

CeSIDova Mala Biblioteka

SORAJA SOKOVIĆ

PRAVO NA
POSMA **TRANJE**

PRAVO NA

izdavač

**CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE
I DEMOKRATIJU**

za izdavača

Dr Slobodanka **Nedović**

urednik Male biblioteke

Dr Marijana **Pajvančić**

design

Branko **Gavrić**
TOTAL DESIGN

layout

Aleksandar **Perduh**
TOTAL DESIGN

lektor i korektor

Vidojko **Jović**

štampa

Tipografic, Beograd

tiraž

500 primeraka

Beograd

januar 2002.

Objavlivanje ove
publikacije
omogućila je
Evropska komisija



CeSID

Kralja Milutina 21/V, 11000 Beograd, Yugoslavia

(381 11) 32 35 436, 33 42 762, 33 42 771, 33 43 553 • <http://www.cesid.org> • e-mail: cesid@cesid.org.yu • cesid@bitsyu.net

PRAVO NA POSMATRANJE

Soraja Soković

POSMATRANJE

Direktor CeSID-a

Dr Slobodanka Nedović

Članovi Upravnog odbora CeSID-a

Marko Blagojević

Aleksandar Bratković

Danko Ćosić

Dr Zoran Lučić

Dr Marijana Pajvančić

Miloš Todorović

Tehnički sekretar

Mirjana Popović Gavrić

Članovi Saveta CeSID-a

Dr Radovan Bigović

Vuk Bojović

Branislav Čanak (UGS Nezavisnost)

Dr Mijat Damjanović

Dr Srđan Darmanović

Vladan Gajić

Dr Vladimir Goati

Dr Lav Ivanović

Nikola Kusovac

Stojmir Matejić (Nezavisni sindikat penzionera Srbije)

Dr Slobodanka Markov

Dr Vojislav Milovanović

Dr Veselin Pavićević

Dr Jelica Petrović

Dr Dejan Popović

Dr Dragoljub Popović

Dr Milan Popović

Miroslav Todorović

Dr Zoran Tomić

Dr Vučina Vasović

Dr Duško Vranješ

Dr Dragica Vujadinović-Milinković

SADRŽAJ

1. UVOD	7
2. IZBORNO PRAVO	11
3. PRAVO NA KONTROLU IZBORA I KRATAK ISTORIJSKI OSVRT	13
3.1. Pravo na kontrolu izbora	13
3.2. Istorijski osvrt	15
4. DOKUMENT KOPENHAGENSKE KONFERENCIJE O LJUDSKOJ DIMENZIJI KEBS-a	17
5. PRAVNI OSNOV ZA POSMATRANJE IZBORA	19
5.1. Uloga udruženja građana u posmatranju izbora	20
5.2. Sadržaj i obim prava na posmatranje	22
5.3. Regrutovanje volontera-posmatrača	24
5.4. Edukacija posmatrača	26
6. POSMATRANJE PREDIZBORNE FAZE	29
7. POSMATRANJE IZBORNE FAZE	37
7.1. Akreditacija posmatrača-volontera	37
7.2. Razmeštaj posmatrača	37
7.3. Glasanje	37
7.4. Glasanje u pritvorima, zatvorima i bolnicama	39
7.5. Posmatranje prebrojavanja i utvrđivanje broja glasova	40
7.6. Paralelno brojanje glasova	41
8. POSTIZBORNA FAZA	43
8.1. Završna verifikacija i objavljivanje rezultata	43
8.2. Žalbeni postupak	43
8.3. Završni izveštaj	43
9. PERSPEKTIVA POSMATRANJA	45

Izbori su način putem kojeg građani uskraćuju ili daju svoje poverenje određenoj vlasti. S obzirom da izborni proces ne obuhvata samo izražavanje volje birača već i čitav niz proceduralnih pravila posredstvom kojih se ova volja izražava i koja kao takva moraju biti ispoštovana, u poslednjih nekoliko decenija nametnula se potreba za posmatranjem izbora kao jednim od načina zaštite izbornog prava birača.

Dugogodišnja izborna praksa u većini bivših socijalističkih zemalja počivala je na jednopartijskom sistemu u kome je biračko pravo građana imalo drugačije karakteristike od onih koje postoje u višepartijskim, tzv. kompetitivnim izbornim sistemima. Preimućstvom vladajuće komunističke partije, s jedne strane, i ograničenjem ili zabranom delovanja opozicionih političkih partija, s druge strane, bila je ukinuta mogućnost birača da se na izborima opredeljuju između više političkih opcija. Odsustvo većeg broja političkih oponentata, kao i njihovih političkih programa, umanjivalo je značaj biračkog prava kao prava koje počiva na principima opštosti, jednakosti, neposrednosti i tajnosti. Pod takvim okolnostima, mnogi aspekti izbornog prava - izborna procedura, izborna geografija, izborna matematika - gubili su smisao.

Međutim, istorijski gledano, u društvima koja su se nalazila na prekretnici iz jednopartijskog u višepartijski sistem, kao i u društvima koja se nalaze u uslovima političkog pluralizma, nije redak slučaj da su politički takmaci tj. suparnici izborne trke do te mere suprostavljani da među njima nema nikakvog poverenja i da je vladajuća partija spremna da prevarama menja izbornu volju građana u cilju očuvanja pozicije na vlasti. Najčešće se dešavalo da se politička partija na vlasti koristila prinudom ili silom kako bi ostvarila željeni cilj i sprečila utvrđivanje pravih rezultata izbora.

Nedostatak poverenja u vladajuću partiju da će utvrditi prave rezultate izbora nameće potrebu nadgledanja izbornog procesa od strane grupe zainteresovanih građana kako bi se utvrdili pravi rezultati izbora, sprečile izborne neregularnosti i povratilo poverenje javnosti u ishod izbornog procesa. Postojanje nepristrasne organizacije koja okuplja građane u cilju nadgledanja izbora vrlo

važno u uslovima nerazvijene demokratije, gde političke partije koje učestvuju na izborima, kontrolišući jedna drugu, ne mogu da budu dovoljan garant da je izborna regulativa ispoštovana u zakonskim granicama.

Da bi upoznali širu javnost sa tekovinom građanskog posmatranja izbora, suština ove knjige je da približi čitaocima nužnost postojanja građanske organizacije za posmatranje izbora, što podrazumeva pravo na posmatranje, pravnu regulativu koja dopušta ovakav vid kontrole izbornog procesa, koje sve faze izbornog postupka se posmatraju i kakva je perspektiva građanskog posmatranja izbora.

Transparentnost izbornog procesa je minimalni standard potreban kako bi se obezbedili uslovi za demokratske i fer izbore. Kontrola izbora kroz formu tzv. građanskog posmatranja obezbeđuje i garantuje poštovanje ne samo ispravnosti materijalnog i formalnog izbornog prava već pruža i značajnu podršku procesu demokratske tranzicije. Vođenje transparentnog izbornog procesa u skladu sa važećim zakonima jeste od bitnog značaja za demokratsko i civilno društvo. Kontrolom i prisustvom posmatrača u izbornom procesu direktno se doprinosi unapređenju i zaštiti univerzalnih ljudskih prava.

Danas je težnja svih zemalja koje su na prelazu iz komunizma u kapitalizam i koje su suočene sa krupnim političkim i ekonomskim promenama da, u cilju promovisanja civilnog društva i demokratije, obezbede uslove za fer i poštene izbore. Da bi se obezbedili ovakvi uslovi, moderna izborna zakonodavstva uvode novu kategoriju subjekata za posmatranje izbora. To je pravo koje ne pripada samo državnim organima, političkim partijama već i svim ostalim zainteresovanim građanima-biračima. Pravo posmatranja mogu da uživaju kako domaći tako i strani državljani.

Gledajući kroz prizmu fer i poštenih izbora možemo podeliti izborni proces u tri grupe. U predizbornom periodu neophodno je obezbediti: transparentan izborni proces; blagovremeno ažurirane biračke spiskove; jednake uslove za predstavljanje kandidata i političkih stranaka u javnim glasilima; izborne zakone koji ne favorizuju nijednu političku stranku; jednaku raspodelu javnih finansijskih sredstava; zakonit rad izbornih komisija; nezavisno i objektivno predstavljanje svih kandidata.

Na dan izbora je od suštinskog značaja obezbediti pristup ovlašćenim stranim i domaćim posmatračima, medijima, omogućiti

zakonit rad biračkog odbora, tajnost glasanja, adekvatno brojanje glasova kao i poštovanje svih drugih radnji koje su sastavni deo pozitivno-pravne procedure.

U postizbornom periodu, tj. kada se zatvore biračka mesta, nužno je obezbediti nepristrasno izveštavanje o privremenim rezultatima izbora, nepristrasno razmatranje prigovora na izborni postupak, kao i objektivno i u skladu sa zakonom zvanično objavljivanje izbornih rezultata.

Pre nego što se upustimo u problematiku posmatranja, dužni smo da se podsetimo šta je izborno pravo i kako ono sadržajno determiniše pojam prava na posmatranje.

2. IZBORNO PRAVO

Jedno od osnovnih ličnih i političkih prava građana jeste izbornopravo. Ustanovljeno isključivo kao individualno pravo, izbornopravo predstavlja jedan od najznačajnijih načina izražavanja volje građana u kreiranju države i organa vlasti. Mogućnost građana da podrže ili uskrate poverenje određenoj vlasti garantuje izbornopravo. Uporište ovog prava već možemo naći kako u prvim deklaracijama o slobodama i pravima građana tako i u svim modernim ustavnim i zakonodavnim sistemima.



Među značajnijim deklaracijama koje regulišu izbornopravo može se izdvojiti *Deklaracija prava čoveka i građanina* koja u članu 2 garantuje pravo građanina da konstituiše političku zajednicu u cilju zaštite svojih sloboda i prava. Isto tako u preambuli *Deklaracije nezavisnosti* iz 1776. godine ustanovljeno je bilo pravo građanina da izmeni, ukine ili ustanovi novu vladu

kada neka forma vladavine postane štetna po osnovne ciljeve zajednice. *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima*, koju je Generalna skupština Ujedinjenih nacija jednoglasno usvojila 1948. godine garantuje (član 21): "svako ima pravo na jednak pristup javnoj službi u njegovoj zemlji"; "volja naroda će biti osnova za ovlašćene odnosno vlast vlade, ova volja će biti izražena u povremenim i autentičnim izborima, koji će biti održani putem opšteg i jednakog glasanja kao i putem glasanja ili ekvivalentnih procedura slobodnog glasanja". Uloga koju povremeni i slobodni izbori igraju u obezbeđenju poštovanja političkog prava takođe je obuhvaćena i u *Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava* (1950).

Među značajnim međunarodnim aktima koji regulišu pitanje izbornog prava, izdvaja se *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima* (1966) koji garantuje pravo građana na učešće građana u upravljanju javnim poslovima neposredno ili preko slo-

bodno izabраниh predstavnika.

Postoji nekoliko najznačajnijih opštih principa na kojima se zasnovaju izbori, a koji su uređeni međunarodnim konvencijama.

S obzirom da je izborno pravo ustanovljeno kao posebno političko pravo, možemo govoriti o nekoliko principa na kojima izbori počivaju: univerzalnost, neposrednost, jednakost, tajnost, pravo građana da biraju, pravo da budu birani, sloboda izbora, politički pluralizam, periodičnost izbora, pravo na kontrolu izbora i pravo na zaštitu izbornog prava.

Princip univerzalnosti podrazumeva obezbeđenje jednakog i nediskriminacionog tretmana za sve građane određenog broja godina starosti u pogledu ostvarivanja svog biračkog prava.

Princip neposrednosti se ogleda u činjenici da svaki građanin glasa sam i niko nema pravo da glasa umesto njega.

Princip jednakosti obuhvata načelo jedan čovek - jedan glas, što znači da svim građanima koji ispunjavaju uslove predviđene Ustavom i Zakonom pripada biračko pravo jednakog kvaliteta.

Princip tajnosti podrazumeva da birač sam popunjava glasački listić, i u uslovima koje obezbeđuju potpunu tajnost (uz pomoć kabina za glasanje itd.).

Aktivno biračko pravo je pravo građanina da učestvuje u izboru organa vlasti koji se biraju neposredno od strane građana.

Pasivno biračko pravo je pravo građanina da bude biran u predstavnička tela.

Biračko pravo je slobodno jer odluka o tome kako će i za koga birač dati svoj glas zavisi od njega samog, i niko nema pravo da na bilo koji način utiče na volju birača prilikom odlučivanja kojem kandidatu ili političkoj partiji će dati glas.

Polazeći od prava građana da biraju svoje predstavnike u organe vlasti, postavlja se pitanje mehanizma koji bi obezbedio i garantovao zaštitu izražene volje birača, a samim tim i poštovanje demokratskih pravila izborne procedure i vladavine prava. U ovom kontekstu će i biti više reči o pravu kontrole izbora ili, još restriktivnije gledano, o pravu na posmatranje izbora od strane građana, tj. udruženja građana ili tzv. nevladinih organizacija.

3. PRAVO NA KONTROLU IZBORA I KRATAK ISTORIJSKI OSVRT

3.1. Pravo na kontrolu izbora

Kontrola izbora je vid zaštite izbornog prava koji je omogućen odgovarajućim subjektima u toku izbornog procesa. Sadržaj kontrole uvek ima za predmet materijalno i procesno izborno pravo. Sa stanovišta državnih organa, kontrola obuhvata pravo na kontrolu zakonitosti izbora. U grupu državnih organa koji sprovode ovakav vid kontrole spadaju redovni sudovi, ustavni sudovi i organi nadležni za sprovođenje izbora. Najšire posmatrano, ovaj vid kontrole je vezan sa zakonitošću izbora. Navedeni organi obavezni su da u granicama svoje nadležnosti i na zahtev građana, kandidata i političkih stranaka kao učesnika izbornog postupka, zaštite i obezbede poštovanje pravila izbornog prava.

S obzirom na sadržaj i subjekte kontrole izbora možemo razlikovati nekoliko oblika kontrole izbora: 1) kontrola koju obavljaju organi za sprovođenje izbora; 2) kontrola sudova; 3) ustavno sudska kontrola; 4) kontrola građana; 5) kontrola od strane parlamenta.

1) *Organi za sprovođenje izbora* su izborne komisije i birački odbori. Izborne komisije mogu se podeliti na centralne i izborne komisije izbornih jedinica. Nadležnost izbornih komisija uključuje staranje o zakonitosti sprovođenja izbora, propisivanje pravila za sprovođenje izbornih radnji, objavljivanje konačnih rezultata i druge radnje propisane zakonom. Izborne komisije su nadležne da odrede biračka mesta, sastav biračkih odbora, utvrde da li su izborne liste sastavljene u skladu sa zakonom, rešenjem proglašavaju izborne liste, uvrđuju privremene rezultate, objavljuju ukupne rezultate izbora, odlučuju u drugom stepenu o prigovorima, izdaju uverenja o izabranim poslanicima i prate primenu i daju objašnjenja u vezi sa primenom zakona. Svrha kontrole rada izbornih komisija jeste da se ustanovi da li izborne komisije rade na nezavisan, nepristrasan i zakonit način.

Birački odbor neposredno sprovodi glasanje na biračkom mestu, obezbeđuje pravilnost i tajnost glasanja, utvrđuje rezultate glasanja na biračkom mestu i stara se o održavanju reda na

biračkom mestu za vreme glasanja. Birački odbor utvrđuje da li je pripremljeni izborni materijal za biračko mesto potpun i ispravan, da li je biračko mesto uređeno na način kojim se obezbeđuju tajnost glasanja, kao i da li su ispunjeni svi zakonski uslovi za nesmetano odvijanje postupka glasanja.

Važno je istaći da je birački odbor dužan sprovesti radnje na način kako to zakon propisuje, jer u suprotnom mogu nastupiti posledice vezane za raspuštanje biračkog odbora i ponavljanja izbora na datom biračkom mestu, dok članovi biračkog odbora, zavisno od težine povrede zakona, mogu krivično ili prekršajno odgovarati za protivzakonite radnje.

Shodno domaćem izbornom zakonodavstvu, birački odbor je dužan otvoriti biračko mesto u zakonski propisanom vremenu. Dok traje glasanje, svi članovi biračkog odbora moraju biti na biračkom mestu, članovi biračkog odbora ne smeju uticati na odluku birača, dužni su da biraču objasne način glasanja itd.

2) *Kontrola sudova.* Svaki birač, kandidat i podnosilac izborne liste ima pravo da podnese žalbu redovnom sudu protiv rešenja nadležne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor. Odluka donesena po žalbi je pravnosnažna i ukoliko se žalba usvoji odgovarajuća izborna radnja ili izbori se ponavljaju.

3) *Ustavno-sudska kontrola.* Jedna od nadležnosti ustavnih sudova je rešavanje izbornih sporova. Ustav Jugoslavije bliže precizira nadležnost Saveznog ustavnog suda u ovoj oblasti vezujući je za povredu izbornog prava u toku izbora saveznih organa, dok Ustav Republike Srbije ne precizira bliže nadležnost Ustavnog suda u domenu zaštite izbornog prava.

4) *Kontrola građana.* Kao četvrta kategorija ovlašćenih subjekata kontrole izbora pojavljuju se građani, tj. birači koji svojim glasom iskazuju ili uskraćuju svoje poverenje određenoj vlasti. Iako ovo pravo nije eksplicitno zastupljeno i zagarantovano u nekim zemljama kao posebno pravo, ono jedino odslikava i omogućava najširu kontrolu izbornog procesa. Drugim rečima, građanin kao izvorni suveren svog glasa, ima neotuđivo pravo da se, neposrednim uvidom u tok glasanja, uveri da je njegova volja kao i volja drugih birača ispoštovana u skladu sa predviđenim pravilima izbornog postupka, tim pre što se istovetnim pravilima i procedurom iskazuje i njegova biračka volja.

5) *Kontrola parlamenta.* Krajnja instanca provere izbornih rezultata je verifikacija poslaničkih mandata. Poslanici stiču prava i dužnosti poslanika danom verifikacije mandata. Verifikacija se obavlja na prvoj, konstitutivnoj sednici parlamenta. O verifikaciji mandata odlučuje parlament u koji je poslanik izabran. Parlament odlučuje o verifikaciji na osnovu izveštaja verifikacionog odbora. Verifikacioni odbor sastavlja svoj izveštaj na osnovu izveštaja izborne komisije o rezultatima izbora, kao i na osnovu uverenja o izboru. Odbor upoređuje podatke sadržane u izveštaju izborne komisije sa podacima iz uverenja o izboru poslanika. Shodno domaćem izbornom zakonodavstvu, podaci koje odbor kontroliše odnose se na: nazive izborne liste sa koje je izabran poslanik, lične podatke, datum izbora i nadležni organ koji je izdao uverenje o izboru poslanika. Parlament može odlučiti da odloži verifikaciju mandata poslanika. Ukoliko skupština odluči da odloži verifikaciju o tome će obavestiti izbornu komisiju kako bi ista proverila valjanost uverenja o izboru poslanika. Drugi instrument kojim skupština raspolaže jeste da odbije verifikaciju mandata, a u tom slučaju poslanik može pokrenuti upravni spor.

3.2. Kratak istorijski osvrt

Izborna istorija je istorija konstantne borbe protiv izbornih neregularnosti, bez obzira da li je reč o zemljama stabilne demokratije ili o onim koje su izašle iz socijalizma. Dosadašnja izborna praksa je pokazala da uslovi u kojima su se izbori odvijali nisu u potpunosti odslikavali dimenziju slobodnih i poštenih izbora. Tu ne spadaju samo neregularnosti počinjene na sam dan izbora već i drugi niz nenamernih propusta koji su doveli do favorizovanja i davanja početne prednosti određenom kandidatu ili političkoj partiji u izbornoj utakmici. Poštovanje principa slobodnih i poštenih izbora implicira ne samo nužnost da se izbornim takmacima omogući ravnopravno učešće u predizbornom, izbornom i postizbornom periodu, već i obavezu države da omogući efikasnu nestranačku, ideološki neopterećenu kontrolu nad izbornim procesom.

Istorijski gledano, prve neregularnosti su mogle biti zapažene i u zemljama sa demokratskom tradicijom. U Velikoj Britaniji je bila najviše rasprostranjena korupcija kao vid izborne manipulacije. Imućni kandidati su podmićivali birače da za njih glasaju koristeći

razne metode. Nadalje, najviše neregularnosti bilo je u procesu registracije birača. Posedovanje nepokretnosti je bio uslov za upis u birački spisak. Zbog imovinskog cenzusa pripadnici zemljišne aristokratije su pred izbore fiktivno delili svoju imovinu većem broju ljudi kako bi mogli da sudeluju u izborima. S druge strane, isti su podnosili prigovor na registraciju protiv svojih političkih suparnika. Prigovor se mogao osporavati samo u sudskom postupku u kojem je morao biti prisutan i onaj čiji se upis osporava. Zbog nemogućnosti dužeg odsustva, ta lica su gubila pravo da učestvuju u izborima. Princip tajnosti glasanja se uvodi u izbornu zakonodavstvo 1872. godine. Takođe, nekoliko godina kasnije, 1883. godine, država je uvela strože sankcije za povrede izbornih pravila.

Situacija je bila slična i u Sjedinjenim Američkim Državama, gde je imućniji sloj uživao izbornu podršku zahvaljujući rasprostranjenoj korupciji. Izborne manipulacije su se mogle uočiti pre svega u biračkim spiskovima gde su upisivanjem lažnih imena, ili umesto umrlih lica, glasala druga lica. Drugi vid izborne prevare ogledao se u tome što su izborni činovnici nakon prebrojavanja glasova vršili promene u glasačkim listićima i na taj način uticali na krajnji ishod izbornog rezultata. Iz ovog se može zaključiti da su u zemljama "stabilne demokratije", do uvođenja striktnijih državnih mera i sankcija, izborne prevare bile isključivo rezultat težnje ekonomskih moćnika da ostvare izbornu prednost. Zbog svega toga pojavila se potreba da se nadzire realizacija izbornog prava.

4. DOKUMENT KOPENHAGENSKE KONFERENCIJE O LJUDSKOJ DIMENZIJI KEBS-a

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju osnovana je početkom sedamdesetih godina pod nazivom Konferencija za evropsku bezbednost i saradnju (KEBS), kao multilateralni forum za dijalog i pregovore između Istoka i Zapada. Samit u Budimpešti 1994. godine promenio je njen naziv u OEBS. Danas OEBS obuhvata 54 države članice, uključujući SAD i Kanadu kao i sve bivše republike članice Sovjetskog Saveza.

U obavezama OEBS-a, dogovorenim u Kopenhagenu na drugoj sednici Konferencije o ljudskoj dimenziji 1990. godine (gde je učešće uzelo ukupno 35 zemalja), naglašava se centralna uloga izbora u osiguranju prava građanina da učestvuje u vladi njegove zemlje. U istom dokumentu se navodi da prisustvo posmatrača, kako stranih tako i domaćih, može da pojača integritet izbornih procesa. Posmatranje izbora je tako prihvaćeno kao efikasna i neprocenjiva delatnost usmerena ka promovisanju i jačanju demokratskih vrednosti.

Da bi obezbedile da volja naroda služi kao osnova autoriteta vlasti, zemlje učesnice su se obavezale da će (7.1) „održavati slobodne izbore u prihvatljivim vremenskim intervalima”; (7.3) garantovati opšta i jednaka prava glasa svim punoletnim građanima; (7.4) „obezbediti da se glasanje obavlja tajno ili drugom ekvivalentnom procedurom slobodnog glasanja, kao i da se prebrojavanje glasova i izveštavanje vrši pošteno, a zvanični rezultati saopšte javno”; (7.7) obezbediti da zakoni i državna politika dozvoljavaju vođenje političkih kampanja u slobodnoj i poštenoj atmosferi u kojima političke partije i kandidati neće biti sprečavani, bilo administrativnim merama, nasiljem ili zastrašivanjem, da slobodno izraze stavove i mišljenja; (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 sudeluju u izbornom procesu; (8.) „zemlje učesnice smatraju da prisustvo posmatrača, stranih i domaćih, može unaprediti i poboljšati izborni proces u zemljama u kojima se održavaju izbori. One su

PRAVO NA POSMATRANJE

se takođe obavezale da će pozivati posmatrače iz drugih KEBS zemalja učesnica, privatnih institucija i organizacija koje žele posmatrati tok njihovih nacionalnih izbora u onom stepenu koji je dozvoljen zakonom.

5. PRAVNI OSNOV ZA POSMATRANJE IZBORA

Potreba za senzibilisanjem javnosti i okupljanja građana u cilju posmatranja izbora je, kao što smo videli, dovela do brzog formiranja nevladinih organizacija u jugoistočnoj Evropi, i to sve s namerom obezbeđenja poštovanja demokratskih pravila izborne procedure. Pravni osnov koji je omogućio svim ovim zemljama da se uključe u posmatranje izbora jeste član 8 Završnog dokumenta usvojenog na konferenciji OEBS-a 1990. godine u Kopenhagenu, a koji su preuzeli noviji izborni zakoni, uključujući Jugoslaviju, Bugarsku, Albaniju itd. Ovim dokumentom se izričito obavezuju zemlje učesnice da omoguće posmatranje izbora stranim i domaćim institucijama i organizacijama. Drugim rečima, isti pravni osnov pruža mogućnost posmatranja izbora kako stranim tako i domaćim državljanima kao nezavisnim posmatračima. Ipak, neka izborna zakonodavstva ne daju eksplicitno mogućnost građanima da posmatraju pravilnost toka izbornog procesa. Takav je slučaj bio u Saveznoj Republici Jugoslaviji do održavanja izbora za poslanike za Skupštinu Republike Srbije decembra 2000. godine, kada je donesena Uredba kojom je omogućeno svim zainteresovanim predstavnicima domaćih nevladinih organizacija da prate tok izbora i rad organa za sprovođenje izbora.

Uslovi pod kojima se stiče pravo na posmatranje

Posmatrači izbora stiču pravo da prate tok izbornog procesa tek kad ispune zakonske uslove. U većini slučajeva, ovlašćenje za posmatranje izbora izdaje se na osnovu uredno i blagovremeno podnete prijave za posmatranje. Prijava se podnosi nadležnom organu za sprovođenje izbora. S druge strane, u nekim zemljama praksa je da organ za sprovođenje izbora prethodno razmotri prijavu i odluči da li će je prihvatiti ili odbiti. Obično rok za prijavu nije kraći od 8 dana od dana održavanja izbora.

Kada je reč o obimu ovog prava, ono je redukovano na tok i sadržaj izbora, izuzimajući kontrolu zakonitosti i ustavnosti izbo-

rne procedure koja je isključivo u ingerenciji državnih organa. O tome šta tačno spada u delokrug posmatranja biće više reči u narednom poglavlju.

Razlika između predstavnika političkih stranaka i nezavisnih posmatrača

Da bi predstavnici političkih stranaka učestvovali kao ravnopravni članovi organa za sprovođenje izbora, potrebno je da ispune određene zakonske uslove. Predlagači kandidatskih lista ispred političkih stranaka pravo kontrole koriste tek onda kad se ispune zakonom propisani uslovi, tj. u momentu proglašavanja kandidatske liste. Obično se njihovo prisustvo u radu organa uslovljava sa zakonski ustanovljenim minimumom kandidata koje politička partija mora predložiti u datim izborima. Od tog momenta predstavnici političkih stranaka mogu ravnopravno učestvovati u radu organa za sprovođenje izbora, pratiti tok i regularnost izbora, kao i ulagati prigovore na eventualne neregularnosti rada organa nadležnih za sprovođenje izbornih radnji. Predstavnici političkih stranaka su akteri koji ispred svojih partija prate i kontrolišu tok izbornog procesa koji su često, zbog svojih ostrašćenih političkih interesa i stavova, više zainteresovani za konačan izborni rezultat.

Za razliku od njih, nezavisnim posmatračima, tj. građanima - lica koja nisu neposredni učesnici izborne utakmice, važno je da li su se pravila izbornog postupka, sa jednakim dejstvom na sve izborne aktere, poštovala u zakonskim okvirima. Građanin koji učestvuje u posmatračkoj misiji ne može istovremeno ulaziti u sastav organa za sprovođenje izbora (izborna komisija ili birački odbor) ispred određene političke partije.

5.1. Uloga udruženja građana u osmatranju izbora

Za razliku od političkih aktera koji stavljaju prioritet na svoje stranačke interese u izbornoj utakmici, ideja o formiranju udruženja građana proizašla je iz isključive potrebe za poštovanjem demokratskih pravila izborne procedure i vladavine prava. Prioritet udruženja građana se iskazuje pitanjem: „Da li su izbori bili fer i poštenji?“, a ne „Ko je pobedio na izborima?“. Cilj posto-

janja ovakvih udruženja je da putem senzibilisanja javnosti i okupljanjem ideološki i politički neopredeljenih građana organizuje domaće posmatranje izbora i prati iste na biračkim mestima.

Uporište ovog stanovista možemo naći i u prvim naporima ne samo međunarodnih posmatrača nego i domaćih udruženja građana usmerenih na praćenje toka izborne procedure na predsedničkim izborima na Filipinima 1986. u Čileu 1988. i predsedničkim izborima u Paragvaju 1989. godine. Posle pada Berlinskog zida, jugoistočna Evropa se susreće sa talasom demokratske tranzicije. Na primeru i uz pomoć već postojećih organizacija tog tipa koje pokrivaju veliki broj zemalja mladih demokratija iz istočne Evrope, Azije, Afrike i Južne Amerike, u Bugarskoj je osnovana domaća organizacija *Bulgarian Association for Fair Elections* (BAFE) koja je posmatrala 1990. godine nacionalne parlamentarne izbore. Nakon osnivanja 1992. godine rumunska organizacija pod nazivom *The Romanian Pro Democracy Association* (PDA) posmatrala je lokalne i nacionalne izbore. U Slovačkoj je osnovana organizacija pod nazivom *Obianske oko*.



Kada su u pitanju bivše republike članice SFRJ, važno je istaći da je posmatranje izbora od strane građana u nevladinim organizacijama počelo 1997. godine kada su osnovane nevladine, nestranačke i neprofitne organizacije: *Centar za slobodne izbore i demokratiju* (CeSID) u Saveznoj Republici Jugoslaviji i *Građani Organizirano Nadgledaju Izbore* (GONG) u Hrvatskoj. Nakon jedne godine u Bosni i Hercegovini je osnovana nevladina organizacija pod nazivom *Centri Civilnih Inicijativa*.



CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE I DEMOKRATIJU

U Crnoj Gori postoje dve organizacije koje se bave posmatranjem izbora: *Centar za monitoring* i *Centar za demokratsku tranziciju*. U Makedoniji postoji koalicija "Građani za građane" koja se sastoji od sedam nevladinih organizacija i koja je osnovana 2000. godine.



Osnivanjem ovih organizacija pojačana je transparentnost i otvorenost izbornog procesa, koji, u skladu sa zakonskom regulativom, predstavljaju glavne uslove za uspostavljanje demokratije i jačanje poverenja građana u izborni proces. To su uglavnom organizacije koje su ili isključivo registrovane za misiju posmatranja izbora ili koje u okviru svoje glavne delatnosti (npr. ljudska prava) prate regularnost izbora.

5.2. Sadržaj i obim prava na posmatranje

Misija posmatranja izbora je proces koji je dugoročan i ne predstavlja jednodnevni događaj. Posmatranje obuhvata razne faze izbornog ciklusa, od upisa birača u birački spisak, izborne kampanje do zatvaranja biračkih mesta, prebrojavanja glasova, proglašavanje rezultata izbora, verifikacije mandata i rešavanje po prigovorima. Posebno je važno obratiti pažnju na tretman pojedinih kategorija kao što su nacionalne manjine ili žene. Na ovakav način jedino može da se stekne detaljan uvid u sve faze izborne procedure i oceni da li su izbori ispunili uslove da budu fer i pošteti.

Uzimajući u obzir navedeno, pravni sistemi su u obavezi da omoguće prisustvo domaćih i stranih posmatrača na izborima, predstavnika medija, političkih partija i kandidata u cilju transparentnosti svih izbornih radnji. Zakoni moraju sadržati jasne i objektivno formulisane kriterijume vezane za uslove koji su potrebni za registraciju posmatrača. Uže gledano, pravna regula-

tiva mora biti jasna kada se radi o nadležnim organima koji vrše akreditaciju, koji su sve uslovi potrebni za sticanje posmatračkog statusa i pod kojim okolnostima se takav status može opozvati. U izbornom zakonu mora biti inkorporirano šta domaći posmatrač ne sme da radi. To se pre svega odnosi na zabranu mešanja u rad organa za sprovedene izbora prilikom glasanja, brojanja glasačkih listića ili pokušaj da se na bilo koji način utiče na glasača kako da glasa. Zakon mora predvideti jasne odredbe kojima se utvrđuje pravo posmatrača da imaju uvid u kompletnu izbornu dokumentaciju, da vrše monitoring izbornih aktivnosti na svim nivoima, uključujući i prebrojavanje glasova kao i da dobiju kopije zapisnika.

Posmatranje izbora obuhvata nekoliko faza. One mogu biti podeljene u tri: predizborna, izborna i postizborna faza, i obuhvatati različite segmente ovih faza po svom sadržaju. Iz tog razloga je i neophodno aktivirati ljude različitih kvalifikacija i profila koji će na adekvatan način uzeti učešće u posmatranju navedenih faza. S obzirom da plan i organizaciona struktura posmatranja zavise od same nevladine organizacije koja prati izborni proces, postoje osnovni principi i standardi prihvaćeni na međunarodnom nivou putem kojih ćemo objasniti korake i način na koji posmatračke misije dolaze do svojih konačnih izveštaja o objektivnosti izbora.

Osnovna uputstva kojih se posmatrači moraju pridržavati

- Posmatrači izvršavaju obaveze na nenametljiv način i neće ometati izborni proces, procedure na dan glasanja ili prebrojavanje glasova.
- Posmatrači moraju nositi propisnu identifikaciju, koju izdaje nadležni državni organ i identifikovati se.
- Posmatrači ne smeju prikazivati ili nositi bilo kakve partijske simbole, boje ili zastave.
- Posmatrači se moraju uzdržavati od davanja bilo kakvih ili preuranjenih primedbi o svojim posmatračima sredstvima javnog informisanja ili bilo kojim drugim zainteresovanim licima, i oni moraju davati samo primedbe koje se odnose na opšte informacije o prirodi svoje aktivnosti kao posmatrača.
- Posmatrači moraju da poštuju pozitivno-pravno zakonodavstvo zemlje u kojoj posmatraju izbore.

- Posmatrači ne mogu da učestvuju u radu organa za sprovođenje izbora, ali mogu da ukažu istim na neke nepravilnosti uočene u toku njihovog rada.

Posmatranje je aktivnost koja počiva na ličnom angažmanu posmatrača. Pripremni proces treba da je usmeren na:

- animiranje građana za posmatranje izbora
- organizovanje treninga i edukovanje posmatrača
- identifikovanje i animiranje regionalnih koordinatora za izborni dan, kao i članove mobilnog tima.

5.3. Rekrutovanje volontera-posmatrača

Za razliku od ostalih faza u izbornom procesu koji ne zahtevaju angažman većeg broja posmatrača, izborni dan uključujući brojanje glasova zahteva angažman više hiljada volontera koji kao ljudski resurs predstavlja ključ uspeha. Na primer, tokom predsedničkih izbora 1986. godine na Filipinima više od 500 000 volontera je učestvovalo u domaćoj posmatračkoj misiji.

Sa zadatkom da se što veći broj građana upozna sa značajem demokratskih i fer izbora, i samim tim uključi u posmatračku misiju, neophodno je animirati iste na odgovarajući način. Uglavnom to mogu da budu razni seminari, predavanja ili javne tribine na kojima zainteresovani građani mogu da se upoznaju sa izbornim sistemima, izbornim zakonima, izbornim postupkom i svrhom posmatranja izbora. Ponekad, zbog kratkog vremena između raspisivanja izbora i dana održavanja izbora, nije moguće na ovakav način regrutovati volontere te se pribegava raznim medijskim vizuelnim efektima i kratkim porukama namenski upućenim građanima. Radi što boljeg i efikasnijeg regrutovanja građana-volontera posmatrača koriste se razne tehnike za ostvarivanje kontakata sa građanima. Pristupa se izradi spotova i džinglova koji se svakodnevno emituju u programima TV i radio kuća. U svrhu regrutovanja izrađuju se i propagandni materijali, poster, leci, majice, kape i dr. Praksa pokazuje da se i organizovanjem štandova omogućuje građanima da se na licu mesta prijave da postanu građanski posmatrači.

Ovo su neki od plakata kojima je Centar za slobodne izbore i demokratiju iz Srbije regrutovao svoje volontere. Za republičke

PRAVNI OSNOV ZA POSMATRANJE IZBORA

parlamentarne izbore u decembru 2000. godine u Republici Srbiji CeSID je okupio 13 000 volontera.



Izbori treba da budu očigledni kao što je jedan plus jedan dva.

Jedini uslov koji se mora poštovati prilikom regrutacije volontera jeste da je regrutacija redukovana na građane koji nisu članovi političkih stranaka ni kandidati ispred političkih partija, tj. samo one neopterećene ideološkim ili na drugi način partijski obeleženim opredeljenjima.

U svrhu edukacije regrutovanih građana, organizuju se jednodnevni treninzi tokom kojih svaki od prijavljenih posmatrača ima priliku da se upozna sa svojim pravima i obavezama, pravilima ponašanja na biračkom mestu, izbornom procedurom, s procesom brojanja glasova i sačinjavanjem konačnog izveštaja.

Kako je cilj građanskog posmatranja objektivno i nepristrasno izveštavanje o regularnosti izbornog procesa, uspeh posmatranja izbora zavisi od ponašanja svakog pojedinačnog posmatrača. Iz tog razloga svaki posmatrač mora biti upoznat sa sadržinom tzv. kodeksa ponašanja, te je u skladu s tim u obavezi da potpiše Izjavu u kojoj su sadržana načela nepristrasnog i nestranačkog posmatranja.

U Republici Hrvatskoj GONG-ovi posmatračači su potpisivali Povelju (videti sliku levo) kojom su se obavezali da će prihvaćene dužnosti obavljati profesionalno i bez političke pris-

ogledni primjerak

POVELJA PROMATRAČA GONG-a

Potpisivanjem Povelje potvrđujem da ću izbore dobrovoljno posmatrati te se, kao GONG-ov posmatrač, obavezujem da ću Povelju poštovati.

Kao posmatrač GONG-a:

1. Izjavljujem da nisam stranački dužnik, ni kandidat na izborima za zastupnike u Hrvatski državni sabor, 3. siječnja 2000.
2. Izjavljujem da sam u potpunosti razumio i prihvatio pravca posmatrača.
3. Obavezujem se da ću kao posmatrač GONG-a na izborima za zastupnike u Hrvatski državni sabor na alređutiranoj biračkom mjestu.
4. Obavezujem se da ću svesni dužnosti, najbolje što mogu, obavljati nepristrasno, objektivno i da ću se držati instrukcija za posmatranje datih od GONG-a.
5. Višestrukim potpisima na obrazacima za izvještavanje, odgovaram za istinitost upisanih podataka.
6. Obavezujem se da ću obrazac za izvještavanje vratiti u dogovorenim roku nadležnoj osobi ili nadležnom regionalnom uredu GONG-a.

Potpis:

Ime i prezime (štampano slovom):

JMBG:

Adresa:

Broj telefona fiksni, kući, mobilni:

trasnosti. Pravo posmatrača podrazumeva: potpuno nepristrasno i objektivno posmatranje i izveštavanje o izbornog danu, neizražavanje političke preferencije u pogledu političkih stranaka ili nezavisnih kandidata, i zabrana bilo kakvog mešanja u rad organa nadležnih za sprovođenje izbora.

5.4. Edukacija posmatrača

Edukacioni programi uglavnom podrazumevaju više faza kako bi se na najbolji način volonteri mogli obučiti, a i kako bi mreža pokrivenih biračkih mesta bila što potpunija. Iz tog razloga neophodno je pripremiti ekipu trenera koji će trenirati regionalne koordinate, mobilne timove i ostale zainteresovane volontere. Uglavnom su eksperti izbornog prava, profesori, akademici i istaknutiji aktivisti nevladinih organizacija najpogodniji za prenošenje potrebnih znanja budućim trenerima. Treninzi za trenere pružaju sveobuhvatan uvid u problematiku izbornog prava istovremeno pokrivajući sledeće važne teme: izborni sistemi, izborna matematika, izborna geografija, izborna procedura i žalbeni postupak u toku sprovođenja izbora. Za razliku od treninga za trenere, obuka volontera je kraća i isključivo je fokusirana na njihova prava i obaveze, proceduru na biračkom mestu, proces bro-



janja glasova i način sastavljanja konačnih izveštaja. Posebno je važno volonterima taksativno ukazati na sve bitne nepravilnosti izbornog postupka.

U svrhu edukacije građana posmatrača Mreža nevladinih organizacija "OKO" Bosne i Hercegovine organizovana je u 4 sektora sa 13 regionalnih koalicija, kako bi ravnomerno bili prisutni u svakoj opštini, regiji, kantonu i entitetu Bosne i Hercegovine. Za parlamentarne i predsedničke izbore 1998. godine Mreža je uspeła da tokom dvomesečnog rada sa volonterima i sa organizovanih 450 edukacionih sastanaka regrutuje i obuči 5764 građana-volontera.

Priručnici, stručne knjige i drugi propratni materijal sa detaljnim objašnjenjem izbornih procesa od velike su važnosti za volontere.

Kao edukativni materijal, priručnici i knjige pružaju mogućnost ne samo građanima koji su direktno uključeni u mrežu posmatrača, već i širim masama i javnosti da se upoznaju sa osnovnim institutima izbornog prava i značajnosti nepristrasnog i nestranačkog posmatranja izbora.

6. POSMATRANJE PREDIZBORNE FAZE

U ovoj fazi posmatranje obuhvata:

- izborne zakone
- registraciju birača
- upis kandidata i političkih partija
- granice izbornih jedinica
- rad izbornih komisija
- media monitoring.

Izborna legislativa treba da bude predmet kontinuiranog interesovanja nevladinih organizacija čija je primarna delatnost povezana sa posmatranjem izbora. Činjenica da se u izbornoj praksi susreću mnogi diskriminatorni faktori inkorporirani u izbornim zakonima (nedostatak odredbi koje uređuju pitanje domaćih državljana kao subjekata ovlašćenih za posmatranje izbora; neadekvatna uređenost vođenja biračkih spiskova; neodgovarajući tip izbornog sistema koji marginalizuje ili direktno eliminiše određene političke partije ili grupe formirane od pripadnika nacionalnih manjina, kreiranje izbornih jedinica koje apriori omogućavaju početnu izbornu prednost za pojedine političke stranke ili nezavisne kandidate).

Od izuzetnog je značaja da nevladine organizacije, i u periodu između izbora, usmere svoje aktivnosti, u saradnji sa svojim saradnicima-ekspertima za izbornu pravu, na unapređivanje izbornih zakona. Zasnivajući se na komparativnim iskustvima i međunarodnim standardima, smisao ovakvih inicijativa je da podstakne javnost ali i parlamentarnu raspravu o neophodnosti uspostavljanja takvog institucionalnog okvira za izbore koji bi omogućio fer nadmetanje političkih oponentata i poštovanje osnovnih principa vladavine prava.

Prilikom davanja ocene o određenom izbornom zakonodavstvu treba uzeti u obzir sledeće kriterijume:

- Izborni zakon treba da bude napisan objektivnim jezikom. Tumačenje izbornog zakona ne bi trebalo da bude predmet subjektivnog mišljenja.
- Odredbe kojima se reguliše sprovođenje izbora na nižem nivou treba da budu usklađene u potpunosti sa odredbama kojima se reguliše sprovođenje republičkih ili saveznih izbo-

- ra. Izorno zakonodavstvo mora precizno i jasno naznačiti hijerarhiju pravnih normi kojima se uređuju izbori.
- Izborni zakoni moraju biti doneseni i usvojeni znatno pre održavanja izbora. Izborni zakoni doneseni neposredno pred održavanje izbora negativno utiču na legitimnost zakonodavstva i onemogućavaju političke učesnike i glasače da budu pravovremeno informisani o pravilima izbornog procesa.
 - Izborni zakoni treba da budu publikovani i potpuno dostupni javnosti.

Registracija birača je deo predizbornog procesa koja zahteva posebnu pažnju. Birački spisak predstavlja evidenciju o biračima. Da bi lice moglo da učestvuje na izborima, bilo da bira ili bude birano, ono mora biti upisano u birački spisak. Ažuriranje ovih spiskova je u nadležnosti državnih organa.

Emigracija velikih razmera i unutrašnja migracija može da proizrokuje značajna pomeranja u stanovništvu između dva izbora. Problem identifikacije i upisa velikih brojeva birača, koji su se preselili, jeste značajni tehnički poduhvat. Birače treba brisati iz spiskova u njihovom prethodnom mestu boravka i dodavati u spiskove u njihovom novom mestu boravka.

Prema preporukama OEBS-a trebalo bi uvesti garancije za izbegavanje višestrukog upisa. Ako birači primaju specijalne biračke kartice, izbeglo bi se dupliranje ili falsifikovanje tih kartica.

U poslednjih nekoliko godina težište izbornih manipulacija i prevara je pomereno na proces registracije birača tj. na neažurnost biračkih spiskova. Propusti koji su uočeni odnosili su se uglavnom na izostavljanje iz spiska građana sa biračkim pravom, zadržavanje umrlih lica na spisku, uvođenje u spisak maloletnih lica i pojavljivanje na spisku nepostojećih lica. Ova činjenica govori da je neophodno izvršiti kontrolu ovog dela predizborne faze ne ulazeći u pitanje da li su ove nedozvoljenosti rezultat nenamernih ili grubih i namernih propusta. 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 i kojim se sprečava nezakonito registrovanje lica. Prilikom ocene regularnosti registracije birača i biračkih spiskova treba obratiti pažnju na sledeća pitanja:

- Da li proces registracije obezbeđuje tačnost i transparentnost biračkih spiskova?

- Da li su zahtevi u pogledu registracije prikazani na jasan i objektivan način?
- Da li zakon precizno definiše koji su dokumenti potrebni za registraciju birača?
- Da li su rokovi za uručivanje prigovora na rešenje o registraciji precizno definisani?

Upis kandidata i političkih partija

U Kopenhagenskom dokumentu iz 1990. godine garantuje se pravo građana da se kandiduju za politički mandat ili javnu službu, pojedinačno ili kao predstavnici političkih partija ili organizacija, bez diskriminacije. Stoga kandidatima mora biti dozvoljeno da učestvuju na izborima bilo kao partijski ili nezavisni kandidati. Dakle, sve političke snage i partije treba da budu u stanju da odrede kandidate pod jednakim uslovima, bez ograničenja iz razloga koji se odnose na rase, pol, jezik, veroispovest, političku pripadnost, etničko ili nacionalno poreklo ili ekonomski status. Razumna ograničenja za osobe koje žele da se kandiduju mogu da se odnose na zahtev da kandidati u određenom vremenskom periodu pre izbora treba da imaju prebivalište u zemlji, da imaju minimalnu podršku među biračima ili da su napunili više godina starosti nego što je minimalna starost za glasanje.

Za odbijanje upisa neke partije ili kandidata mora postojati pravo na žalbu. Razlozi za odbijanje moraju biti jasno i precizno naznačeni u zakonu. U slučaju kada postoje manji nedostaci zakon dozvoljava ispravak u zakonski prihvatljivom roku. Nakon potvrđenja izborne liste, tj. pojedinca ispred određene političke stranke, uloga posmatrača je da prate oštvarivanje prava koja stižu predlagači izbornih lista, odnosno kandidata, u vezi sa izborima.

Granice izbornih jedinica

Prema uputstvima OEBS-a, svi glasovi treba da imaju istu težinu kako bi se osiguralo jednako zastupanje. Izborni zakon treba da je takav da unapred obezbedi jedinstvene kriterijume za povlačenje granica izbornih jedinica. Izborna jedinica obuhvata deo biračkog tela - birače sa prebivalištem na području na kojem se prostire izborna jedinica. U svakoj izornoj jedinici bira se

određeni broj poslanika, odnosno odbornika.

Područje izborne jedinice određuje se zakonom. Granice se moraju povući na transparentan način. S obzirom da je povlačenje izbornih jedinica u nadležnosti državnih organa, tj. stranke koja je trenutno na vlasti, kreiranjem izbornih jedinica može se nekim političkim strankama omogućiti početna izborna prednost, a drugim inferiorniji položaj u izbornoj utakmici.

Kao tipičan primer prekrajanja granica je tzv. Gerimending slučaj. Naime, u 1812. godini u američkoj državi Masačusets, iako je Republikanska partija bila na vlasti, postojale su male šanse za nju da ostane na vlasti i zadrži kontrolu na predstojećim izborima. Tadašnji guverner Elbridge Gerry, da bi osigurao pobjedu na izborima, izvršio je prekrajanje granica svog distrikta na veštački bizaran način da je zaista izgledalo da političari nisu imali nameru da skupe glasove glasača u jednu geografski izdvojenu celinu (koja bi obuhvatala regione sa sličnim lokalnim problemima). Oblik prekrojjenih granica ličio je na guštera (na engleskom: salamander), ali je ovaj slučaj u istoriji zapamćen kao gerrymander.

Slika pokazuje kako su granice distrikta povučene na neprirodan način.



The Original Gerrymander

FraudFactor.com

Iz ovog razloga, postoji tendencija da se u svim zemljama u cilju kreiranja što veće političke neutralnosti formiraju vanpartijska stručna tela koja bi na nediskriminatornim temeljima određivala izborne granice.

Rad izbornih komisija

Rad izbornih komisija je javan i izuzetno značajan s obzirom da se staraju o zakonitom sprovođenju izbora, da organizuju tehničke pripreme za izbore, određuje biračka mesta, obrazuju biračke odbore, utvrđuju broj glasačkih listića, donose rešenje o proglašenju izbornih lista, utvrđuju broj mandata koji pripada svakoj izornoj listi. Kao što se može videti, izborna komisija obavlja niz radnji koje determinišu sam tok izbora. U posmatračku misiju ulazi i nadgledanje rada nadležnih izbornih komisija, s tim da je za ovakav vid posmatranja potrebna ekipa profesionalaca, odnosno tim posmatrača pravne struke, s obzirom da se članovi ovih organa imenuju iz redova nosilaca pravosudnih funkcija i istaknutih pravnih stručnjaka, te je pretpostavka za posmatranje da poseduju neophodno znanje.

Posmatraču nije dozvoljeno da aktivno učestvuje u radu nadležnih izbornih komisija niti sme na bilo koji drugi način da ometa njihov rad. Njegovo prisustvo je isključivo ograničeno na nepristrasno praćenje rada komisije i evidentiranje zapaženih nepravilnosti tokom njihovog rada.

Media monitoring

Jedan od najspornijih momenata u izbornom postupku je medijska prezentacija političkih konkurenata u izornoj utakmici. Iz tog razloga je veoma važno oformiti tim koji će da prati medijsku izbornu kampanju i proceni da li je bila poštena i fer. Ovo pre svega podrazumeva: ravnopravnu zastupljenost svih političkih stranaka, jednak kvalitativni tretman stranaka i nepristrasnost u informisanju, objektivno i potpuno informisanje građana-birača o svim izbornim uslovima i okolnostima pod kojima se izborni proces odvija.

U društvima koja su izašla iz jednopartijskog sistema veoma je bitno podići svest ljudi o značaju izbora kao normalnom procesu

smeњivanja vlasti. Nepristrasno i objektivno informisanje građana je u takvim uslovima značajno za krajnji ishod izbora. Birač u toku izborne kampanje, na osnovu ponuđenih političkih programa, stvara određenu sliku o svim političkim akterima izborne trke koja će ga usmeriti da poveri ili ne glas nekom od izbornih favorita. Iz ovog razloga se i može reći da konačan ishod izbora zavisi od ponašanja medija u predizbornom periodu. Stavovi 7.6 i 7.8 Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine daju primere minimuma propisanih standarda koji se u tom pogledu moraju ispoštovati. Stav 7.6 zahteva da vlada omogućući političkim partijama i organizacijama „neophodne pravne garancije koje će im omogućiti da se međusobno takmiče po osnovu jednakog prava pred zakonom i od strane vlasti”. U stavu 7.8 se nalaže da „nikakve zakonske ili administrativne prepreke ne smeju postojati kada je u pitanju sloboda po osnovu jednakog tretmana za sve političke grupacije i pojedince koji žele da sudeluju u izbornom procesu”.

Predmet monitoringa su radio i TV emisije, dnevna štampa i sve nove forme medija kao sto je internet. Na izbor medija obično utiču dva faktora: rasprostranjenost i pripadnost (podela medija na državne i privatne).

Kada su u pitanju radio i TV emisije, uzimaju se u obzir individualni i panel intervjui, debate, forumi i okrugli stolovi. Kriterijumi koji se razmatraju prilikom ocene nepristrasnosti radio ili TV emisija jesu:

- da li je moderator ili voditelj programa bio pristrasan prema određenom kandidatu ili političkoj partiji;
- da li su političke partije i kandidati dobili jednako i dovoljno vremena da iznesu svoje ideje;
- da li su svi učesnici političkih partija ili kandidati imali isto vreme da se pripreme za emisiju ili program.

Štampani mediji se prate malo drugačije, i faktori koji se uzimaju u obzir jesu:

- broj paragrafa koji su posvećeni određenoj političkoj stranci ili kandidatu;
- koliko je puta ime određene političke stranke ili kandidata pomenuto;
- da li se fotografija pojavila sa člankom;
- da li je članak bio vezan za izbornu kampanju ili nešto drugo;

- da li je ton članka ili fotografije bio pozitivan ili negativan;
- ko je predstavljen na fotografiji.

Smisao media monitoringa je da na kraju, u okviru konačnog izveštaja, pokaže da li je poštovan princip ravnopravnosti političkih opcija i da li je poštovano načelo nepristrasne zastupljenosti stranaka u načinu predstavljanja i u kvalitetu priloga o aktivnosti stranaka. Samim tim se dobija slika da li su predizborni uslovi povredili ili ne pravo građana-birača na objektivno informisanje koje je imalo direktne reperkusije na sam čin glasanja.

Prema uputstvima OEBS-a, pitanja koja treba da budu obuhvaćena u posmatranju predizborne kampanje jesu sledeća:

- Da li je kampanja dinamična i da li svi sektori izbornog tela aktivno učestvuju?
- Da li postoji atmosfera otvorene debate i slobodne rasprave među svim biračima ili postoji atmosfera rezerve i straha?
- Da li postoje mnogi fizički dokazi za predizbornu kampanju kao što su plakati i propagandna literatura za predizbornu kampanju?
- Da li takvi propagandni materijali predstavljaju širok ili uzak spektar konkurentnih kandidata odnosno partija?
- Da li su učinjeni naporu u pogledu edukacije građana i u kojoj su meri građani očigledno spremni i motivisani?
- Da li izgleda da su članovi svih društvenih sektora jednako motivisani?
- Da li izgleda da je izveštavanje o predizornoj kampanji u sredstvima javnog informisanja izbalansirano ili je njihovo težište u korist određenih partija, tj. kandidata?
- Da li pravna regulativa omogućava slobodu govora i izražavanja u toku izborne kampanje?

7. POSMATRANJE IZBORNE FAZE

7.1. Akreditacija posmatrača-volontera

Posmatrači izbora stiču pravo da prate sadržaj i tok izbora ako ispune određene zakonske uslove. Neophodno je dobiti ovlašćenje od nadležnog državnog organa. Zahtev se mora blagovremeno i uredno podneti nadležnoj izbornoj komisiji (saveznoj ili republičkoj, zavisno o kojim izborima je reč). Kada je reč o stranim posmatračima, predstavnici stranih država i drugih međunarodnih organizacija podnose zahtev za izdavanje akreditacija za posmatranje izbora posredstvom Ministarstva inostranih poslova nadležnoj izbornoj komisiji. Rok za podnošenje zahteva je utvrđen zakonskom odredbom, i razlikuje se od države do države.

7.2. Razmeštaj posmatrača

Prema dosadašnjim iskustvima domaćih nevladinih organizacija koje se bave posmatranjem izbora, organizacijska struktura se sastojala od volontera i mobilnih timova koji su pokrivali biračka mesta, koordinatora posmatrača čije su obaveze bile svedene na regrutovanje volontera, njihovu obuku, korekcije spiska biračkih mesta, utvrđivanje sastava biračkog odbora, javljanje regionalnim koordinitorima za nepravilnosti u toku izborne noći, i regionalnih koordinatora nadležnih za komunikaciju između centralne kancelarije i koordinatora posmatrača. Posmatrači se raspoređuju u timovima od po dve osobe. Raspoređivanje ima za cilj da se osigura da posmatrački timovi pokriju reprezentativne uzorke zemlje na dan izbora. Smisao je da se pokriju i gradska, seoska i socijalno različita područja.

7.3. Glasanje

Najvažnija aktivnost koju posmatranje podrazumeva jeste kontrola samog izbornog dana. Uloga sredstava informisanja u predizbornom periodu je odgovorna ali ne i presudna za odgovor na

pitanje da li su izbori bili fer i pošteni. Na sam dan izbora birački odbor je nadležan organ koji neposredno sprovodi glasanje na biračkom mestu, obezbeđuje pravilnost i tajnost glasanja i utvrđuje rezultate glasanja. S obzirom da se izbornom procedurom iskazuje volja građana, neophodno je da se ispoštuju zakonska pravila i principi uređeni izbornim zakonodavstvom. Iz ovog razloga, za razliku od ostalih subjekata ovlašćenih za kontrolu izbora, građani imaju puno pravo na uvid u tok izbornog postupka, a sve u cilju zaštite njihovog glasa.

Prilikom praćenja toka izbornih radnji na sam dan izbora posmatrač mora obratiti pažnju da je princip tajnosti glasanja ispostovan. Tajnost glasanja predstavlja minimum propisanih standarda za demokratske izbore. U stavu 7.4 Kopenhagenskog dokumenta OEBS-a zahteva se da se glasanje obavlja tajno. Tajno glasanje omogućava da se nijedan glasački listić ne može identifikovati da je popunjen od strane određenog glasača. Nepoštovanje ovog principa predstavlja bitnu povredu izbornog prava koja dovodi do raspuštanja biračkog odbora i poništavanja izbora na datom biračkom mestu.

Posmatranje obuhvata i činjenicu da li su birači na odgovarajući način identifikovani pre uručivanja glasačkih listića. Zakon propisuje koji su identifikacioni dokumenti odgovarajući za utvrđivanje identiteta birača. Suprotno postupanje od strane biračkog odbora prilikom identifikacije predstavlja bitnu povredu izbornog postupka.

Praćenje izbora takođe obuhvata i posmatranje poštovanja principa zabrane prisustva neovlašćenih lica na glasačkim mestima. Policiji je dozvoljen ulazak na biračko mesto samo po pozivu predsednika biračkog odbora, i to samo radi uspostavljanja reda i mira.

Uzimajući u obzir odredbe našeg domaćeg zakonodavstva, posmatrači na biračkim mestima moraju posebno da obrate pažnju na sledeće:

- da li je biračko mesto otvoreno tačno na vreme
- da li je obezbeđen pristup ovlašćenim domaćim i stranim posmatračima i medijima
- da li obezbeđena odgovarajuća glasačka kutija
- da li se poštuje izborna ćutnja
- da li je obezbeđena tajnost glasanja (pravilno postavljeni paravani ili kabine za glasanje)
- kontrola nepristrasnosti pomoći glasačima

- da li je prvi glasač u skladu sa zakonom izvršio kontrolu glasačke kutije
- da li je prisustvo policije zakonito ili ne
- kontrola razloga za prekid glasanja
- da li su članovi biračkog odbora (ili njihovi zamjenici) prisutni na biračkom mestu
- da li je glasač glasao jedanput
- da li član biračkog odbora vrši prethodnu identifikaciju birača (na osnovu dozvoljenih dokumenata)
- da li je adekvatna procedura brojanja glasova
- da li je odgovarajući tretman nevažećih glasačkih listića
- da li je bila adekvatna primopredaja izbornog materijala nakon završenog brojanja glasova?

U zavisnosti od težine povrede izbornog prava, postoje dve vrste sankcija: prekršajna i krivična. Uobičajeno je da se za povrede koje se ne odnose na najznačajnije osobine izbornog prava propiše novčana kazna. Krivičnopravna zaštita se obezbeđuje za povrede bitnih svojstava izbornog prava (npr. narušen princip tajnosti glasanja, sloboda izbora ili ako član organa za sprovođenje izbora počini krivično delo) i sastoji se u zaprećivanju novčane kazne ili kazne zatvora.

7.4. Glasanje u pritvorima, zatvorima i bolnicama

U slučajevima gde je dozvoljeno glasanje u pritvorima, zatvorima i bolnicama posmatranje obuhvata:

- Da li je pritvorenicima, zatvorenicima i hospitalizovanim licima obezbeđeno dovoljno predizbornog materijala kako bi oni bili dobro informisani?
- Da li je na adekvatan način obezbeđena tajnost glasanja (odgovarajući paravani)?
- Da li su obezbeđeni specijalni uslovi za upis ovakvih birača?

7.5. Posmatranje prebrojavanja i utvrđivanje broja glasova

Ovo je bitna faza u izborima i treba da bude predmet posmatranja do kraja. U skladu sa stavom 7.4 Kopenhagenskog doku-

menta OEBS-a „glasovi moraju biti prebrojani i saopšteni pošteno i tačno, sa zvaničnim rezultatima dostavljenim na uvid javnosti”. Ovim se zahteva da se glasovi prebrojavaju u prisustvu posmatrača, kao i da čitav proces kojim se utvrđuje postupak bude potpuno transparentan. Zakonska pravila moraju biti jasno definirana kada su glasački listići važeći, a kada se smatraju nevažećim. Prisustvom posmatrača prilikom prebrojavanja glasačkih listića vrši se kontrola nad činjenicom da li su hronološki preduzete sve radnje predviđene zakonom.

Akreditovani posmatrači imaju pravo da prisustvuju prebrojavanju glasova nakon zatvaranja biračkih mesta. U ovoj fazi se omogućava neposredan uvid u to da li su glasački listići dobro prebrojani, te samim tim da li izbori izražavaju volju birača. Nakon prebrojavanja glasova birački odbor sastavlja zapisnik čije se kopije dostavljaju predstavnicima političkih stranaka - članovima proširenog sastava biračkog odbora. Prema uputstvima OEBS-a za posmatrače, važno je obratiti pažnju na sledeća pitanja:

Da li prebrojavanje glasova vrši samo birački odbor ili i druge neovlašćene osobe pomažu procesu prebrojavanja?

Prebrojavanje glasačkih listića je u nadležnosti članova biračkog odbora. Niko osim stalnih članova i članova proširenog sastava biračkog odbora ne može da učestvuje u proceduri prebrojavanja i razvrstavanja glasačkih listića. Status posmatrača je isključivo ograničen na posmatranje ovih radnji i ne obuhvata aktivno sudelovanje u brojanju i utvrđivanju broja glasačkih listića.

Da li se prebrojavanje glasova vodi u transparentnom ambijentu?

Pošteno i ispravno prebrojavanje glasačkih listića predstavlja osnov fer i poštenih izbora. Primer za ovaj minimum propisanih standarda dat je Kopenhagenskim dokumentom kojim se zahteva da se glasovi prebrojavaju u prisustvu posmatrača što omogućava transparentnost izbornog procesa.

Da li se prebrojavaju glasački listići na uredan i bezbedan način?

Zakon propisuje hronološke radnje koje članovi biračkog odbora moraju primeniti prilikom procesa prebrojavanja i utvrđivanja glasova. Shodno našem domaćem izbornom zakonu, članovi

biračkog odbora moraju utvrditi broj neupotrebljenih glasačkih listića i te listiće staviti u poseban omot. Na osnovu izvoda iz biračkog spiska, birački odbor utvrđuje ukupan broj birača koji su glasali. Kada se glasačka kutija otvori, posle provere kontrolnog lista, važeći glasački listići se odvajaju od nevažećih. Nakon toga birački odbor konstatuje broj nevažećih listića i broj glasova za svaku izbornu listu, što takođe unosi u zapisnik. Smisao i zadatak posmatrača je da ustanovi da li su se članovi biračkog odbora pridržavali propisane zakonske procedure.

Zakon propisuje obavezu da svi zapisnici sa rezultatima brojanja moraju biti istaknuti na vidnom mestu, da bi se omogućilo posmatračima da prate rezultate na svakom mestu na kojem je vršeno brojanje glasačkih listića. Informacije u zapisnicima su neophodne kako bi posmatrači mogli pratiti rezultate i eventualno locirati gde je došlo do izbornih neregularnosti.

7.6. Paralelno brojanje glasova

Pored svih navedenih aktivnosti koje spadaju u izbornu fazu, posmatračka delatnost može podrazumevati i primenu tzv. paralelnog brojanja glasova. Drugim rečima, metoda paralelnog brojanja glasova obuhvata primenu dve metode: davanje brze procene krajnjih rezultata kao i preseka izlaznosti u toku dana i prikupljanje rezultata sa svih biračkih mesta koja su pokrivena posmatračima.

U cilju kontrole utvrđivanja rezultata izbora do kojih dolaze izborne komisije, navedenom metodom se prikupljaju zvanični izborni rezultati sa biračkih mesta i nezavisno od izbornih komisija utvrđuju rezultati izbora.

PVT metodom ostvarujemo više ciljeva, od kojih su najvažniji:

- sprečiti eventualnu prevaru ili manipulaciju, koja bi nakon sprovedenog tabulacionog procesa bili otkrivena;
- upoređivanjem rezultata dobijenih PVT metodom i oficijelnih rezultata može se sa velikom sigurnošću konstatovati da li je došlo do izborne krađe;
- ocena saglasnosti oficijelnih rezultata sa rezultatima dobijenim PVT metodom učvršćuje uverenje o regularnosti izbora (kako političkih stranaka tako i građana koji su učestvovali na izborima).

**POREĐENJE PVT REZULTATA
SA OFICIJALNIM REZULTATIMA**

Izbori	Kandidati	PVT(%)	Oficijalni rezultati (%)
1990 Bugarska	Partija A	46,99	47,15
	Partija B	36,13	36,20
	Partija C	8,19	8,19
	Partija C	6,31	6,31
1991 Zambia	Partija A	74,10	76,00
	Partija B	23,00	24,00
1993 Paragvaj	Partija A	40,14	40,90
	Partija B	32,83	32,83
	Partija C	24,97	23,40

Primer pokazuje procentualna odstupanja između PVT metode i oficijelnih rezultata. Videti opširnije u "Handbook", NDI, str. 79

Naime, PVT metoda nije opšta karakteristika monitoringa izbora već samo specifičnost određenih nevladinih organizacija koje to rade. Do sada su ovu metodu primenili GONG - Republika Hrvatska, CeSID - Savezna Republika Jugoslavija, CEMI - Republika Crna Gora. U praćenju rezultata izbora od presudnog značaja je korišćenje računara i digitalne komunikacije. Za realizaciju PVT metode neophodni su: posmatrači na biračkom mestu, koordinatori, javljanje telefonom u centralu, centralna baza podataka i ljudi za prijem svih podataka i transport zapisnika.

8. POSTIZBORNA FAZA

8.1. Završna verifikacija i objavljivanje rezultata

Nakon završetka prebrojavanja glasačkih listića, izborni materijal se transportuje do nadležne izborne komisije. Posmatranje podrazumeva i prisustvo posmatrača primopredaji izbornog materijala biračkog odbora nadležnoj izbornoj komisiji. U ovim slučajevima posmatrači imaju pravo da prate proces prebrojavanja glasova u svakom od ovih tela. Oni imaju pravo pristupa u svim fazama procesa razvrstavanja i sređivanja izbornih rezultata kako bi se uverili da je takav zahtev ispoštovan.

Postizborna kontrola obuhvata uvid u sav izborni materijal koji se nakon izbornog dana dostavlja izbornim komisijama. To je još jedan način pomoću koga posmatrači mogu da utvrde da li je došlo do kršenja zakonskih procedura.

Kada izborna komisija ili sud poništi glasanje na određenom biračkom mestu, odnosno u izbornoj jedinici, donosi se odluka o raspisivanju ponovnih izbora. Posmatrači imaju pravo da prate izbore na svim onim biračkim mestima gde su isti ponovljeni.

8.2. Žalbeni postupak

Posmatrači treba da prate sve procese vezane za ulaganje prigovora, žalbi i drugih pravnih sredstava u ostvarivanju zaštite izbornog prava birača i kandidata. Svako ograničenje ovih kategorija lica u pogledu korišćenja ovog prava treba da bude evidentirano i objavljeno.

8.3. Završni izveštaj

Konačan izveštaj treba da odražava nalaze do kojih se došlo tokom čitavog izbornog procesa. Izveštaj se zasniva na podacima sakupljenim na osnovu zapisnika-obrazaca koje su popunjavali posmatrači tokom izbornog postupka.

Cilj izveštaja je postizanje zaključka o izbornom procesu, tj. da li je izborni postupak ispunio minimalne uslove za fer, odnosno poštene izbore. Zaključak mora da bude zasnovan na podacima koji se mogu verifikovati, i da bude prezentovan na jasan i sveobuhvatan način.

Izveštaj treba da sadrži dogovorene preporuke za poboljšanje izbornog procesa.

Na osnovu izveštaja do kojih su došli posmatrači, konačan izveštaj treba da sadrži sledeće komponente:

- Uvod
- Političke prilike u kojima su održani izbori
- Zakonski okvir
- Rad nadležnih izbornih komisija
- Edukacija birača i građana
- Registracija birača
- Upis kandidata
- Predizborna kampanja
- Sredstva javnog informisanja
- Posmatranje na dan izbora
- Posmatranje prebrojavanja glasova
- Verifikacija mandata
- Žalbeni postupak
- Zaključci
- Preporuke

Kada je u pitanju strana posmatračka misija šef strane posmatračke misije je odgovoran za ovaj izveštaj. Izveštaj mora biti urađen pre nego što se podnese Parlamentarnoj skupštini OEBS-a radi davanja komentara. Izveštaj treba da se distibuira relevantnim organizacijama i nacionalnim organima vlasti koji sprovode izbore, kao i posmatračima na njihov zahtev.

9. PERSPEKTIVA POSMATRANJA

Pored svih mera i sankcija koje država propisuje kako bi se obezbedila zaštita izbornog prava građana, učešće građana u procesu posmatranju izbora postalo je neizostavan faktor prilikom procene da li su izbori protekli fer i pošteno. Da je ova novonastala tekovina dobila na značaju u gotovo svim zemljama jugoistočne Evrope govori i činjenica da su se devet evropskih organizacija sa bogatim iskustvom posmatranja izbora i bilateralne međunarodne saradnje (GONG - Hrvatska, CeSID - Srbija, Jugoslavija, Građani za Građane - Makedonija, SDC - Albanija, CDT - Crna Gora, CEMI - Crna Gora, CCI - Bosna i Hercegovina, Občianske oko - Slovačka i Jehona - Albanija) sastale u Ohridu 30. 05. 2001. godine u nameri da se poboljša međunarodna saradnja. Prepoznajući domaće nestranačko posmatranje izbora od strane građana kao delotvoran način njihovog uključivanja, edukacije i osnaživanja, položen je temelj novoj međunarodnoj organizaciji za posmatranje izbora.

Regionalna mreža pod nazivom *European Network of Election Monitoring Organizations Initiative* (ENEMO Inicijativa) odredila je kao primarne ciljeve:

- standardizacija edukacije, metoda posmatranja i izveštavanja
- zajednički nastup pri traženju podrške za međunarodne projekte članica
- programi razmene
- međunarodna podrška u zagovaranju promocija domaćeg, nestranačkog posmatranja izbora kao delotvornog načina za uključivanje, edukaciju i osnaživanje građana
- podrška inicijativama u posmatranju izbora u drugim zemljama.

Ovakva saradnja organizacija članica ENEM-a će biti još jedan važan korak u cilju podrške i doprinosa procesu demokratizacije u srednjoj, istočnoj i jugoistočnoj Evropi.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.843.4

СОКОВИЋ, Сораја

Pravo na posmatranje / Soraja Soković.
- Beograd : Centar za slobodne izbore i
demokratiju, 2002 (Beograd : Tipografic).
- 48 str. ; 21 cm. - (CeSIDova mala
biblioteka)

Tiraž 500.

ISBN 86-83491-07-2

а) Избори - Право на посматрање б)
Бирачко право - Заштита
COBISS-ID 96506380