



Strasbourg, 14. decembar 2009.g

CDL-AD(2009)059

Studija br. 477 / 2008

Original na engleskom jeziku

EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRATIJU KROZ PRAVO
(VENECIJANSKA KOMISIJA)

**SMJERNICE O MEĐUNARODNO PRIZNATOM STATUSTU IZBORNIH
POSMATRAČA**

**Usvojene na 31. sastanku Vijeća za demokratske izbore
(Venecija, 10. decembar 2009.)
i na 81. plenarnoj sjednici Venecijanske komisije
(Venecija, 11-12. decembar 2009.)**

**prema komentarima
gdina Owen MASTERSA (stručnjaka, Velika Britanija)
gdina Valeriy MUSINA (zamjenskog člana, Ruska Federacija)
gdina Olivier POHLERA (stručnjaka, Francuska)
gdina Ángel SANCHEZ NAVARROA (bivšeg zamjenskog člana,
Španija)**

Uvod

1. Na zahtjev Komiteta za pravne poslove i ljudska prava Parlamentarne skupštine Vijeća Europe, Venecijanska komisija počela je raditi na pitanju međunarodno priznatog statusa izbornih posmatrača.

2. Prvo, Komisija je izradila Izvještaj o statusu međunarodno priznatim izbornim posmatračima¹ kojeg je usvojila na svojoj sjednici u martu 2009. Nakon ovog izvještaja, potreba za preporukama, s ciljem međunarodno priznatog status izbornih posmatrača, činila se korisnom s obzirom na postojeće razlike u pogledu prava i obaveza izbornih posmatrača u međunarodnim i domaćim zakonima, kao i u pravno neobavezujućim propisima (soft-law).

3. Da bi se ostvario taj cilj i dobila globalna vizija praćenja izbora u okviru država članica Vijeća Europe, u ovom dokumentu pomno su pregledani domaći zakonski propisi o posmatranju izbora, izvještaji izbornih posmatračnih misija Parlamentarne skupštine Vijeća Europe, kao i slični izvještaji OSCE-a / ODIHR-a². Na temelju toga, Komisija je izradila sažetak preporuka o međunarodno priznatom statusu izbornih posmatrača, koji je usvojila na svojoj sjednici u junu 2009. godine.

4. Konačno, na temelju Izvještaja o međunarodno priznatom statusu izbornih posmatrača³ i Sažetku preporuka o međunarodno priznatom statusu izbornih posmatrača⁴, Venecijanska komisija je u ovom dokumentu razradila smjernice za međunarodno priznat status izbornih posmatrača.

5. Venecijanska komisija preporučuje pažljivu provedbu Deklaracije o načelima za međunarodno posmatranje izbora i Kodeks ponašanja za međunarodne izborne posmatrače⁵. Kako se ne bi duplirale smjernice s obzirom na postojeću Deklaraciju o načelima za međunarodno posmatranje izbora, ove Smjernice imaju za cilj promicanje međunarodno

¹ Izvještaj o međunarodno priznatom statusu izbornih posmatrača, prema komentarima gdina Valeriy Musina (zamjenskog člana, Ruska Federacija), gdina Owen Mastersa (stručnjaka, Velika Britanija), gdina Olivier Pohlera (stručnjaka, Francuska) i gdina Ángel Sanchez Navarroa (zamjenskog člana, Španija), usvojenog na 78. plenarnoj sjednici Venecijanske komisije (Venecija, 13-14. mart 2009, CDL-AD(2009)020rev, [www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)020rev-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)020rev-e.asp)).

Izvještaj se poziva na postojeće međunarodne tekstove i standarde koji se odnose na prava i obaveze izbornih posmatrača (izvještaj uključuje i pregled domaće izborne legislative). Oni uključuju:

- Deklaraciju o načelima međunarodnog posmatranja izbora, koju su donijele Ujedinjene nacije 27. oktobra 2005. godine (odnose se samo na međunarodno posmatranje izbora) (CDL-AD(2005)036);

- Dokument iz Kopenhagena, 1990, OSCE;

- Konvencija o standardima demokratskih izbora, izbornim pravima i slobodama u zemljama članicama Komonvelta nezavisnih država, 7. oktobar 2002. (CDL-EL(2006)031);

- Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima, Venecijanska komisija (CDL-AD(2002)023rev).

² Za izvještaje OSCE/ODIHR-a, pogledati www.osce.org/odihr-elections/14207.html. Za izvještaje Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope, pogledati www.assembly.coe.int.

³ Pogledati fusnotu no. 1; CDL-AD(2009)020rev.

⁴ Rezime preporuka o međunarodno priznatom statusu izbornih posmatrača, prema komentarima gdina Valeriy Musina (zamjenskog člana, Ruska Federacija), gdina Owen Mastersa (stručnjaka, Velika Britanija), gdina Olivier Pohlera (stručnjaka, Francuska) i gdina Ángel Sanchez Navarroa (zamjenskog člana, Španija), koji je usvojilo Vijeće za demokratske izbore na 29. sastanku i Venecijanska komisija na 79. plenarnoj sjednici (Venecija, 11-13. juni 2009, CDL-AD(2009)026, [www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)026-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)026-e.asp)).

⁵ Deklaracija o načelima međunarodnog posmatranja izbora i Kodeksu ponašanja za međunarodne izborne posmatrače i Obecanje uz Kodeks ponašanja za međunarodne izborne posmatrače, koje su pripremili Odjel UN-a za pomoć u oblasti izbora, Nacionalni demokratski institut za međunarodna pitanja (NDI) i Carter Centar (TCC), a koje je potvrdilo Vijeće za demokratske izbore na svom 14. sastanku (Venecija, 20. oktobar 2005.) i Venecijanska komisija na 64. plenarnoj sjednici (Venecija, 21-22. oktobar 2005, CDL-AD(2005)036, [www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)036-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)036-e.asp)).

priznatog statusa izbornih posmatrača i za međunarodne i domaće izborne posmatrače, čija prava i dužnosti trebaju biti što je moguće sličnija, a Deklaracija o načelima obuhvaća prava i dužnosti međunarodnih izbornih posmatrača, kombinirajući u tu svrhu postojeće standarde ili primjere najbolje prakse.

6. *Štaviše, ne postoji međunarodni instrumenti koje garantuje slična prava i dužnosti domaćih izbornih posmatrača. Ove smjernice nalažu pažljivo implementaciju u domaće zakonodavstvo⁶.*

7. *Nadalje, ove Smjernice ne bave se temeljnim pravima, kao što su pravo na sudjelovanje u javnim poslovima, slobodu udruživanja, pravo na pristup informacijama, slobodu izražavanja, govora, kretanja i bilo koje druga prava vezana za izbore, utjelovljena u međunarodnim sporazumima o ljudskim pravima i drugim međunarodnim instrumentima. Međutim, ta temeljna prava ne odnose se na organizacije za posmatranje izbora i posmatrače koji učestvuju u posmatračkim misijama.*

8. *Ovaj dokument usvojilo je Vijeće za demokratske izbore na svom 31. sastanku (Venecija, 10. decembar 2009.) i Venecijanska komisija na svojoj 81. plenarnoj sjednici (Venecija, 11-12. decembar 2009).*

I. OPĆE NAPOMENE

9. Svaki pokušaj formuliranja međunarodno priznatog statusa izbornih posmatrača treba odstupiti od činjenice da određeni status odgovara određenoj poziciji. Specifičnost izbornih posmatrača mora se pronaći u aktivnosti koje provode, a to je posmatranje i ocjenjivanje. Osim kad se to specifično navodi, izraz "domaći posmatrači" će uključivat i stranačke i nestranačke posmatrače.

10. I međunarodnim i domaćim izbornim posmatračima treba dodijeliti iste slobode i prava. Oni bi trebali imati zajednička načela, prava i dužnosti, budući da prava i dužnosti nisu uvijek dovoljno osigurana u postojećim domaćim izbornim propisima⁷.

11. Izbornim posmatračima treba dati najširu mogući priliku da učestvuju u procesu posmatranja izbora. Nadalje, međunarodnim misijama za posmatranje izbora treba dati priliku da definiraju i sarađuju, kako je to prikladno, s vjerodostojnim nacionalnim nestranačkim organizacijama za posmatranje izbora. Dužnost međunarodnog posmatranja izbora treba, između ostalog, biti procjena i izvještavanje o tome da li su nacionalne organizacije za posmatranje izbora u mogućnosti provesti svoje aktivnosti, bez nepotrebnog ometanja ili ograničenja. U procjeni organizacije izbornog procesa, ocjenjivanje u pogledu domaćeg zakonodavstva, s obzirom na međunarodne standarde i najbolje prakse, treba biti središnji kriterij.

12. Posmatranjem izbora treba utvrditi jeli bilo nepravilnosti prije i poslije izbora, kao i na sam izborni dan. To je jedini način da se osigura da su izbori provedeni u skladu s domaćim zakonodavstvom i međunarodnim pravilima i standardima za demokratske izbore, te da su organizirani na demokratski i transparentan način. Izborni posmatrači moraju biti u poziciji da napomenu ako zakoni ili mjere države i / ili izbornih dužnosnika nepotrebno ometaju obavljanje prava vezanih za izbore⁸ koja su zajamčena zakonom, ustavom ili primjenjivim međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima. Kvalitet zakonodavnog okvira stoga je presudan i mora se procjenjivati u skladu s potrebama za dopunama i novim propisima.

⁶ Pored toga, u domaćem zakonodavstvu ne treba izbjeći principe koji se tiču međunarodnih posmatrača, kao što je to sadržano u Deklaraciji o načelima međunarodnog posmatranja izbora (pogledati prethodnu fusnotu radi više informacija o Deklaraciji).

⁷ tj. specifične odredbe o zvaničnim pozivima, akreditaciji, itd.

⁸ Vidjeti stav 7 ovog dokumenta.

13. Zato je važno da se uloga izbornih posmatrača ne treba ograničiti na dan izbora niti na izborni proces u strogom smislu. Naprotiv, misija za posmatranje izbora, koja uključuje stručnjake i dugoročne i kratkoročne posmatrače, treba biti u mogućnosti obuhvatiti područja procjene koja se tiču cjelokupnog izbornog procesa⁹. Posmatranje izbora može se podijeliti u tri faze: (1) faza prije glasanja, (2) faza na dan glasanja i (3) faza nakon glasanja.

14. Kako bi se zajamčila prava posmatrača i izbjegla dvosmislenost u tom pogledu, u domaće izborno zakonodavstvo treba unijeti posebnu naznaku o domaćim i međunarodnim posmatračima.

II. POSMATRANJE IZBORA: OBLASTI PROCJENE

1. Faza prije glasanja

15. Posmatračima bi trebalo biti dopušteno da procijene proces izrade / izmjena izbornog zakona. To se može učiniti putem konsultacija, a ne nužno posmatranjem na licu mjesta.

16. Posmatranje prije dana glasanja treba se obaviti u mnogim drugim područjima izbornog procesa, osiguravajući da postoji jednakost šansi¹⁰ za sve stranke i kandidate, i to pravo na posmatranje treba biti garantovano zakonom.¹¹

17. Faza prije glasanja obuhvata sljedeća područja procjene:
- i) politički kontekst;
 - ii) zakonski okvir (uključujući i izborni sistem i određivanje granica izbornih jedinica);
 - iii) provedbu izbora;
 - iv) registraciju birača i održavanje popisa birača;
 - v) registraciju političkih stranaka i kandidata;
 - vi) finansiranje izbornih kampanja;
 - vii) izborne kampanje;
 - viii) presude o predizbornim žalbama,
 - ix) praćenje i državnih i privatnih medija;
 - x) slobodu izražavanja i šire sve temeljne slobode potrebne za održavanje demokratskih izbora;
 - xi) ljudska prava (uključujući učešće žena i manjina);
 - xii) ulogu civilnog društva.

2. Faza glasanja

18. Faza glasanja obuhvaća proces glasanja, uključujući i otvaranje i zatvaranje procesa.

19. Faza glasanja bi trebala da obuhvati i glasanje posebnih grupa (vojska, zatvori, ustanove, kao i osobe s invaliditetom). Faza glasanja također treba obuhvatiti i posebna sredstva kao što su elektronsko, glasanje poštom, opunomoćenjem, mobitelom, rano glasanje.

3. Faza nakon glasanja

20. Nakon dana glasanja, postoji niz procesa koji se odvijaju s ciljem potvrđivanja i odobrenja kandidata i političkih stranaka / lica / koalicija koje su izabrane. Ti procesi bi se trebali implementirati, kako je zajamčeno zakonom.

⁹ Ova područja utvrđena su, između ostalog, prema Priručniku EU o posmatranju izbora (str. 24); dostupnom na: http://ec.europa.eu/geninfo/query/search_en.html.

¹⁰ *Pogledati* Kodeks Venecijanske komisije o dobroj praksi u izbornim pitanjima (CDL-AD(2002)023rev), I. 2.3.

¹¹ Za više informacija o fazi na dan izbora, pogledati OSCE/ODIHR Priručnik o dugoročnim izbornim posmatračima ("LTOs"). Više informacija na: www.osce.org/odihr/item_11_24088.html.

21. Faza nakon glasanja obuhvata sljedeća područja ocjene:
- i) proces prebrojavanja;
 - ii) proces tabeliranja;
 - iii) prijenos i objava preliminarnih rezultata;
 - iv) postupke za prigovore i žalbe¹²;
 - v) objavu konačnih rezultata;
 - vi) preuzimanje dužnosti izabranih dužnosnika.

III. SMJERNICE ZA MEĐUNARODNE I DOMAĆE IZBORNE POSMATRAČE

Države se pozivaju da smjernice pažljivo implementiraju u njihove propise.

1. Prava međunarodnih i domaćih izbornih posmatrača

- 1.1 Međunarodni i domaći izborni posmatrači trebaju imati sva osnovna prava, koja se smatraju osnovnim uslovima za održavanje demokratskih izbora.
- 1.2 Poziv
Međunarodne organizacije za posmatranje izbora treba pozvati dovoljno unaprijed prije dana izbora, kako bi se pravovremeno pripremile i omogućilo dugoročno posmatranje raznih faza izbora.
- 1.3 Izbori koji će se obuhvatiti
Posmatranje izbora trebalo bi biti moguće na bilo kojoj razini (npr. na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini) i za međunarodne i domaće izborne posmatrače.
- 1.4 Akreditacija
- i. Zato, treba dati garancije da se organi vlasti, sigurnosni ili izborni organi neće miješati u izbor članova međunarodne, kao i domaće misije za posmatranje izbora, odnosno pokušati ograničiti opseg i trajanje misije za posmatranje izbora, ili broj posmatrača.
 - ii. Osim toga, treba osigurati garancije koje bi spriječile državna tijela da odbiju akreditiranje na temelju diskriminatornih kriterija (posebno u pogledu političkog mišljenja posmatrača ili odbijanje na temelju državljanstva međunarodnih posmatrača).
 - iii. Osim toga, postupak akreditacije bi trebao biti jednostavan i besplatan za posmatrača.
 - iv. Akreditacije trebaju biti dostavljene i međunarodnim i domaćim izbornim posmatračima na vrijeme i ubrzo nakon podnošenja zahtjeva za akreditiranjem, a u svakom slučaju prije dana izbora.
 - v. U slučaju odbijanja zahtjeva za akreditiranje, domaćim posmatračima treba obezbijediti pravo na efikasan žalbeni sistem.
 - vi. Izborni posmatrači moraju biti u potpunosti akreditirani, sa kriterijima koji obuhvataju geografske i hronološke aspekte, kao i izborni materijal:

i) sveobuhvatna akreditacija u pogledu geografske pokrivenosti: sloboda kretanja u svim područjima u kojima se održavaju izbori i sloboda pristupa svim službenim

¹² Nije neubiočajeno da se nakon izbora posmatra i proces pritužbi, žalbi i sporova. Potrebno je takvo što u svim zemljama, sa efikasnim žalbenim mehanizmom (u skladu sa preporukama Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima, II. 3.3), ukoliko se smatra da je došlo do nepoštivanja izbornog zakona. Stoga države trebaju dati priliku i međunarodnim i domaćim organizacijama za praćenje izbora da posmatraju i ovaj dio izvornog procesa, a isto se treba jamčiti zakonom.

prostorijama povezanim sa izbornim procesom, uključujući i one otvorene za javnost (posebno biračka mjesta), posmatranje izbora u cijeloj zemlji, bez potrebe za prethodno najavljivanje vlastima¹³;

ii) sveobuhvatna akreditaciju, u pogledu vremenskog opsega: koja pokriva sve faze izbornog procesa, uključujući i mogućnost posjete bilo kojim biračkim mjestima u bilo koje vrijeme¹⁴,

iii) u pogledu materijala, pristup potrebnim dokumentima na zahtjev.

1.5 Faze izbornog procesa koje treba posmatrati

i. Posmatranje cjelokupnog izbornog procesa treba biti moguće, odnosno faze prije izbora, izborna i poslije izbora¹⁵.

ii. Prema Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima, „u zakonu trebaju biti jasno precizirana mjesta gdje posmatrači nemaju pravo biti prisutni¹⁶“ u skladu s načelom proporcionalnosti.

iii. Posmatranje izbora treba biti moguće kada se odvija u drugim mjestima nego u izbornim prostorijama, kao što su sudovi, okružne ili regionalne izborne komisije ili Centralna izborna komisija.

iv. Izborni posmatrači, u sklopu njihove posmatračke misije, bi trebali biti u mogućnosti prisustvovati bilo kakvoj javnoj aktivnosti.

1.6 Odnosi s domaćim izbornim akterima

i. Izborni posmatrači bi trebali imati neometan pristup svim osobama koje se bave izbornim procesom, kao i svim strankama i kandidatima, uključujući i sve kandidate, odnosno stranke koje su diskvalificirane ili su se povukle iz izborne utrke.

ii. Izborni posmatrači trebaju biti slobodni kontaktirati političke stranke, koalicije, kandidate, birače, građane, predstavnike medija, bilo kojeg pojedinac, kao i dužnosnike i članovi izbornih tijela.

iii. Oni bi trebali biti u mogućnosti kontaktirati i intervjuirati bilo koju osobu u srodnim prostorijama (između ostalog, članovi biračkih komisija), pod uslovom da su spremni učestvovati u takvim kontaktima¹⁷.

1.7 Izvještavanje

i. Međunarodnoj ili domaćoj posmatračkoj misiji treba biti zajamčena sloboda da, bez uplitanja, daje izjave za javnost i izda izvještaje o svojim nalazima i preporukama za izborne procese i događanja.

ii. Izborne posmatračke misije također trebaju imati pravo da održe konferencije za

¹³ Trebaju se dati razlozi za ona područja koja se ne mogu obuhvatiti posmatračkom misijom (npr. Sigurnosna situacija), a šire restrikcije na mogućnosti izbornih posmatrača da obave svoj posao trebaju se u zakonu definirati na objektivni i razuman način.

¹⁴ Kao što je napomenuto u Dijelu II. ovog dokumenta.

¹⁵ Kao što je napomenuto u Dijelu II. ovih Smjernica. Takvo posmatranje treba obuhvatiti certificiranje, provjere i testove za elektronsko glasanje, glasanje poštom i korištenjem drugih tehnologija u izborima, kao i odgovarajući pristup rezultatima tužbi i pritužbi o kršenju zakona tokom izbora.

¹⁶ CDL-AD(2002)023rev, II., 3.2, c.

¹⁷ U svakom slučaju, osoblje na biračkim mjestima treba obavezno sarađivati sa posmatračima (pod uslovom da posmatrači ne ometaju proces), kao što je to osigurano u Kodeksu ponašanja međunarodnih posmatrača, u dijelu Deklaracije o načelima (za više informacija o Deklaraciji, pogledajte fusnotu br. 4).

štampu o svom radu, kao i da objave nalaze i ocjenu pojedinih izbora.

iii. Izborni posmatrači trebaju imati pravo slobodno izraziti šefu misije – kroz formulare, bilješke i druga tehnička sredstva - svoje mišljenje o razvoju izbornog procesa. To mora biti učinjeno uz puno poštivanje biračkih prava, a posebno princip tajnosti glasanja.

iv. Izborna posmatračka misija bi trebala imati pravo davati prijedloge ili komentare tijelima zaduženim za izborni proces, u slučaju uočavanja bilo kakvih nepravilnosti, koje bi trebalo ispraviti.

v. izborni posmatrači bi trebali imati pravo da urade i dobiju kopije dokumenata vezanih za izbore¹⁸.

vi. Treba dati garancije da nijedan organ vlasti neće vršiti pritisak na domaće ili strane državljane koji rade za ili pružaju informacije međunarodnim ili domaćim izbornim posmatračkim misijama (uključujući kroz odmazde i navođenja).

vii. Garancije trebaju dati tijela vlasti, kako bi se omogućilo izbornim posmatračima da provedu svoje dužnosti.

2. Dužnosti međunarodnih i domaćih izbornih posmatrača

- 2.1 Izborni posmatrači uvijek trebaju nositi svoje lične dokumente i akreditacije sa sobom.
- 2.2 Izborni posmatrači trebaju djelovati u skladu sa domaćim zakonima i propisima zemlje u kojoj obavljaju posmatranje.
- 2.3 Izborni posmatrači nikad ne smiju ometati provođenje izbornog procesa, u bilo kojem od njegovih elemenata; oni se ne smiju miješati u izborni proces i moraju biti politički nepristrani.
- 2.4 Međunarodni izborni posmatrači ne smiju pokazivati bilo kakvu ličnu pristrasnost ili preferencije u vezi pitanja koja mogu imati političke ili izborne implikacije, i trebaju se suzdržati od činjenja bilo kakve političke, stranačke aktivnosti. Oni bi trebali biti slobodni od bilo kakvog sukoba interesa i pridržavati se načela stroge nepristranosti u svakom trenutku, te ne izražavati sklonosti prema bilo kojim sudionicima ili stranci¹⁹.
- 2.5 Izborni posmatrači kao pojedinci moraju izbjeći bilo kakve komentare u masovnim medijima i treba odbiti zahtjeve za intervjuima.
- 2.6 Izborni posmatrači moraju nastupiti sa stavom poštovanja prema izbornim dužnosnicima, drugim državnim tijelima i svim drugim sudionicima u procesu.
- 2.7 Izborni posmatrači trebaju se u svakom trenutku, uključujući i svoje slobodno vrijeme, ponašati na profesionalan i besprijekoran način.
- 2.8 Status izbornih posmatrača podrazumijeva strogo poštivanje pravnog okvira u zemlji u kojoj se izbori održavaju, kao i načela nepristranosti i neuplitanja.

¹⁸ Poput protokola o rezultatima glasanja.

¹⁹ Ipak, domaći posmatrači ne trebaju nužno biti ograničeni istim zahtjevima u smislu nepripadanja nekoj stranci, s obzirom da predstavnici stranaka imaju prihvaćenu ulogu u izbornom procesu.

2.9 Izborni posmatrači moraju temeljiti svoje izvještaje i zaključke na stvarnim i provjerljivim dokazima, uz stručnu tačnost i strogo poštovanje nepristranosti.

22. Stoga, ako izborni promatrač ne poštuje ta načela (čak i kada on ili ona djeluje anonimno, u svoje slobodno vrijeme), on ili ona može biti lišen svoje akreditacije. Ipak, načelo srazmjernosti mora se poštivati u donošenju takve odluke.