućivanja žalbi?**
- **Da li pravna regulativa propisuje pravo žalbe na odluku izborne komisije sudu koji je nadležan za reviziju i donošenje konačne odluke po određenoj žalbi?**
- **Da li pravna regulativa propisuje i prihvatljive rokove za podnošenje, razmatranje i rješavanje žalbi?**

P R I L O G

I. Primarni izvori minimuma standarda

A. Ujedinjene Nacije

UNIVERZALNA DEKLARACIJA O LJUDSKIM PRAVIMA

Član 21

1. Svako ima pravo da učestvuje u vlasti svoje zemlje, bilo direktno ili preko svojih slobodno izabраниh predstavnika.
2. Svako ima pravo na slobodan pristup javnim službama/medijima u svojoj zemlji.
3. Volja naroda predstavlja osnovu autoriteta vlasti, a ta volja će biti izražena na povremenim i pravim izborima koji se održavaju u skladu sa opštim i jednakim pravom glasa, i koji se sprovode tajnim glasanjem ili drugim ekvivalentnim procedurama slobodnog glasanja.

MEDJUNARODNA UREDBA O GRADJANSKIM I I POLITIČKIM PRAVIMA

Član 25

Svaki građanin će imati pravo i mogućnost, bez obzira na postojanje bilo kakvih razlika (navedenih u Članu 2), kao i bezrazložnih ograničenja, da :

- a) sudjeluje u vršenju javnih/državnih poslova, direktno ili putem svojih slobodno izabраниh predstavnika,
- b) da bira i bude biran na pravim i povremenim izborima koji se održavaju u skladu sa opštim i jednakim pravom glasa, tajnim glasanjem, i koji garantuju slobodno izražavanje volje birača,
- c) da ima pristup, pod opštim uslovima jednakosti, ravnopravnosti, javnim službama/medijima u svojoj zemlji.

B. Savjet Evrope

PROTOKOL BROJ 1 EVROPSKE KONVENCIJE O ZAŠTITI LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA

Ugovorne strane su saglasne da će održavati slobodne izbore u odgovarajućim prihvatljivim vremenskim razmacima, tajnim glasanjem i pod uslovima koji će obezbijediti slobodno izražavanje volje i mišljenja naroda prilikom odabira zakonodavne vlasti.

C. Organizacija za bezbjednost i saradnju u Evropi

PARIŠKA POVELJA ZA NOVU EVROPU – CSCE SAMIT (21 NOVEMBAR 1990)

Ljudska prava, demokratija i vladavina prava

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

Svako ima pravo : (...) da sudjeluje na slobodnim i poštenim izborima.

**DOKUMENT KOPENHAGENŠKE KONFERENCIJE CSCE O LJUDSKOJ
DIMENZIJI, 29 JUNI 1990**

(5) /Zemlje učesnice/ svečano izjavljuju sljedeće, među onim elementima pravde koji su

bitni za puno izražavanje urođenog dostojanstva i jednakih i neotudjivih prava svih ljudskih bića:

(5.1.) Slobodni izbori koji se održavaju u odgovarajućim prihvatljivim vremenskim razmacima, tajnim glasanjem ili drugom ekvivalentnom procedurom slobodnog glasanja, pod uslovima koji obezbjeđuju u praksi slobodno izražavanje mišljenja birača prilikom izbora njihovih predstavnika ...

(6) Zemlje učesnice izjavljuju da je volja naroda , slobodno i pošteno izražena kroz prave i povremene izbore, osnova autoriteta i legitimiteta svake vlasti. Stoga će zemlje učesnice shodno tome poštovati pravo svojih građana da sudjeluju u vlasti svoje zemlje, bilo direktno ili putem njihovih predstavnika, slobodno izabranih tokom poštenog izbornog procesa. One priznaju svoju odgovornost da brane i štite, u skladu sa svojim zakonima, svoje međunarodne obaveze u pogledu ljudskih prava i svojih međunarodnih opredjeljenja, demokratski poredak slobodno uspostavljen voljom naroda, a protiv onih aktivnosti pojedinaca, grupa ili organizacija koje se bave ili odbijaju da se suprotstave terorizmu i nasilju sa ciljem svrgavanja takvog poretka ili poretka druge zemlje učesnice.

(7) Da bi obezbijedile da volja naroda služi kao osnova autoriteta vlasti, zemlje učesnice

će :

(7.1.) Održavati slobodne izbore u prihvatljivim vremenskim razmacima, kako je već propisano zakonom,

(7.2.) Omogućiti da sva mjesta u barem jednom domu nacionalne skupštine/zakonodavnog tijela budu slobodno izabrana voljom naroda.

(7.3.) Garantovati opšta i jednaka prava glasa svim punoljetnim građanima .

(7.4.) Obezbijediti da se glasanje obavlja tajno ili drugom ekvivalentnom procedurom slobodnog glasanja, kao i da se prebrojavanje glasova i izvještavanje vrši pošteno, a zvanični rezultati saopšte javno.

(7.5.) Poštovati pravo građana da zahtijevaju političke ili javne funkcije, pojedinačno ili kao predstavnici političkih partija ili organizacija, bez razlike.

(7.6.) Poštovati pravo pojedinaca ili grupa da osnivaju, s punom slobodom, svoje vlastite političke partije ili druge političke organizacije i da takvim političkim partijama i organizacijama pruže neophodne pravne garancije koje će im omogućiti da se međusobno natječu po osnovu jednakog prava pred zakonom i od strane vlasti.

(7.7.) Obezbijediti da zakoni i državna politika dozvoljavaju vođenje političkih kampanja u slobodnoj i poštenoj atmosferi u kojima političke partije i kandidati neće biti spriječavani, bilo administrativnim mjerama, nasiljem ili zastrašivanjem, da slobodno

izraze svoje stavove i mišljenja, ili glasači onemogućavani da ih čuju i daju svoj glas slobodno, bez straha da će biti kažnjeni.

(7.8.) Omogućiti da nikakve zakonske ili administrativne prepreke ne stoje na putu neometanog pristupa medijima, po osnovu jednakog prava bez razlike za sve političke grupacije i pojedince koji žele da sudjeluju u izbornom procesu.

(7.9.) Obezbijediti da kandidati koji dobiju potreban broj glasova koji je propisan zakonom, zauzmu na valjan način svoje funkcije i da im se omogući da ostanu na svojim funkcijama do kraja mandata ili njegovog okončanja na način koji je predviđen zakonom, u skladu sa demokratskom i ustavnim praksom.

(8) Zemlje učesnice smatraju da prisustvo posmatrača, stranih i domaćih, može unaprijediti i poboljšati izborni proces u zemljama u kojima se održavaju izbori. One stoga pozivaju posmatrače iz drugih CSCE zemalja učesnica i privatnih institucija i organizacija koje žele posmatrati tok njihovih nacionalnih izbora, u onom stepenu koji je dozvoljen zakonom. One će takodje nastojati olakšati sličan pristup izbornim procesima koji se održavaju na nivoima nižim od nacionalnog/republičkog. Takvi posmatrači se neće miješati u izborni postupak.

II. Dodatni izvori

Harris, Peter & Ben Reilly, 1998. Demokratija i duboko ukorijenjeni konflikti: Opcije za pregovore. Štokholm : Medjunarodni institut za demokratiju i pomoć na izborima.

Petit, Denis, 2000. Rješavanje izbornih sporova na prostorima OEBS-a: Ka standardnom monitoring procesu izbornih sporova. Varšava : Biro za demokratske institucije i ljudska prava.

Reynolds, Andrenj & Ben Reilly, 1997. Medjunarodni priručnik IDEA o kreiranju izbornog sistema. Štokholm : Medjunarodni institut za demokratiju i pomoć na izborima.

Priručnik za posmatranje izbora BDILJP-a (Četvrto izdanje), 1999. Varšava: Biro za demokratske institucije i ljudska prava.

III. Modeli zakona

Kodeks ponašanja političkih partija: Vodjenje političkih kampanja na demokratskim izborima, 1999. Štokholm : Medjunarodni institut za demokratiju i pomoć na izborima.

Kodeks ponašanja prilikom stručnog posmatranja izbora, 1996. Štokholm: Medjunarodi institut za demokratiju i pomoć na izborima.