

Javna etika

Administrativni resursi i fer izbori

Praktične smjernice za političare i nosioce javnih
funkcija na lokalnom i regionalnom nivou

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti
Vijeća Evrope



Administrativni resursi i fer izbori

Praktične smjernice za političare i
nosiocje javnih funkcija na lokalnom i
regionalnom nivou

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti
Vijeća Evrope

Izdanje na francuskom jeziku:

*Ressources administratives et élections équitables
Guide pratique à l'usage des responsables politiques
et agents publics locaux et régionaux*

Reprodukcija tekstova iz ove publikacije je dozvoljena, pod uslovom da se navede puni naslov izvora, odnosno Vijeće Evrope. Ukoliko će se koristiti u komercijalne svrhe ili prevoditi na neki od neslužbenih jezika Vijeća Evrope, obratite se na adresu: publishing@coe.int.

Uvez i prelom: A dizajn d.o.o.

Vijeće Evrope, februar 2019.

Sadržaj

SADRŽAJ	5
ADMINISTRATIVNI RESURSI I FER IZBORI	7
Obuhvat administrativnih resursa	9
Uticaj zloupotrebe administrativnih resursa	10
Ozbiljnost zloupotrebe administrativnih resursa	11
Uloga lokalnih i regionalnih političara i nosilaca javnih funkcija	12
Zloupotreba administrativnih resursa - primjeri iz prakse	13
ZLOUPOTREBA ADMINISTRATIVNIH RESURSA U TOKU IZBORNIH PROCESA NA LOKALNOM I REGIONALNOM NIVOU	
IZVJEŠTAJ O « KONTROLNOJ LISTI ZA PROVJERU »	19
REZOLUCIJA 402 (2016)	61
REFERENTNI DOKUMENTI VIJEĆA EVROPE	67

Predgovor

Ova brošura trebala bi poslužiti za bolje upoznavanje sa zloupotrebom administrativnih resursa prilikom izbora - problemom sa kojim su se posmatrači iz Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope susretali na brojim izborima - i koji podriva važan stub našeg demokratskog poretka.

Da bi izbori bili uistinu demokratski moraju ispunjavati određene standarde, koje je, tokom godina, usaglasila međunarodna zajednica. Pored opštih principa kao što su principi opšteg, jednakog i slobodnog prava glasa, tajni glasački listić i često održavanje izbora, važan je i koncept poštenih izbora, gdje zloupotreba administrativnih resursa dobija na značaju.

U sportu je fer igra osnovni uslov da bi takmičenje imalo smisla. Kao što je poznato, ovog principa ne pridržavaju se svi sportisti i neki, da bi ostvarili nefer prednost u odnosu na svoje protivnike, koriste nedozvoljene „droge za poboljšanje uspješnosti“, nanoseći na taj način štetu ugledu pojedinačnih sportista i svog sporta. Pored toga, doping predstavlja prijetnju sportu uopšte, obzirom da bi publika i oglašivači mogli izgubiti interes za nefer ili vjerovatno „namještena“ takmičenja.

Slično vrijedi i u pogledu takmičarskog aspekta izbora.

Kandidati koji zlorabljavaju administrativne resurse u izbornim procesima, ne samo da se ponašaju nepravedno prema svojim konkurentima, već i podrivaju temelje naše demokratske kulture koja je neodvojiva od koncepta pravednosti. Primjeri takvog nesavjesnog postupanja na izborima su različiti, a uključuju zlorabu službenih automobila za vrijeme kampanje, monopolizaciju manjih pružalaca medijskih usluga, zastrašivanje birača, pa čak i kupovinu glasova, što dovodi do posljedica kao što su nepovjerenje u političare i stranke, politička apatija i zasićenost birača koje se u jednakoj mjeri tiču kako demokratija u nastajanju, tako i čvrsto utemeljenih demokratija.

Ove praktične smjernice sadrže više primjera iz prakse takvog nefer ponašanja u izbornim procesima, kao i obrazloženje zašto države članice Vijeća Evrope ovom problemu moraju pristupiti ozbiljno, a posebno na nivou lokalne zajednice.

Promovisanje principa fer pleja na izborima je jedna od najhitnijih zadaća kako bi se omogućilo vraćanje kredibiliteta političara i veće učešće građana u demokratskom odlučivanju i to naročito na lokalnom i regionalnom nivou.

Sekretarijat Kongresa

Administrativni resursi i fer izbori

Tokom godina, brojni međunarodni izborni posmatrači, uključujući i Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, naglašavali su važnost odgovornog korištenja javnih resursa tokom izbora. Kao institucija Vijeća Evrope koju je Odbor ministara ovlastio da posmatra lokalne i regionalne izbore, Kongres je na mnogim mjestima, uključujući države sa dugogodišnjom tradicijom demokratskih izbora, prepoznao primjere zloupotrebe administrativnih resursa. U pitanju je osjetljiva i složena tema koja se tiče domena poput etičkog ponašanja i integriteta u politici, te borbe protiv korupcije. Zbog bliske veze koja je u politici lokalne zajednice pristuna između nosilaca funkcija, kandidata, državnih službenika, zaposlenika u javnom sektoru i birača, zloupotreba administrativnih resursa predstavlja pitanje od posebne važnosti na lokanom i regionalnom nivou.

Obuhvat administrativnih resursa

Administrativni resursi vezani za određene aktere (izabrane predstavnike, nosioce funkcija, kandidate) u toku izbora uključuju ljudske, finansijske, materijalne, resurse u naturi i ostale nematerijalne resurse. Od ključnog značaja je činjenica da u toku izbornih procesa nosioci funkcija i izabrani predstavnici pogotovo imaju pristup i kontrolu nad zaposlenicima u javnom sektoru, finansijama, raspoređivanjem sredstava i javnim ustanovama, jer im to može omogućiti prednost u odnosu na konkurente na izborima. Administrativni resursi također se mogu koristiti za sticanje prestiža ili ostvarivanje prisutnosti u javnosti, bolju percepciju u javnosti o nosiocima funkcija, izabranim predstavnicima i kandidatima, a što može dovesti do političke ili podrške druge vrste.

Uticaj zloupotrebe administrativnih resursa

U istinski demokratskim izborima poštuje se pet principa i to: princip opšteg, jednakog, slobodnog, tajnog i neposrednog prava glasa. Zloupotreba administrativnih resursa podriiva osnovne demokratske vrijednosti koje se smatraju suštinom evropskog izbornog nasljeđa, a naročito je u suprotnosti sa sljedećim standardima:

- neutralnost i objektivnost u izbornom procesu: izbore treba organizovati bez favorizovanja pojedinih kandidata ili birača. Državni organi trebaju ostati neutralni, a posebno u pogledu izborne kampanje, izvještavanja u medijima i javnog finansiranja stranaka i kampanja.
- ravnopravan odnos prema različitim kandidatima i strankama u pogledu administrativnih resursa: prema svim kandidatima i strankama treba postupati jednako, a naročito kada je riječ o pristupu medijima i javnim sredstvima.
- ravnopravni uslovi za kandidate: svim akterima treba dosljedno omogućiti da se prijave kao kandidati, kao i slobodno nadmetanje u ambijentu koji svim konkurentima pruža iste mogućnosti.
- sloboda birača da formiraju mišljenje: na birače se ne smije vršiti pritisak, a državni organi moraju biti neutralni da bi se biračima omogućio informisani izbor, bez nedopuštenog uticaja.

Ozbiljnost zloupotrebe administrativnih resursa

Da bi se ocijenio stepen ozbiljnosti slučajeve zloupotrebe administrativnih resursa, treba imati u vidu više faktora, a naročito sljedeće:

- regulatorni aspekt: neki postupci su regulisani zakonom, koji može biti opšte, eksplicitne ili implicitne prirode, kao što je opšta zabrana mita, ograničenja u provođenju kampanja od strane određenih grupa ili zahtjevi kojima se obezbjeđuju ravnopravni uslovi za sve kandidate. Ostali postupci obuhvaćeni su etičkim pravilima, kao što su dobrovoljni kodeks ponašanja ili samoregulatorne mjere;
- razmjere: neki slučajevi uključuju ograničenu količinu resursa, neki značajan iznos finansijskih resursa, broj osoblja ili količinu opreme;
- učestalost: neki slučajevi predstavljaju izolovane primjere zloupotrebe administrativnih resursa, a neki se mogu smatrati kontinuiranom praksom ili sistemskim problemom;
- posljedice: neki postupci imaju ograničene posljedice po izbornu konkurenciju i opšte povjerenje birača u izbore, dok neki, kao što je kupovina glasova ili pritisak na birače ili državne službenike, ozbiljno podrivaju izborni proces.

Uloga lokalnih i regionalnih političara i nosilaca javnih funkcija

Primjeri zloupotrebe administrativnih resursa na nivou lokalne zajednice imaju vlastite istaknute karakteristike obzirom da lokalni i regionalni političari i nosioci javnih funkcija:

- imaju bliske, a često i lične, veze sa teritorijalnom zajednicom u kojoj se održavaju izbori, što sa sobom nosi rizik od slabije javne kontrole, sukoba interesa i nepotizma;
- donose odluke koje su direktno vezane za svakodnevni život njihovog biračkog tijela, zbog čega su potencijalno podložniji određenim vrstama zloupotrebe, uključujući odluke o urbanističkim planovima, korištenju zemljišta i javnim nabavkama;
- imaju posebne odgovornosti u pogledu zaposlenika u lokalnoj upravi koji su im podređeni, uključujući odlučivanje o politikama zapošljavanja.

Pored toga, izabrani predstavnici, nosioci funkcija, državni službenici i zaposlenici u javnom sektoru često imaju posebne funkcije tokom izborne kampanje i na dan izbora koje mogu uključivati njihovo učešće u izbornim komisijama i poslove vezane za pripremu izbora, kao što su donošenje odluka o mjestu održavanja kampanja i korištenju javne imovine za oglašavanje kampanja.

ZLOUPOTREBA ADMINISTRATIVNIH RESURSA – PRIMJERI IZ PRAKSE

U primjerima koji se navode u nastavku, a koji se zasnivaju na stvarnim slučajevima zloupotrebe administrativnih resursa prijavljenim delegacijama Kongresa koje su posmatrale izbore, prikazani su različiti oblici ove pojave. Upućivanje na „kandidate“ u primjerima, između ostalog, obuhvata izabrane predstavnike, nosioce funkcija koji su se prijavili za reizbor i osobe koje se kandiduju prvi put.

FINANSIJSKI RESURSI

✗ Primjeri zloupotrebe

Kandidati koriste javna sredstva za podmićivanje birača: nude novac, hranu ili dar u zamjenu za glas.

Kandidati obezbjeđuju novčanu pomoć preduzećima, lokalnim NVO-ima ili manjim pružaocima medijskih usluga, preko javnih fondova, u zamjenu za njihovu podršku na izborima.

Kandidati na određene projekte (ili u određenim opštinama) nesrazmjerno troše sredstva javnog budžeta kako bi dobili podršku birača u određenoj zajednici.

Kandidati pokreću infrastrukturne projekte, kao što je izgradnja puteva, trotoara, zasađivanje drveća ili gradnja zelenih površina, koji prema prethodnim odlukama nisu smatrani prioritetima, a kako bi dobili podršku birača u određenoj zajednici.

Kandidati donose odluke o socijalnim ili infrastrukturnim projektima blizu dana izbora, iako je takva odluka mogla biti donesena i ranije, a ti projekti se za vrijeme kampanje koriste kao argument.

Kandidati zaključuju ugovore sa pružateljima usluga sa kojima imaju bliske veze, narušavajući na taj način postupke javnih nabavki.

MATERIJALNI RESURSI

✗ Primjeri zloupotrebe

Kandidati za potrebe kampanje koriste materijal koji pripada administraciji, kao što su službeni automobili, IT oprema ili telefoni.

Kandidati za potrebe kampanja koriste javne prostorije kao što su kancelarijski prostori, sale za sastanke, javne škole, ili opštinski sportski centri.

Kandidati blizu dana izbora, ili na način koji nije u skladu sa prethodnim odlukama, izdaju administrativne dozvole, kao što su građevinske dozvole i rješenja o dodjeli zemljišta na korištenje.

LJUDSKI RESURSI

X Primjeri zloupotrebe

Državni službenici ili zaposlenici u javnom sektoru izloženi su pritisku da glasaju za određene kandidate ili da prisustvuju događajima vezanim za kampanje ili skupovima. Pritisak se najčešće vrši prijetnjama dobijanja otkaza sa posla ili gubitka mogućnosti za dobijanje posla.

Kandidati vrše imenovanja državnih službenika blizu dana izbora, iako je takvu odluku bilo moguće donijeti i ranije.

Lokalne ili regionalne vlasti, nekoliko sedmica ili mjeseci prije izbora, biračima obezbjeđuju besplatne usluge kao što je dječija njega ili liječenje.

Državni službenici ili zaposlenici u javnom sektoru koji su članovi izbornih komisija izloženi su pritisku da izborima upravljaju na način da se favorizuju nosioci funkcija ili određeni kandidati.

Kandidati od državnih službenika ili zaposlenika u javnom sektoru traže da obavljaju poslove vezane za njihovu izbornu kampanju, kao što je sačinjavanje pisama u kojima se obraćaju biračima ili izrada internetskih alata.

Državni službenici ili zaposlenici u javnom sektoru u toku radnog vremena učestvuju u aktivnostima vezanim za kampanju ili koriste svoju funkciju da bi osigurali glasove. Na primjer:

- policijski službenici u svoje slobodno vrijeme obezbjeđuju skupove za određene kandidate;
- članovi privatnih kancelarija kandidata učestvuju u izradi strategija kampanja;
- nastavnici u školama sastavljaju spiskove roditelja koji bi glasali za određene kandidate.

PRAVNI RESURSI

X Primjeri zloupotrebe

Izabrani predstavnici usvajaju odluke u posljednji čas u cilju izmjena zakona, a radi obezbjeđivanja lične prednosti ili dovođenja konkurenta u nepovoljan položaj. Te izmjene obuhvataju ograničavanje mogućnosti za prijavu kandidata, umanjivanje prava glasa nekih kategorija birača, što predstavlja način da se ozakoni nesavjesno postupanje.

Kandidati utiču na pokretanje istraga protiv političkih konkurenata iz upitnih razloga. Te istrage mogu podrazumijevati uključivanje sudija, tužilaca ili organa za primjenu zakona.

KOMUNIKACIONI RESURSI

X Primjeri zloupotrebe

Kandidati za potrebe kampanja koriste javni prostor – oflajn ili onlajn – koji je u vlasništvu nekog lokalnog ili regionalnog tijela, dok se drugim kandidatima ne daje ista mogućnost kako bi provodili kampanje u sličnim prostorima.

Kandidati utiču na medije u javnom ili privatnom vlasništvu kako bi se o njima više ili bolje izvještavalo u medijima, te radi širenja politički pristrasnih informacija i negativne kampanje.

SIMBOLIČNI RESURSI

X Primjeri zloupotrebe

Kandidati blizu dana izbora daju javna saopštenja koja nisu vezana za nepredviđene okolnosti kao što su nesreće, elementarne nepogode ili vanredne situacije, već služe za potrebe vlastite izborne kampanje, a kao što je osnivanje preduzeća u opštini potpisivanja ugovora za infrastrukturne projekte.

Kandidati, radi postizanja boljeg ugleda, u toku kampanje, zajedno sa nosiocima javnih funkcija, učestvuju na svečanim otvaranjima infrastrukturnih projekata.

Kandidati iz vladajuće stranke učestvuju na događajima zajedno sa predstavnicima vlasti ili stranim zvaničnicima, što se može protumačiti kao politička podrška.

Kontrolna lista za provjeru usklađenosti
sa međunarodnim standardima i
dobrim praksama

Zloupotreba administrativnih resursa u toku izbornih procesa na lokalnom i regionalnom nivou

Izvještaj

CG32(2017)12
20 mart 2017. godine
32. SJEDNICA

Odbor za monitoring
Izvjestilac: Stewart DICKSON,
Ujedinjeno Kraljevstvo (R, ILDG)

Rezime

Kontrolna lista za provjeru usklađenosti sa međunarodnim standardima i najboljim praksama za sprječavanje zloupotrebe administrativnih resursa u toku izbornih procesa na lokalnom i regionalnom nivou namijenjena je kao dopuna opštih smjernica, a naročito Rezolucije Kongresa 402(2016) i obrazloženja o „zloupotrebi administrativnih resursa u toku izbornih procesa: uloga lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika i nosilaca javnih funkcija“.

Ona predviđa konkretne smjernice i alate koji omogućavaju bolje razumijevanje pojave zloupotrebe administrativnih resursa u toku izbornih procesa i procjenu različitih za nju vezanih situacija.

Preciznije rečeno, ovom kontrolom listom za provjeru utvrđuju se rizične oblasti za potencijalnu zloupotrebu administrativnih resursa u toku izbornih procesa, a usmjerena je na procjenu primjene pravnog okvira kao i pravnih lijekova i sankcija, obezbjeđuje smjernice za utvrđivanje i kvalifikovanje konkretnih primjera zloupotrebe, uključujući lokalni i regionalni nivo i bavi se konkretnim preventivnim radnjama usmjerenim na nivo lokalne zajednice sa usvajanjem dobrovoljnih izjava, kodeksa ponašanja i aktivnostima podizanja svijesti.

Pored toga, izabrani predstavnici, nosioci funkcija, državni službenici i zaposlenici u javnom sektoru često imaju posebne funkcije tokom izborne kampanje i na dan izbora koje mogu uključivati njihovo učešće u izbornim komisijama i poslove vezane za pripremu izbora, kao što su donošenje odluka o mjestu održavanja kampanja i korištenju javne imovine za oglašavanje kampanja.

UVOD

Ova kontrolna lista za provjeru¹ između ostalog je zasnovana na „Zajedničkim smjernicama za sprječavanje i odgovor na zloupotrebu administrativnih resursa u toku izbornih procesa“ iz 2016.godine koje su sačinili Venecijanska komisija i OEBS/ODIHR (Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava), Izvještaju Venecijanske komisije iz 2013. godine o „Zloupotrebi administrativnih resursa u toku izbornih procesa“, kao i Rezoluciji Kongresa br. 402(2106) iz 2016.godine i Pojašnjenju „Zloupotreba administrativnih resursa u toku izbornih procesa: uloga predstavnika izabranih na lokalnom i regionalnom nivou i nosilaca javnih funkcija“ i služi kao njihova dopuna. Ona razmatra i niz programa i akcija Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije, odnosno, konkretnije rečeno, Evropski kodeks ponašanja za politički integritet predstavnika izabranih na lokalnom i regionalnom nivou² te najnovije preporuke Kongresa³, koje uključuju aspekte od značaja za ovaj izvještaj.

Tema zloupotrebe administrativnih resursa je osjetljiva i složena. Ono što u jednom sistemu izgleda kao zloupotreba, kao što je upotreba državnih vozila za vrijeme izborne kampanje, može biti sasvim legitimno u tradiciji sistema

-
1. U izradi kontrolne liste za provjeru učestvovao je Christian Binder, profesor međunarodnog prava na Odsjeku za evropsko, međunarodno i komparativno pravo, Univerziteta u Beču, Austrija. U istoj su uzete u obzir preporuke Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR-a iz Zajedničkog mišljenja o nacrtu kontrolne liste Kongresa, koje su u martu 2017. godine usvojili Vijeće za demokratske izbore i Venecijanska komisija.
 2. Preporuka Kongresa br. 60(1999).
 3. Preporuka Kongresa br. 375(2015) o kriterijima za kandidovanje na lokanim i regionalnim izborima i Preporuka br. 383(2015) o uslovima funkcije izabranih predstavnika

neke druge države – a to dijelom zavisi od nivoa svijesti i transparentnosti.

Dakle, ako su svi akteri upoznati sa opasnostima zloupotrebe administrativnih resursa i ako je upotreba državnih resursa za vrijeme izbora transparentna i u skladu sa postojećim pravilima, tada se određeni postupci ne smatraju problemom.

Obzirom na složenost pojave zloupotrebe administrativnih resursa, cilj ovog izvještaja je obezbijediti kontrolnu listu za provjeru, a naročito radi:

- A.** utvrđivanja rizičnih oblasti za potencijalnu zloupotrebu administrativnih resursa u toku izbornih procesa uopšte i sa posebnim osvrtom na pravni okvir;
- B.** procjene primjene pravnog okvira kao i pravnih lijekova, sankcija, transparentnosti i izvršenja;
- C.** utvrđivanja i kvalifikovanja konkretnih primjera zloupotrebe, uključujući lokalni i regionalni nivo;
- D.** bavljenja preventivnim radnjama sa posebnim osvrtom na nivo lokalne zajednice, uključujući usvajanje dobrovoljnih izjava, kodeksa ponašanja i aktivnosti na podizanju svijesti.

Cilj je šira primjena kontrolne liste za provjeru koja bi generalno trebala biti korisna za nosioce funkcija izabrane na lokalnom i regionalnom nivou, izborne posmatrače, stručnjake, građansko društvo, kao i širu javnost. Na taj način cilj je podići svijesti u navedenim ciljnim grupama u pogledu pitanja zloupotrebe državnih resursa. Dakle, lista pokreće

pitanja od naročitog značaja za izborne posmatrače.⁴ U dugoročnijoj perspektivi mogu se objaviti drugačije verzije kontrolne liste za provjeru namijenjene drugim posebnim grupama.

U kontrolnoj listi za provjeru koristi se definicija zloupotrebe usvojena u gore navedenim tekstovima:

„Administrativni resursi“ obuhvataju: „ljudske, finansijske, materijalne resurse, resurse uaturi i druge nematerijalne resurse koje tokom izbornih procesa koriste izabrani predstavnici [nosioci funkcija/kandidati] i predstavnici javnog sektora, a koji proizlaze iz njihove kontrole nad zaposlenicima javnog sektora, finansijama, raspodjeli sredstava i pristupu javnim ustanovama. Također uključuju i resurse uživane u vidu prestiža ili prisutnosti u javnosti, a koji potiču od njihove funkcije izabranih predstavnika ili javnih službenika, a koji se mogu pretvoriti u političku podršku ili druge oblike podrške.⁵

Kontrolna lista za provjeru generalno ima za cilj širu primjenu i to tokom cijelog izbornog ciklusa. Zabrana zloupotrebe administrativnih resursa direktno je vezana za neutralnost i objektivnost izbornog procesa; jednak tretman svih kandidata i stranaka u pogledu administrativnih resursa; i ravnopravne uslove za sve aktere, uključujući nosioce funkcija.

4. Pitanja od posebnog značaja za izborne posmatrače navode su u prilogu dokumenta.

5. Vidjeti: Venecijanska komisija, Izvještaj o zloupotrebi administrativnih resursa u toku izbornih procesa (16.12.2013. godine), CDL-AD(2013)033, pasus 12; Venecijanska komisija /OEBS/ODIHR Zajedničke smjernice za sprječavanje i odgovor na zloupotrebu administrativnih resursa u toku izbornih procesa (14.03.2016.), CDL-AD(2016)004, pasus 9.

Dakle, vrlo je vjerovatno da će do zloupotrebe doći za vrijeme izborne kampanje (između ostalog, u pogledu nejasnih granica između države i stranke; korištenja ljudskih resursa od strane kandidata nosioca funkcije (državni službenici, zaposlenici u javnom sektoru) ili korištenja finansijskih i materijalnih resursa (službena vozila, javni prostori, telekomunikacije) za potrebe kampanje i miješanje kampanje i službenih dužnosti; vršenje pritiska na zaposlenike (u javnom sektoru) i državne službenike; opstrukcija kampanje opozicionih stranaka; nesrazmjerna pažnja posvećena nosiocima funkcija (posebno u medijima u državnom vlasništvu i javnim emiterima). Pored toga, problemi se mogu javiti i na dan izbora jer se na glasače može vršiti nedopušteni uticaj. Uopšteniji problem vezan za zloupotrebu administrativnih resursa odnosi se na nepostojanje efikasnih mehanizama za pritužbe, nedovoljne ili nesrazmjerne sankcije i nedovoljno provođenje zakona.

U skladu sa ovlaštenjem Kongresa koje mu je dodijelio Odbor ministara Savjeta Evrope za nadgledanje lokalnih i regionalnih izbora (Zakonska rezolucija CM/Res(2011)2), posebna pažnja posvećuje se nivou lokalne zajednice. U tom pogledu, primjeri zloupotrebe državnih resursa na lokalnom i regionalnom nivou imaju svoje istaknute karakteristike i veći su izgledi da će se javiti, obzirom na svojstvenu vezu koju izabrani lokalni i regionalni predstavnici održavaju sa zajednicom u kojoj žive.

Sa jedne strane, izabrani lokalni i regionalni predstavnici imaju funkcije specifične za zajednicu, a koje ih čine potencijalno podložnim određenim vrstama zloupotrebe, kao što su, na primjer: rješenja vezana za urbanističko planiranje, korištenje zemljišta i ugovori o nabavci. Oni imaju posebne

odgovornosti u pogledu zaposlenika u lokalnoj upravi koji su im odgovorni. Izabrani lokalni i regionalni predstavnici također obično imaju lične veze sa teritorijalnom zajednicom u kojoj se izbori održavaju.

Pored toga, lokalni izabrani predstavnici i/ili državni službenici/opštinski zaposlenici često u toku izbornih kampanja i nakon njih imaju funkcije vezane za izbore (vidjeti: vezano za njihovu uključenost u izborne komisije i u izbornu administraciju uopšte) usljed čega mogu biti naročito skloni zloupotrebi. Lokalni i regionalni izbori generalno su manje prisutni u javnosti od državnih izbora, pa su zbog toga i manje otvoreni nadzoru javnosti (koji vrše međunarodni posmatrači, mediji itd.), a time i potencijalno osjetljiviji na zloupotrebu administrativnih resursa, a što opravdava poseban interes i usredotočenost na lokalni i regionalni nivo.

Kod suočavanja sa zloupotrebom administrativnih resursa, bilo bi primjereno praviti razliku između - uopštenije i apstraktnije - vjerovatnoće ili mogućnosti pojave zloupotrebe i konkretnih slučajeva zloupotrebe. Suprotno tome, kod suočavanja sa posebnim slučajevima zloupotrebe potrebno je utvrditi te određene slučajeve i ocijeniti ozbiljnost zloupotrebe. O ovim dvama oblastima biće više riječi u posebnim poglavljima kontrolne liste za provjeru. Konkretno, cilj kontrolne liste za provjeru je u početku utvrditi opšte rizične oblasti vezano za pravni okvir i njegovu primjenu (u širem smislu) (poglavlja A i B). Nakon toga, navodi se spisak kriterija za prepoznavanje i kvalifikovanje ozbiljnosti posebnih slučajeva zloupotrebe (poglavlje C). Na kraju, predlažu se aktivnosti i mjere za sprječavanje zloupotrebe administrativnih resursa, sa posebnim osvrtom na preventivno djelovanje na nivou lokalne zajednice (poglavlje D).

A. Opšte rizične oblasti vezane za zloupotrebu administrativnih resursa u toku izbornih procesa sa posebnim osvrtom na pravni okvir

1. Poštivanje opštih principa vladavine prava, osnovnih ljudskih prava i sloboda i ostalih preduslova za istinski demokratske izbore

Opšti zahtjevi neophodni su za rješavanje pitanja zloupotrebe administrativnih resursa, uključujući pridržavanje opštih principa vladavine prava i osnovnih prava i sloboda. Tim garancijama predviđeni su mehanizmi uzajamne kontrole i kontrole vladinih organa. Oni, kao takvi, predstavljaju zaštitu od zloupotrebe resursa. Dodatni zahtjevi su neophodna objektivnost i neutralnost državnih službenika, zaposlenika u javnom sektoru i (polu)javnih subjekata, kao i poštivanje principa ravnopravnosti i nediskriminacije. Te zaštite jednako su relevantne za državni, lokalni i regionalni nivo. Stepenu u kojem se neka država pridržava navedenih principa i garancija je - sam po sebi - pokazatelj vjerovatnoće nastanka bilo kakve zloupotrebe administrativnih resursa u toku izbornih procesa.

REFERENTNE TAČKE ZA OCJENU STANJA

Vladavina prava⁶

- Da li su uspostavljene pravne zaštite od samovolje i zloupotrebe ovlasti od strane državnih organa?
- Šta predstavlja izvor tih garancija? (ustav, opšti/posebni zakoni, zakonsko pravo, sudska praksa)
- Da li zakon predviđa jasna pravna ograničenja diskrecionih ovlasti, naročito kada ih koriste izvršioци u upravnoj radnji (vezano za izborne procese, eventualna ograničenja uključuju zaštite u cilju sprječavanja sukoba interesa pri imenovanju članova tijela za upravljanje izborima, jasne procedure za dodjelu oblasti gdje su dozvoljene aktivnosti koje se tiču kampanje i odobravanja okupljanja, detaljne kriterije za raspodjelu administrativnih resursa za kampanje, kao i pravičan pristup medijima za sve kandidate)?
- Da li su uspostavljene jasne i razumljive procedure za provođenje tih zakonskih odredbi?
- Kada se državnim organima dodijele diskrecione ovlasti, da li se vrši sudsko preispitivanje korištenja tih ovlasti?
- Da li su državni organi dužni navoditi adekvatna obrazloženja svojih odluka, naročito kada se one tiču prava pojedinaca?

6. U ovom izvještaju pažnja je posvećena oblastima od posebnog značaja za zloupotrebu administrativnih resursa, tj. sprječavanje zloupotrebe ovlasti. Ostale oblasti uključuju aspekte kao što su: zakonitost, pravna sigurnost, ravnopravnost i nediskriminacija i pristup pravdi. Vidjeti: Savjet Evrope, Venecijanska komisija, Kontrolna lista provjere za vladavinu prava, 2016. godina.

Političke slobode

- Da li su garantovana osnovna ljudska prava, npr.: pravo na slobodu izražavanja, okupljanja i udruživanja?
- Šta predstavlja izvor tih garancija (ustav, opšti/posebni zakoni)?
- Pod kojim okolnostima je moguće ograničavanje tih sloboda?
- Da li postoje ograničenja tih prava za državne službenike i/ili zaposlenike u javnom sektoru?
- Na koji način se pojedinac može žaliti na ograničavanje svojih prava?

Objektivnost i neutralnost javnog i polu-javnog sektora

- Da li su pravnim okvirom uspostavljeni jasni kriteriji i procedure za određivanje granica izbornih jedinica? Da li je odredbama osigurano da je proces određivanja otvoren, transparentan i zasnovan na konsenzusu?
- Da li pravni okvir sadrži zahtjeve za objektivno postupanje državnih službenika i zaposlenika u javnom sektoru (generalno i posebno tokom izbornih procesa)?
- Postoje li ograničenja u podršci državnih službenika i zaposlenika u javnom sektoru prema političkim strankama ili kandidatima?
- Postoje li ograničenja u ulozi državnih službenika i zaposlenika u javnom sektoru tokom izbora (u pogledu izbornog odbora, izbornih komisija itd.)?

- Da li pravni okvir obezbjeđuje pravično postupanje javnih i polujavnih subjekata (npr. mediji u vlasništvu države) prema svim strankama i kandidatima?
- Da li je pravnim okvirom uspostavljena uravnoteženo izvještavanje državnih medija i javnih emitera o izbornim kampanjama?
- Da li je pravnim okvirom predviđeno neuplitanje izbornih službenika, sudija, tužilaca, policije i vojske u izborne kampanje?

2. **Međunarodni standardi i instrumenti od važnosti za sve vrste izbora, uključujući izbore na lokalnom i regionalnom nivou**

Pridržavanje međunarodnih instrumenata koji sadrže standarde koji se tiču zloupotrebe administrativnih resursa, predstavlja dodatnu zaštitu od eventualne zloupotrebe tih resursa. Ratifikacijom ugovora, države prihvataju zakonski obavezujuće međunarodne standarde. Ukoliko ih se ne pridržavaju nastaje odgovornost države.

Standardi relevantni za rješavanje zloupotrebe administrativnih resursa uvršteni su u ugovore na globalnom i regionalnom nivou (takozvano „imperativno pravo“ (*hard law*), pa je važno ocijeniti da li je neka država ratifikovala ugovore kao što je Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR) ili Evropska konvencija o ljudskim pravima (ESLJP) i njen Protokol br. 1 koji predviđaju relevantne standarde za vjerodostojne izbore i pravo na političko učešće. Odgovarajuće obaveze države uspostavljene su konkretnijim instrumentima kao što su: Konvencija UN-a protiv korupcije

(UNCAC), Krivično-pravna konvencija o korupciji Savjeta Evrope (ETS br. 173) i Građanskopravna konvencija o korupciji Savjeta Evrope (ETS br. 174). Dodatni standardi za lokalni i regionalni nivo navode se posebno u Dodatnom protokolu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

Dodatni relevantni dokumenti čine instrumente „mekog prava“ (*soft law*) koji uključuju političke obaveze država u okviru međunarodnih organizacija, kao što je OEBS-ov Kopenhagenski dokument ili preporuke Savjeta Evrope o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja ili medijske pažnje. Slično tome, važni su i dokumenti poput Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije, Zajedničkih smjernica Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR-a za sprječavanje i odgovor na zloupotrebu administrativnih resursa u toku izbornih procesa, Smjernica Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR-a za regulisanje političkih stranaka, kao i Priručnika OEBS/ODIHR-a za posmatranje finansiranja kampanja.

Iako se radi o instrumentima koji nisu pravno obavezujući, oni su uvjerljivi kao relevantni standardi mekog prava. Zbog navedenog, iako se država ne može smatrati odgovornom u slučaju nepoštivanja, standardi mekog prava sadrže političke obaveze i dobre prakse koje obezbjeđuju relevantne smjernice u odgovarajućim oblastima.⁷

7. Napominjemo da je dijelom iznesena tvrdnja da bi relevantni dokumenti kodifikovali postojeće običajno pravo, vidjeti: F. Evers, 'OSCE Election Observation. Commitments, Methodology, Criticism', 15 OSCE Yearbook 2009, 235, 236; C. Binder, Anything New Since the End of the Cold War? or

Time stepen u kojem neka država prihvata konkretne standarde i dobre prakse predstavlja pokazatelj njene predanosti rješavanju primjera zloupotrebe administrativnih resursa.

REFERENTNE TAČKE ZA OCJENU STANJA

Posvećenost država obavezujućim međunarodnim pravnim instrumentima, uključujući standarde za rješavanje zloupotrebe administrativnih resursa

Da li su države ratifikovale sljedeće ugovore i time se obavezale da će poštovati standarde koji su njihov sastavni dio?⁸

Ugovori/ standardi imperativnog prava

- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR) (član 25., pravo na političko učešće)
- ESLJP (član 6./pravično suđenje), član 3. Prot. 1 ESLJP-a (pravo na slobodne izbore)
- Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (član 7.,17. i 19. (zloupotreba funkcija))
- Krivično-pravna konvencija o korupciji Savjeta Evrope (ETS br. 173)
- Građanskopravna konvencija o korupciji Savjeta Evrope (ETS br. 174)

8. Princip pacta sunt servanda (ugovori se moraju poštovati, član 26. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora (VCLT) pretpostavlja da se neka država ne može pozivati na odredbe svog unutrašnjeg prava kao opravdanje za neizvršenje ugovora (član 27. VCLT-a) ili poštivanje običajnog međunarodnog prava. Iako ne postoji obaveza o načinu provođenja međunarodnog prava u domaćem pravnom poretku, međunarodne obaveze su obavezujuće u toj mjeri da ako ih ne poštuje država postaje međunarodno odgovorna; ako država ne poštuje svoje (neobavezujuće) obaveze ona postaje politički odgovorna (pogledati OEBS-ov Kopenhagenski dokument).

- Dodatni Protokol Evropske povelje o lokalnoj samoupravi o pravu na učešće u poslovima lokalnih vlasti (CETS br. 207)

Posvećenost država standardima mekog prava

Da li su se države politički obavezale na sljedeće instrumente?

- OEBS-ov Kopenhagenski dokument iz 1990. godine
- Preporuke Savjeta Evrope o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja ili medijske pažnje
- Evropski kodeks ponašanja za politički integritet lokalnih i regionalnih izabраниh predstavnika (Preporuka 60(1999))
- Preporuka Kongresa br. 375(2015) o kriterijima za kandidovanje na lokalnim i regionalnim izborima i Preporuka br. 383(2015) o uslovima funkcije izabраниh predstavnika
- Mapa puta za sprječavanje korupcije i promovisanje javne etike na lokalnom i regionalnom nivou koju je usvojio Kongres
- Rezolucija Kongresa o zloupotrebi administrativnih resursa u toku izbornih procesa: uloga lokalnih i regionalnih izabраниh predstavnika i nosilaca javnih funkcija RES402(2016)
- Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima koji je usvojila Venecijanska komisija
- Kodeks dobre prakse u oblasti političkih partija koji je usvojila Venecijanska komisija

- Zajedničke smjernice Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR-a za sprječavanje i odgovor na zloupotrebu administrativnih resursa u toku izbornih procesa
- Smjernice Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR-a za regulisanje političkih stranaka
- Priručnik OEBS/ODIHR-a za posmatranje finansiranja kampanja

3. **Kakav je odnos između međunarodnog i domaćeg prava?**

Pored odgovarajućih međunarodnih standarda i dobrih praksi, odnos između međunarodnog i domaćeg prava je od naročite važnosti za prepoznavanje i ocjenu opštih rizičnih oblasti vezanih za zloupotrebu administrativnih resursa u određenoj državi.

Shodno tome, treba uzeti u obzir relevantnost međunarodnih standarda i dobrih praksi o zloupotrebi administrativnih resursa na domaćem terenu. Da li domaći zakoni predviđaju efikasnu implementaciju međunarodnih instrumenata na državnom nivou?

REFERENTNE TAČKE ZA OCJENU STANJA

- Da li domaći pravni sistem osigurava usklađenost sa obavezujućim međunarodnim instrumentima/ relevantnim standardima imperativnog prava koji su od značaja u kontekstu primjera zloupotrebe administrativnih resursa (kao što je UNCAC)?
- Da li domaći zakoni predviđaju provođenje relevantnih međunarodnih garancija (na primjer: da li je namjerna zloupotreba funkcija u cilju pribavljanja neopravdane koristi utvrđena kao krivično djelo na način kako to propisuje član 19. UNCAC-a)?
- Da li međunarodno neobavezujući instrumenti/ instrumenti mekog prava, kao što je Kopenhagenski dokument iz 1990. godine igraju ulogu u domaćem političkom diskursu? (Da li se na njih poziva, na primjer, u raspravama u Parlamentu?)
- Kakav je značaj dokumenata mekog prava (kao što je Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima koji je usvojila Venecijanska komisija) a koji obezbjeđuju smjernice i dobre prakse vezane za zloupotrebu administrativnih resursa na domaćem terenu (da li se na njih poziva kao na relevantna mjerila npr.: na ministarskom nivou)?

4. Na koji način je zloupotreba administrativnih resursa regulisana u domaćem pravnom okviru?

Regulisanje zloupotrebe administrativnih resursa u domaćem pravnom okviru može biti *eksplicitno* ili *implicitno*.⁹ Sa jedne strane, zakoni mogu izričito predviđati opštu zabranu zloupotrebe administrativnih resursa. Ako je to slučaj, onda se to najčešće radi sa usmjeravanjem pažnje na izbornu kampanju. Na isti način mogu se rješavati konkretni primjeri eventualne zloupotrebe kao što je zabrana podmićivanja birača ili ograničenja u provođenju kampanje od strane određenih grupa lica (npr.: državni službenici, zaposlenici u javnom sektoru), a u cilju izbjegavanja sukoba interesa.

U domaće zakone mogu se uključiti i implicitne odredbe čiji je cilj sprječavanje zloupotrebe administrativnih resursa, kao na primjer uspostavljanjem garancija (npr. koje zahtijevaju pravičan tretman svih kandidata; ili, generalno, sankcionisanjem povrede službenih dužnosti od strane izbornih komisija) koje su relevantne zaštite od svih zloupotreba. Eksplicitni i implicitni propisi mogu se naravno javljati zajedno.

Relevantne zakonske odredbe (eksplicitne i implicitne) o sprječavanju zloupotrebe administrativnih resursa odnose se na sve faze izbornog ciklusa/procesa, na pravila za kandidovanje na izborima, izbornu kampanju, dan izbora i fazu nakon izbora. One se bave određenim grupama kao što su birači, državni službenici, političari, vojska ili policija i sadrže posebne propise za medije ili finansiranje kampanja ili stranaka.

9. . Vidjeti Izvještaj Venecijanske komisije o zloupotrebi administrativnih resursa u nacionalnim zakonima različitih država iz 2013.godine. U ovom izvještaju Venecijanska komisija razlikuje eksplicitne i implicitne propise, a ta razlika primjenjuje se i u ovom dokumentu.

Druga mogućnost je da se zloupotreba administrativnih resursa može rješavati i kroz dobrovoljne kodekse ponašanja i samoregulisanje. Glavno pitanje je da li su uspostavljene adekvatne obaveze i da li ih se relevantni akteri pridržavaju.¹⁰

REFERENTNE TAČKE ZA OCJENU STANJA

Uopštenosti domaćih zakona

- Postoji(e) li pisani zakon(i) ili odredbe koji se odnose konkretno na zloupotrebu administrativnih resursa?
- Da li je osigurana stabilnost tog zakona/tih zakona?(da li su zakoni o zloupotrebi administrativnih resursa stabilni utoliko da se mijenjaju samo uz opis djela sa zapriječenom kaznom?)¹¹
- Da li je zainteresovanim licima osiguran pristup tom zakonu/zakonima? (da li se relevantni zakonodavni akti objavljuju prije stupanja na snagu? Da li je omogućen jednostavan pristup istima npr. besplatno preko interneta/slужbenog glasila?)
- Da li je pravnim okvirom na jasan i predvidljiv način regulisano šta je dozvoljeno, a šta zabranjeno u različitim fazama izbornog procesa (da li je garantovana dosljednost u primjeni zakona u pogledu različitih primjera zloupotrebe)?

10. Vidjeti Zajedničke smjernice Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR-a iz 2016. godine, pasus 1.7.

11. Pogledati Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima koji je usvojila Venecijanska komisija II.2.b; odnosno Interpretativnu deklaraciju Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima o stabilnosti izbornog zakona, koji je usvojila Venecijanska komisija (CDL-AD(2005)043).

Eksplicitni propisi u relevantnim domaćim zakonima¹²

- Postoji li opšti zakonski propis o sprječavanju zloupotrebe administrativnih resursa (da li se ta zabrana primjenjuje u cijelom izbornom ciklusu ili samo tokom izbornih kampanja)?
- Postoje li odredbe čiji je cilj neutralnost državnih službenika, zaposlenika u javnom sektoru, osoba koje uživaju prestiž obavljanja javne funkcije i sličnih grupa (sudije, vojska itd.) u toku izbornih procesa (da li su oni na odgovarajući način zaštićeni od pritiska)? Da li u izbornom zakonu postoje odredbe u cilju sprječavanja zloupotrebe javne opreme i prostorija?
- Postoje li, u pogledu te neutralnosti državne službe, pravila koja se odnose na sukob interesa i kojima se osigurava da se lični interesi ne stavljaju ispred javnih?
- Da li su u pogledu kandidata zakonom uspostavljeni uslovi za kandidovanje na izborima u cilju izbjegavanja sukoba interesa za određene grupe osoba (državni službenici, zaposlenici u javnom sektoru) (npr. da li je obavljanje funkcije razlog neispunjavanja uslova, a radi sprječavanja sukoba interesa? Da li su predviđene relevantne mjere kao što je ostavka, neplaćeno odsustvo, ili suspenzija sa dužnosti)?
- Postoje li u pogledu izborne kampanje, zabrane kampanje ili podrške nosiocima funkcija/kandidatima od strane državnih službenika i nosilaca javnih funkcija, a da bi se među kandidatima osigurali ravnopravni uslovi?

12. Različite opcije koje se navode u daljem tekstu mogu se primjenjivati skupno.

- Postoji li odredba o jasnom razdvajanju države i političkih stranaka? Konkretno, postoje li odredbe o stranačkom pluralizmu i pravičnom tretmanu političkih stranaka, kao i razdvajanju državnog i stranačkog budžeta?
- Postoje li odredbe u cilju zaštite birača (sprječavanja vršenja pritiska na njih; podmićivanja darom za vrijeme izborne kampanje i na dan izbora i slično)?

Implicitni propisi u relevantnim domaćim zakonima¹³

- Da li zakoni generalno predviđaju integritet izbornog procesa i osiguravaju jednake mogućnosti za kandidate i stranke (postoje li ravnopravni uslovi za kandidate na izborima)?
- Postoji li opšta odredba kojom se zabranjuje mito i korupcija (kao što je zabrana omogućavanja nedopuštene prednosti biračima ili obećavanje zaposlenja u javnom sektoru)?
- Postoji li zakonska odredba za zaštitu zviždača u cilju izbjegavanja zastrašivanja i uznemiravanja?
- Postoji li adekvatan pravni okvir vezan za vođenje kampanja u slobodnom i pravičnom okruženju?
- Postoje li pravila za finansiranje stranke i kampanje (relevantne garancije mogu uključivati zahtjeve za transparentnost, revizije koje provode nezavisni organi itd.)?

13. Ova pitanja odabrana su kao primjer i, naravno, mogu se primjenjivati skupno. Mogu postojati i dodatne relevantne zabrane koje se ovdje ne navode.

- Da li je zakonima predviđena neutralnost državnih medija i javnih emitera u toku izborne kampanje?
- Da li je zakonima predviđen neometan i nediskriminatorni pristup medijima za sve političke partije i kandidate u državnim medijima? (pristup medijima može se osigurati na osnovu stroge i srazmjerne jednakosti)
- Da li se sankcionišu povrede službenih dužnosti članova izbornih komisija?
- Da li postoji konkretan propis o sprječavanju zloupotrebe administrativnih resursa na lokalnom i regionalnom nivou (vidjeti da li zakoni zahtijevaju neutralnost državnih službenika u lokalnim zajednicama i opštinskih zaposlenika)?

Zloupotreba administrativnih resursa kao tema kodeksa ponašanja i mahanizama samoregulacije¹⁴

- Postoji li kodeks ponašanja koji se bavi pitanjem zloupotrebe administrativnih resursa?
- U kojoj mjeri su relevantni kodeksi ponašanja detaljno razrađeni?
- Da li su predviđene bilo kakve (neformalne) sankcije u slučaju prekršaja (javne opomene, pozivanje na red)? Da li se primjena kodeksa ponašanja na bilo kakav način prati?

14. Osim relevantnih domaćih odredbi, (neobavezujući) kodeksi ponašanja i dobrovoljna samoregulacija i sl. mogu biti efikasno sredstvo za rješavanje pitanja zloupotrebe administrativnih resursa.

- Za koje nivoe vlasti važe ti kodeksi ponašanja i mehanizmi samoregulacije (državni, regionalni, lokalni itd.)?

B. **Primjena pravnog okvira, opštih pravnih lijekova i sankcija**

Nije dovoljno samo da države ratifikuju relevantne ugovore i preuzmu političke obaveze i da se domaćim zakonima uspostave pravila protiv zloupotrebe administrativnih resursa (eksplicitno ili implicitno). Dodatni aspekt svakako predstavlja poštivanje relevantnih garancija u svim fazama izbornih procesa. Shodno tome moraju se adekvatno primjenjivati i provoditi domaći zakoni.

Za provođenje i poštivanje domaćih zakona u cilju sprječavanja zloupotrebe administrativnih resursa potrebna je nepristrasna i nediskriminatorna primjena relevantnih zakona bez pravljenja razlika između nosilaca funkcija i ostalih kandidata, kao i između stranaka na vlasti i opozicionih stranaka u svim oblastima od značaja: registracija birača, prijavljivanje kandidata, izborna kampanja, finansiranje stranaka i kampanja, mediji i dan izbora. Ona dodatno pretpostavlja jasna pravila i kriterije relevantnog ponašanja (otvorene i transparentne procedure), kao i uopštenije zahtjeve koji se tiču transparentnosti. Također su od značaja i nezavisne institucije za provođenje monitoringa i revizije da bi se po službenoj dužnosti otkrili primjeri zloupotrebe, naročito u oblasti finansiranja kampanja i političkih stranaka i pristupa medijima.

Na kraju je potrebno razmotriti i pitanje efikasnih mehanizama za pritužbe na zloupotrebu administrativnih

resursa i pristup nezavisnim i objektivnim tijelima za rješavanje prekršaja. Također je od ključne važnosti postojanje adekvatnih, srazmjernih i predvidljivih sankcija¹⁵, a ta pravila treba provoditi na adekvatan način. U skladu sa ovim razmatranjima, u poglavlju B govori se o primjeni i poštivanju relevantnih domaćih garancija.

REFERENTNE TAČKE ZA OCJENU STANJA

Provođenje pravnog okvira

- Postoje li jednake mogućnosti i jednako postupanje pred zakonom (za stranke/kandidate)?
- Da li su poduzete efikasne mjere za zaštitu od zloupotrebe državnih resursa?
- Postoje li mehanizmi za sprječavanje, korigovanje i sankcionisanje zloupotrebe diskrecionih ovlašćenja?
- Da li se registracija kandidata vrši na nediskriminatoran način (da li su jednaki uslovi za candidate)?
- Postoji li usklađenost sa propisima o kampanji u vezi sa zloupotrebom administrativnih resursa (postoji šire razumijevanje relevantnih propisa o kampanji, oni se mogu odnositi na pravila o finansiranju kampanje i dodjelu mjesta za provođenje kampanje, ali mogu zahtijevati i opšte razdvajanje države i političkih stranaka)?

15. Slično tome, proceduralne garancije i zahtjevi koji se tiču transparentnosti su od ključne važnosti za rješavanje pitanja i sprječavanje zloupotrebe administrativnih resursa.

- Postoje li jasne procedure za raspoređivanje administrativnih resursa za kampanje, a kako bi se osigurala usklađenost?
- Postoje li jasne smjernice za primjenu propisa o finansiranju kampanja da bi se osigurale jednake mogućnosti i nediskriminacija?
- Postoje li jasni propisi u pogledu javnih nabavki (posebno tokom izbornih kampanja, a u cilju sprječavanja dodjele državnih javnih nabavki itd. za ličnu korist ili korist političkih stranaka)?¹⁶
- Postoji li usklađenost sa propisima o medijima (da li mediji u državnom vlasništvu i javni emiteri na pravičan način postupaju prema svim strankama i kandidatima? Da li je generalno obezbijeđen adekvatan pristup medijima)?¹⁷
- Postoje li jasne procedure za zastupljenost predstavnika stranke i kandidata u medijima na nediskriminatornoj osnovi?
- Da li su obezbijeđene objektivne informacije u pogledu političkih konkurenata?
- Da li se u dovoljnoj mjeri provode i poštuju zakoni i pravila za sprječavanje vršenja pritiska na birače/ podmićivanja birača na dan izbora?

16. Na primjer: potpuna transparentnost u vezi sa nabavkama, treba predvidjeti javne tendere itd.

17. Napominjemo da se to pravično tretiranje izbornih kampanja u medijima – kao i druga pitanja vezana za medije u ovom poglavlju – mogu ocijeniti samo na osnovu pouzdanih procesa monitoringa medija, koji podrazumijevaju da predmetne države imaju odgovarajuće institucije koje su u mogućnosti vršiti monitoring pristupa medijima i jednakosti.

Transparentnost

- Kada je riječ o transparentnosti, posebno u pogledu finansiranja stranaka i kampanja, ali i u pogledu pristupa medijima – postoje li bilo koje obaveze podnošenja izvještaja?
- Vršer li nezavisna tijela revizije vezano za poštivanje relevantnih obaveza?

Pravni lijekovi, pritužbe i žalbe

- Postoji li efikasan i blagovremen sistem za podnošenje pritužbi i žalbi?
- Postoji li pristup nezavisnim i nepristrasnim institucijama za podnošenje žalbi (npr. izborne komisije) sa konačnom žalbom sudu u slučajevima zloupotrebe?
- Da li su predviđeni blagovremeni i adekvatni pravni lijekovi?

Revizije, nadzor i monitoring

- Da li postoje dodatne institucije za nadzor (npr. ombudsmeni) kojima se mogu podnijeti pritužbe?
- Postoje li nezavisne institucije za reviziju i nadzor koje prate poštivanje relevantnih pravila vezanih za zloupotrebu administrativnih resursa po službenoj dužnosti¹⁸ u pogledu finansiranja kampanja i političkih stranka¹⁹ kao i pristupa medijima?

18. Relevantne oblasti obuhvataju pristup medijima na ravnopravnoj osnovi; poštivanje propisa o finansiranju kampanja i političkih stranaka itd.

19. Još jedno, slično pitanje: da li postoje zahtjevi političkih partija i kandidata za podnošenje izvještaja o porijeklu i namjeni finansijskih transakcija kako bi se omogućilo otkrivanje eventualne zloupotrebe?

- Da li nadležna tijela imaju dovoljna ovlaštenja, resurse i broj zaposlenih koji osiguravaju da se njihove funkcije revizije i monitoringa provode na vrijeme, efikasno i sveobuhvatno?
- Da li je osigurana komunikacija i protok informacija između revizorskih organa, tijela za upravljanje izborima i drugih sličnih tijela, a posebno na nivou lokalne zajednice, kako bi se omogućilo transparentno odlučivanje, a monitoring bio efikasniji?
- Da li su osobe koje javne organe obavještavaju o primjerima zloupotrebe (uporediti sa zviždačima) u dovoljnoj mjeri zaštićene kako bi se izbjeglo zastrašivanje, uznemiravanje, otpuštanje, ili nasilje?

Sankcije i izvršenja

- Da li su u slučajevima povrede pravila o zabrani zloupotrebe administrativnih resursa predviđene adekvatne i predvidljive sankcije (da li su sankcije srazmjerne počinjenom krivičnom djelu)?
- Da li zloupotreba administrativnih resursa predstavlja krivično djelo vezano za izbore?
- Da li državni službenici i zaposlenici u javnom sektoru koji su uključeni u zloupotrebu podliježu disciplinskim, upravnim i/ili krivičnim sankcijama? ²⁰
- Da li se poduzimaju mjere na sprječavanju, identifikovanju, istraživanju i gonjenju slučajeva

20. Sankcije se mogu kretati od formalnih upozorenja do novčanih kazni preko smanjenja javnog finansiranja do krivičnog gonjenja.

zloupotrebe administrativnih resursa za potrebe kampanje i slučajeva pritiska na birače ili zastrašivanja birača?

- Da li su ozbiljni primjeri zloupotrebe administrativnih resursa za kampanje ustanovljeni kao krivično djelo?
- Postoji li zakonska odredba da se finansijska sredstva koja obezbjeđuju nezakonitu prednost moraju vratiti u državni/regionalni/opštinski budžet?
- Može li zloupotreba državnih resursa predstavljati osnovu za poništavanje rezultata izbora?
- Da li se provođenje sankcija protiv zloupotrebe administrativnih resursa vrši nezavisno od političke vlasti?

Poštivanje relevantnih standarda na lokalnom i regionalnom nivou²¹

- Da li lokalne vlasti, kada vrše određene uloge u izbornom procesu, postupaju nepristrasno (npr. kao

21. Kako je ranije navedeno, zloupotreba administrativnih resursa na lokalnom i regionalnom nivou ima vlastite, prepoznatljive karakteristike. Lokalne i regionalne vlasti imaju poslove vezane za zajednicu koji zahtijevaju posebnu pažnju usmjerenu na određene primjere zloupotrebe. Oni obuhvataju opšte funkcije, npr. u pogledu rješenja o urbanističkom planu i korištenju zemljišta. Slično tome, funkcije u izbornoj kampanji, na primjer raspodjela mjesta za kampanje ili informacije o događajima vezanim za kampanje koji se nekad upućuju na lokalne vlasti, daju im određenu mogućnost da utiču na izborni proces. Na dan izbora, lokalne i regionalne vlasti mogu biti članovi odbora/komisija na biračkim mjestima ili mogu biti uključene u izvršenje zabrane aktivnosti na provođenju kampanja. Ta posebna veza lokalnih i regionalnih vlasti sa njihovim zajednicama i bliske veze između lokalnih i regionalnih vlasti, državnih službenika i opštinskih zaposlenika također su od dodatnog značaja. Ove specifičnosti moraju se uzeti u obzir, posebno kod ocjene poštivanja domaćeg pravnog okvira.

članovi izbornih komisija na biračkim mjestima; u provođenju propisa vezanih za kampanju ili propisa vezanih za dan izbora)?

- Da li su lokalne vlasti vršile diskriminaciju kandidata opozicije u toku izborne kampanje (npr. u pogledu dodjele mjesta za kampanje i površine za oglašavanje)?
- Da li su lokalne i regionalne vlasti dale konkretna obećanja u oblasti svoje nadležnosti, koja bi se mogla kvalifikovati kao zloupotreba (uporediti sa: kada se kandiduju kao nosioci funkcija ili kao podršku određenoj stranci ili kandidatu, u pogledu, na primjer, urbanističkog plana, korištenja zemljišta ili javnih nabavki)?
- Da li su lokalne vlasti vršile pritisak na državne službenike i opštinske zaposlenike (uporediti sa: u pogledu mogućnosti gubitka posla ili šanse za zaposlenje)?
- Da li je bilo primjera gdje su lokalne vlasti vršile zastrašivanje ili podmićivanje birača?

C. **Kvalifikovanje konkretnih primjera zloupotrebe administrativnih resursa u toku izbornih procesa, uključujući lokalni i regionalni nivo**

Pored utvrđivanja opštih rizičnih oblasti vezanih za zloupotrebu administrativnih resursa,²² važno je i utvrditi i kvalifikovati konkretne slučajeve zloupotrebe, a što je sastavni dio poglavlja C ove kontrolne liste i opravdano iz više razloga.

22. Pogledati poglavlja A i B u gornjem tekstu.

Prvo, potrebni su kriteriji za određene primjere zloupotrebe administrativnih resursa, obzirom da tačna granica između „prihvatljivih“ i „nedopustivih“ oblika bilo kakve upotrebe administrativnih resursa zavisi od specifičnosti situacije i okolnosti svakog slučaja. Ne postoji jedno pravilo koje je primjenjivo na sve situacije, pa se mora provesti pojedinačna ocjena za svaki posebni primjer zloupotrebe administrativnih resursa. To dodatno komplikuje razlika koju je ponekad teško napraviti između nezakonite/neprikladne zloupotrebe administrativnih resursa, koja predstavlja nepravičnu prednost nosioca funkcije ili stranku na vlasti i legitimnog/potrebno obavljanja funkcija vlasti. Ustvari, mjere za sprječavanje zloupotrebe administrativnih resursa mogu podrazumijevati ograničenja na vršenje nekih funkcija državnih institucija, posebno u predizbornom periodu, a ona mogu ometati funkcionisanje tih institucija.

Drugo, mjere za rješavanje pitanja zloupotrebe administrativnih resursa mogu podrazumijevati ograničenja osnovnih sloboda (izražavanja, okupljanja itd.) određenih grupa osoba (npr. državnih službenika za potrebe kampanje, ili ograničenja kod kandidovanja). Moguća zadiranja u ljudska prava tih grupa mogu zahtijevati srazmjerne mjere u borbi protiv zloupotrebe.

Kod kvalifikovanja zloupotrebe administrativnih resursa i zahtijevanja djelovanja protiv nje na odgovarajući način u obzir se moraju uzeti uticaj i posljedice mjera protiv zloupotrebe. Pitanja koja se navode u nastavku trebala bi doprinijeti otkrivanju primjera zloupotrebe u konkretnim situacijama. Također bi trebala pomoći kod procjene ozbiljnosti određenih slučajeva i daljeg utvrđivanja „idealnih“ mjera protiv njih.

Posebno će trebati ocijeniti domaće mjere za borbu protiv zloupotrebe državnih resursa u odnosu na njihov uticaj na funkcionisanje državnih institucija, kao i na osnovna prava. Te mjere zaista će u različitom obimu uticati na legitimno vršenje funkcija vlasti i zadiranje u osnovna prava državnih službenika i zaposlenika u javnom sektoru.

REFERENTNE TAČKE ZA OCJENU STANJA

Posljedice bilo kakvih ograničenja na korištenje administrativnih resursa u odnosu na stepen uticaja/zadiranje u osnovna/pojedinačna/ljudska prava i funkcionisanje državnih institucija.

- Da li će metoda koju predmetna država koristi prije ograničiti osnovna prava da bi se izbjegla zloupotreba administrativnih resursa ili ona omogućava širi pristup administrativnim resursima, ali pod jednakim uslovima za sve kandidate?
- U kolikom obimu mjere za sprječavanje zloupotrebe administrativnih resursa utiču na osnovna prava? Konkretnije, koliko daleko sežu ograničenja da bi se zaštitio pravičan tretman kandidata i da bi se osigurala neutralnost države i njene administracije?
- Koliko su postepene mjere vezane za nespojivost određenih javnih funkcija sa kandidaturom (uporediti sa: zabrana provođenja kampanje za vrijeme obavljanja funkcije, privremena suspenzija, ili čak ostavka na funkciju prilikom kandidovanja)?

Funkcije (samo) uprave i nelegitimna upotreba administrativnih resursa²³

- Koliko blizu dana izbora se navodna zloupotreba dešava?
- Koliko usko je ona povezana sa izbornom kampanjom nosioca javne funkcije ili određenog kandidata ili stranke?
- U kojoj mjeri je navodna zloupotreba neophodna za kontinuitet i efikasnost rada (samo)uprave (u kojoj mjeri je povezana sa vršenjem funkcija (samo)uprave, da li je nezamjenjiva/nužna/nebitna za rad (samo) uprave i može li se odgoditi za period nakon izbora bez nanošenja štete funkcionisanju lokalne zajednice/regije/ države)?
- Sa druge strane, u kolikom obimu mjere za sprječavanje zloupotrebe administrativnih resursa podrazumijevaju ograničenja na obavljanje nekih funkcija državnih institucija, naročito u predizbornom periodu?
- Da li se navodna zloupotreba odnosi na dugoročne mjere koje su predviđene za značajniji period (da li su te mjere sastavni dio programa (samo)uprave ili su uvedene ad hoc, u kontekstu kampanje)?

23. Pravila za sprječavanje zloupotrebe administrativnih resursa moraju se ispitati u odnosu na njihov uticaj na potrebni kontinuitet i efikasnost rada (samo)uprave. Shodno tome, mora postojati razlika između dugoročnih projekata ili hitnih mjera i aktivnosti koje se uglavnom odnose na izbornu kampanju. Dok su one prve generalno prihvatljive i čak potrebne, mjere vezane prvenstveno za kampanju treba spriječiti.

- Ako se tokom izbornih kampanja daju značajne objave, da li je to zbog nepredviđenih okolnosti, kao što su prirodne katastrofe ili vanredne situacije?
- Ako se tokom izborne kampanje vrše imenovanja u javne organe, da li su ona neophodna?

Ozbiljnost zloupotrebe administrativnih resursa

- Koliko je iznos administrativnih resursa koji su navodno zloupotrijebljeni tokom izbornih procesa?
- Koliko često dolazi do ove pojave?
- Kakvo je ukupno povjerenje birača u izborne procese?
- Da li se zloupotreba javlja samo u izolovanim slučajevima ili je to kontinuirana praksa?

Stepen upoznatosti sa problemima i primjerima zloupotrebe administrativnih resursa

- U kojoj mjeri su politički sektor i javna administracija upoznati sa primjerima zloupotrebe javnih resursa?
- Postoji li sposobnost i spremnost za prepoznavanje problema i promjenu postupaka eventualne zloupotrebe?
- Kava je upoznatost u okviru građanskog društva?
- Da li mediji obavljaju svoju funkciju kontrolnog tijela (uporediti sa: postoje li nezavisni mediji koji izvještavaju o konkretnim slučajevima zloupotrebe)?
- Da li se poduzimaju aktivnosti na opštem podizanju svijesti u cilju borbe protiv ove pojave?

Načini podnošenja pritužbi i žalbi, monitoring i sankcije

- Da li su u slučajevima navodnih primjera zloupotrebe uspostavljeni efikasni pravni lijekovi (npr. postoji li efikasan sistem žalbi pred nepristrasnim tribunalima/sudovima; da li se primjeri zloupotrebe istražuju na efikasan način, blagovremeno i nepristrasno)?
- Postoje li nezavisne institucije za monitoring da bi se po službenoj dužnosti ocijenilo poštivanje relevantnih (finansiranje kampanja, mediji itd.) propisa i da li one posjeduju dovoljne resurse da bi bile efikasne?
- Postoje li efikasne i nezavisne NVO koje ocjenjuju poštivanje relevantnih (finansiranje kampanja, mediji itd.) propisa?
- Postoje li srazmjerne, adekvatne i predvidljive sankcije?
- Kakvo je stepenovanje sankcija u slučajevima zloupotrebe?
- Da li se sankcije propisno primjenjuju ili je njihova primjena problematična?
- Može li zloupotreba administrativnih resursa dovesti do poništavanja rezultata izbora?

Lokalni/regionalni nivo

- Postoje li dodatne zaštite na lokanom/regionalnom nivou za sprječavanje zloupotrebe državnih resursa s obzirom na poseban odnos lokalne vlasti prema zajednici (uporediti sa: tijela za monitoring/nadzor čiji su cilj posebno lokalni i regionalni nivo)?

- Da li zloupotreba administrativnih resursa na nivou lokalne zajednice ima posebne (teške) posljedice, obzirom na poseban odnos između lokalnih i regionalnih vlasti i zajednice u kojoj se izbori održavajuDa li zloupotreba administrativnih resursa na nivou lokalne zajednice ima posebne (teške) posljedice, obzirom na poseban odnos između lokalnih i regionalnih vlasti i zajednice u kojoj se izbori održavaju?

D. **Preventivne mjere za borbu protiv zloupotrebe administrativnih resursa sa posebnim osvrtom na nivo lokalne zajednice**

Osnovni i prvi korak je otkriti, utvrditi i potom klasifikovati primjere zloupotrebe kako je predloženo u poglavlju C. Pored toga, kao dopunska mjera potrebne su radnje na sprječavanju zloupotrebe. Odgovarajuće radnje tiču se sljedećih parametara: odgovarajući pravni okvir i adekvatni provedbeni propisi, potrebna politička volja i efikasne aktivnosti na podizanju svijesti. Pored toga, postojanje građanskog društva i pritisak medija podrazumijevaju ispitivanje i odgovornost u pogledu osoba zaduženih za sprječavanje zloupotrebe i osoba koje počine nesavjesno vršenje službene dužnosti. Kako bi lokalni i regionalni nivo spriječili posebne slučajeve zloupotrebe administrativnih resursa, moguće je da će biti potrebna posebna radnja – u skladu sa principom supsidijarnosti.

REFERENTNE TAČKE ZA OCJENU STANJA

Uopšteno

- Da li se u pravnom okviru navodi šta je dozvoljeno, a šta zabranjeno u toku izbornih procesa (uporediti sa: vezano za zabranu imenovanja u toku kampanja osim onih koja su neophodna, u pogledu izvršavanja javnih ovlaštenja u toku kandidovanja za izbore itd.)?
- Da li je pravni okvir dovoljno jasan?
- Da li je pravni okvir u dovoljnoj mjeri detaljan i konkretizovan propisima nadležnih institucija kako bi se riješilo pitanje zloupotrebe administrativnih resursa?
- U skladu sa principom supsidijarnosti, postoje li jasno utvrđene okolnosti u kojima je poželjno da nadležne institucije poduzmu radnje na lokalnom ili regionalnom, a ne državnom nivou, a da bi se efikasno bavile pitanjem zloupotrebe administrativnih resursa, u skladu sa opštim pravnim okvirom?

Politička volja i jačanje kontrolnih mehanizama

- Da li se ograničenja na zloupotrebu administrativnih resursa provode u dobroj vjeri? Na primjer: da li su državni službenici i zaposlenici u javnom sektoru zaštićeni od skrivenih sankcija i zastrašivanja? Da li se promovira princip neutralnosti u pogledu odgovarajućih aktera (političke stranke, državne institucije, državni službenici, tijela za upravljanje izborima) vezano za pridržavanje njihovih stručnih dužnosti?

- Da li kodeksi ponašanja i etičke povelje dopunjuju opšti pravni okvir za sprječavanje zloupotrebe administrativnih resursa?
- Poduzimaju li se mjere na daljem razvijanju sistema vrijednosti u javnosti (npr. javne kampanje radi ukazivanja na korupciju i zloupotrebu javnih resursa)?
- Da li je u javnosti priznata uloga građanskog društva kao javnog kontrolnog tijela koje obavještava o primjerima zloupotrebe administrativnih resursa?
- Postoje li mjere za dalje razvijanje nezavisnih i pluralističkih medija, koji mogu funkcionisati kao javna kontrolna tijela (npr. putem subvencija/finansijske podrške za manje pružaoce medijskih usluga)?

Informisanje, podizanje svijesti i obuka

- Da li je za relevantne aktere (uporediti sa: tijela za upravljanje izborima, političke stranke, kandidati, izborni posmatrači) obezbijedena obuka o relevantnim standardima i praksama)?
- Postoje li interne instrukcije i obuka državne službe o obaveznom nepristrasnom ponašanju izvršne vlasti?
- Postoje li aktivnosti na podizanju svijesti za sve aktere građanskog društva?

Posebne mjere na lokalnom i regionalnom nivou

- Da li su usvojene mjere za jačanje provođenja pravnog okvira radi rješavanja pitanja zloupotrebe administrativnih resursa, u skladu sa principom

supsidijarnosti (uporediti sa: institucije za monitoring i reviziju na lokalnom i regionalnom nivou)?

- Da li su uspostavljeni kodeksi etičkog ponašanja za lokalne/regionalne vlasti i opštinske zaposlenike u cilju sprječavanja zloupotrebe administrativnih resursa?
- Da li se kodeksi ponašanja – tamo gdje postoje na različitim nivoima vlasti – primjenjuju na jedinstven način u cijeloj zemlji?
- Da li su aktivnosti informisanja i podizanja svijesti provedene na nivou lokalnih i regionalnih vlasti, a naročito u cilju sprječavanja primjera zloupotrebe u kontekstu izbora?
- Postoje li mjere za jačanje etičkog ponašanja na lokalnom i regionalnom nivou (uporediti sa: obuke za novoizabrane načelnike opština, odbornike, visoke službenike itd.; paketi informacija za stručne, nove osobe u lokalnim i regionalnim tijelima)?
- Da li je za lokalni/regionalni nivo predviđena adekvatna transparentnost i kontrola (npr. kroz zahtjev za stavljanje dva potpisa; uspostavljanje relevantnih baza podataka/ evidencija o donesenim odlukama; javne tendere za javne nabavke itd.)?
- Postoje li mjere za zaštitu od pritiska i zastrašivanja državnih službenika, opštinskih zaposlenika, uključujući nastavnike i pedagoge?

ZAKLJUČCI

Tokom proteklih godina brojni međunarodni posmatrači naglašavali su slučajeve zloupotrebe administrativnih resursa u toku izbornih procesa. Uprkos činjenici da je rasprostranjena, čini se da je ova vrsta nesavjesnog obavljanja dužnosti našla svoj put do uspostavljene evropske političke kulture i može se naći u demokratijama u razvoju, a i u zemljama sa dugogodišnjom demokratskom tradicijom.

Zbog specifične i bliske veze koja na terenu postoji između nosilaca javnih funkcija, kandidata, zaposlenika u javnom sektoru i birača, zloupotreba administrativnih resursa izaziva posebnu pažnju na lokalnom i regionalnom nivou. Ona sprječava stvaranje ravnopravnih uslova na izborima i podriiva pravo svih kandidata da se kandiduju na jednakoj osnovi. Istovremeno, pravo birača na odlučivanje bez nepropisnog uticaja izloženo je riziku, a građani i birači, generalno, imaju pravo od onih koji se kandiduju očekivati integritet, transparentnost i posvećenost.

Da bi se ojačalo povjerenje između predstavnika izabranih na lokalnom i regionalnom nivou i građana, Kongres učestvuje u Mapi puta aktivnosti za sprječavanje korupcije i promovisanje javne etike na nivou lokalne zajednice, dok je, u pogledu specifičnog konteksta izbora, usvojena Rezolucija 402(2016) o zloupotrebi administrativnih resursa u toku izbornih procesa i ulozi izabranih lokalnih i regionalnih predstavnika i nosilaca javnih funkcija. Kontrolna lista za provjeru usklađenosti sa međunarodnim standardima i najboljim praksama predstavlja logični ishod tog rada, a Venecijanska komisija, OEBS/ODIHR i IFES (Međunarodna fondacija za izborne sisteme) dostavili su

povratne informacije o prethodnim nacrtima kako bi se na lokalnom nivou omogućila primjena međunarodnih standarda i najboljih praksi.

PRILOG: PITANJA OD POSEBNOG ZNAČAJA ZA IZBORNE POSMATRAČE

Izborni posmatrači predstavljaju posebno značajnu grupu koja prati/otkriva primjere zloupotrebe državnih resursa. Shodno tome, iz gore navedene kontrolne liste za provjeru izvedena su pitanja navedena u nastavku, a kako bi se posmatračima dale konkretne smjernice u prepoznavanju primjera zloupotrebe državnih resursa na terenu. Ta pitanja treba tumačiti u skladu sa relevantnim objašnjenjima navedenim u kontrolnoj listi za provjeru.

Pravni okvir i provođenje/izvršenje

- Postoji li zakonski propis – eksplicitni ili implicitni – o sprječavanju zloupotrebe administrativnih resursa (npr. koji zahtijeva da javni ili polu-javni subjekti, uključujući medije u državnom vlasništvu na jednak način tretiraju sve stranke i kandidate)?
- Postoje li odredbe koje osiguravaju neutralnost državnih službenika i sličnih grupa, naročito tokom izborne kampanje? Postoje li odredbe izbornog zakona čiji je cilj spriječiti zloupotrebu javne opreme i prostorija?
- Da li se ta pravila adekvatno primjenjuju i provode?

- Postoje li nezavisne institucije za monitoring koje će ocijeniti poštivanje relevantnih (mediji, finansiranje kampanja) propisa? Da li su postupci transparentni?
- Postoji li efikasan i blagovremen sistem za podnošenje pritužbi i žalbi? Postoje li srazmjerne, adekvatne i predvidljive sankcije?
- Postoji li kodeks ponašanja koji se bavi zloupotrebom administrativnih resursa? Da li se na bilo koji način vrši monitoring primjene kodeksa ponašanja?

Ozbiljnost prinjera zloupotrebe administrativnih resursa

- Koliki je iznos navodno zloupotrijebljenih administrativnih resursa?
- Koliko često se zloupotreba administrativnih resursa javlja?

Rezolucija 402 (2016)

Zloupotreba administrativnih resursa u toku izbornih procesa: uloga lokalnih i regionalnih izabраниh predstavnika i nosilaca javnih funkcija

razmatrao i usvojio Kongres,
19.10.2016. godine

1. Prema opažanjima međunarodnih izbornih posmatrača, zloupotreba administrativnih resursa u izbornim procesima trenutno predstavlja jedan od najznačajnijih i najčešćih problema, a javlja se kako u demokratijama u nastajanju, tako i u državama sa dugogodišnjom tradicijom demokratskih izbora i čini se da je našla svoj put do ustaljene političke kulture Evrope i šire, odajući tako utisak da je takvo nesavjesno postupanje normalno. Međunarodni standardi i pravila za sprječavanje zloupotrebe generalno su uopšteni i državama ostavljaju dosta prostora za tumačenje. Iz tog razloga čini se da su najbolje prakse i instrumenti mekog prava neophodni kako bi se obezbijedile smjernice za njihovu primjenu na lokalnom nivou.
2. Kada je riječ o problemu zloupotrebe administrativnih resursa, lokalni i regionalni izbori generalno imaju brojne sličnosti sa izborima na državnom nivou. Međutim, posebna uloga koju lokalni i regionalni izabrani predstavnici i nosioci javnih funkcija mogu imati u toku izbornih procesa, kao i suštinska veza na nivou lokalne zajednice između nosilaca funkcija, kandidata i nosilaca javnih funkcija sa jedne strane i birača sa druge, opravdava bavljenje ovim problemom iz lokalne i regionalne perspektive.
3. Politički prioriteti Kongresa za period 2013.-2016. godine obuhvataju mjere na jačanju posvećenosti lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika u pogledu etičkog kodeksa i borbe protiv korupcije na nivou lokalne zajednice. U tom cilju, Kongres je izradio sveobuhvatnu Strategiju za sprječavanje korupcije i promovisanje javne etike na lokalnom i regionalnom nivou.

4. Rezolucijom Kongresa 382(2015) preporučuje se saradnja sa Venecijanskom komisijom na uspostavi kriterija za kandidovanje na lokalnim i regionalnim izborima, imajući u vidu pravila izbornih kampanja i dobre prakse, podstaknuto interesom za većom transparentnošću u političkom životu. Također se predlaže i praćenje problema sukoba interesa i resursa za kampanje na lokalnom i regionalnom nivou.
5. U kontekstu saradnje sa strateškim partnerima u oblasti posmatranja izbora, Kongres je učestvovao u izradi zbirke Zajedničkih smjernica za sprječavanje i odgovor na zloupotrebu administrativnih resursa u toku izbornih procesa iz 2016. godine, koje su sačinili Venecijanska komisija i OEBS/ODIHR (Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava).⁵²⁴
6. Imajući u vidu navedeno, Kongres je pojavu zloupotrebe administrativnih resursa ispitao iz posebnog ugla izbornih procesa na lokalnom i regionalnom nivou, a kao rezultat:
 - a. od svog Komiteta za upravu traži izradu kontrolne liste za provjeru usklađenosti sa međunarodnim standardima i najboljim praksama za sprječavanje zloupotrebe administrativnih resursa u toku izbornih procesa na lokalnom i regionalnom nivou;
 - b. moli relevantne instance Kongresa da izrade strategiju za promovisanje kontrolne liste za provjeru kod članova Kongresa, lokalnih i regionalnih vlasti i odgovarajućih udruženja na državnom nivou;
 - c. podstiče relevantne instance Kongresa da informacije o standardima, pravilima i procedurama za 24. Venecijanska komisija/OEBS/ODIHR, „Zajedničke smjernice za sprječavanje

i odgovor na zloupotrebu administrativnih resursa u toku izbornih procesa“ (14.03. 2016. godine), CDL-AD(2016)004. sprječavanje zloupotrebe administrativnih resursa u izbornim procesima odredi kao prioritetne u obukama i aktivnostima koje se poduzimaju na podizanju svijesti;

- d.** poziva udruženja lokalnih i regionalnih vlasti u državama članicama Vijeća Evrope da se angažuju na aktivnostima podizanja svijesti u cilju razvijanja kulture sistema vrijednosti na nivou lokalne zajednice, a posebno u pogledu lokalnih i regionalnih predstavnika u izbornim procesima;
- e.** poziva predvodnike javnog mnijenja u kontekstu lokalne i regionalne politike, da se odgovarajućim izjavama, kroz sopstveni primjer i obezbjeđivanjem transparentnosti, bore protiv zloupotrebe administrativnih resursa u toku izbora;
- f.** poziva lokalne i regionalne vlasti da podstiču državne službenike i nosioce javnih funkcija na nivou zajednice da potpisuju dobrovoljne izjave o neutralnosti u pogledu njihove uloge u toku izbornih procesa.

Referentni dokumenti Vijeća Evrope

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti

Rezolucija 402 (2016) o zloupotrebi administrativnih resursa u toku izbornih procesa: uloga lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika i nosilaca javnih funkcija

<http://bit.ly/resolution402>

Kontrolna lista za provjeru usklađenosti sa međunarodnim standardima i dobrim praksama za spječavanje zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa na lokalnom i regionalnom nivou (CG32(2017)12)

<http://bit.ly/Checklist-for-compliance>

Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR-a o nacrtu Kontrolne liste za provjeru usklađenosti sa međunarodnim standardima i najboljim praksama za sprječavanje zloupotrebe administrativnih resursa u toku izbornih procesa na lokalnom i regionalnom nivou Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope

<http://bit.ly/VeniceCommission-joint-opinion>

Venecijanska komisija

Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima (CDL- AD(2002) 023rev)

<http://bit.ly/CGP-ElectoralMatters>

Kodeks dobre prakse u oblasti političkih partija (CDL-AD (2009)021)

<http://bit.ly/CGP-PoliticalParties>

Izveštaj o zloupotrebi administrativnih resursa u toku izbornih procesa (CDL-AD(2013)033)

<http://bit.ly/misuse-administrative-resources>

Zajedničke smjernice Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR-a za sprječavanje i odgovor na zloupotrebu administrativnih resursa u toku izbornih procesa (CDL-AD(2016)004)

<http://bit.ly/venicecommission-joint-guidelines>

Parlamentarna skupština Vijeća Evrope

Rezolucija 1897 (2012) o obezbjeđivanju veće demokratičnosti izbora;

<http://bit.ly/resolution1897>

Preporuka 2105 (2017) za unaprjeđivanje integriteta u upravljanju u cilju rješavanja pitanja političke korupcije

<http://bit.ly/recommendation2105>

Rezolucija 2170 (2017) o unaprjeđivanju integriteta u upravljanju u cilju rješavanja pitanja političke korupcije

<http://bit.ly/resolution2170>

Odbor ministara Vijeća Evrope

Preporuka (2003)4 Odbora ministara državama članicama o zajedničkim pravilima za borbu protiv korupcije u finansiranju političkih partija i izbornih kampanja

<http://bit.ly/recommendation2003>

Preporuka (2007)15 Odbora ministara državama članicama o mjerama za izvještavanje medija o izbornim kampanjama

<http://bit.ly/recommendation2007>

Preporuka (2014)7 Odbora ministara o zaštiti zviždača

<http://bit.ly/recommendation2014>

Vijeće Evrope, Grupa država protiv korupcije (GRECO)

Horizontalni pregled „Borba protiv korupcije – političko finansiranje“ autora Yves-Marie Doublet, zamjenika direktora u Narodnoj skupštini Francuske – tematski pregled GRECO-ovog trećeg kruga evaluacije

<http://bit.ly/horizontal-review>

U sportu je fer igra osnovni uslov da bi takmičenje imalo smisla. Kao što je poznato, ovog principa ne pridržavaju se svi sportisti i neki, da bi ostvarili nefer prednost u odnosu na svoje protivnike, koriste nedozvoljene „droge za poboljšanje uspješnosti“, šteteći tako ugledu pojedinačnih sportista i svog sporta. Pored toga, doping predstavlja prijetnju sportu uopšte, obzirom da bi publika i oglašivači mogli izgubiti interes za nefer ili vjerovatno „namještena“ takmičenja. Slično vrijedi i u pogledu takmičarskog aspekta izbora. Kandidati koji zloupotrebljavaju administrativne resurse u izbornim procesima, ne samo da se ponašaju nefer prema svojim konkurentima, već i podrivaju temelj naše demokratske kulture, koji je neodvojiv od koncepta pravednosti.

U ovim praktičnim smjernicama navodi se niz primjera takvog nefer ponašanja u izbornim procesima iz prakse, kao i razlozi zašto države članice Vijeća Evrope moraju ozbiljno pristupiti ovom problemu, a posebno na nivou lokalne zajednice.

Vijeće Evrope je vodeća organizacija za zaštitu ljudskih prava na kontinentu. Čini je 47 država članica, uključujući sve članice Evropske unije. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti je institucija Vijeća Evrope zadužena za unaprjeđenje demokratije na lokalnom i regionalnom nivou u državama članicama. Kongres čine dva doma – Dom lokalnih vlasti i Dom regija i tri odbora, a u njegovom radu učestvuje 648 izabranih nosilaca javnih funkcija koji predstavljaju više od 150 000 lokalnih i regionalnih organa vlasti.