

31. ZASEDANJEIzveštaj
CG31(2016)07 Konačni**Zloupotreba administrativnih resursa tokom izbornih procesa:
uloga lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika i javnih
funkcionera**

Odbor za upravljanje

Izvestilac: ¹ Stjuart DIKSON (Stewart DICKSON), Ujedinjeno Kraljevstvo (R, ILDG/GILD)

Rezolucija 402 (2016).....	2
Obrazloženje.....	4

Sažetak

Zloupotreba administrativnih resursa tokom izbornih procesa je istaknuta kao razlog za zabrinutost u međunarodnim izveštajima o izborima koji se odnose na nekoliko evropskih zemalja. Ovaj fenomen se javlja i u demokratijama u razvoju i u zemljama sa dugom demokratskom tradicijom. U praksi, posmatrači izbora nailaze na različite varijante ovog problema, od pritiska koji se vrši na državne službenike i javne službenike do korišćenja državnih resursa tokom izborne kampanje. Generalno, lokalni i regionalni izbori imaju mnogo sličnosti sa nacionalnim izborima kada se radi o ovoj vrsti nezakonitog postupanja. Međutim, zbog posebne uloge koju imaju lokalni i regionalni predstavnici i javni funkcioneri u izbornoj administraciji i zbog suštinske veze, na nivou najbližem građanima, između nosilaca vlasti, kandidata i javnih funkcionera i biračkog tela, ovo pitanje je potrebno sagledati iz lokalne i regionalne perspektive. Osim toga, Kongres je angažovan na aktivnostima za jačanje posvećenosti lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika u odnosu na etičko ponašanje i borbu protiv korupcije. U ovom izveštaju ispituju se sveopšti hronični problemi zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa i utvrđuju oblasti od posebnog značaja za lokalni i regionalni nivo. U njemu su takođe predstavljeni relevantni međunarodni standardi i najbolje prakse generalno i prikazani odabrani nacionalni primeri za borbu protiv ovog problema.

1 L: Veće lokalnih vlasti / R: Veće regiona
EPP/CCE: Grupa narodnih stranaka Evrope u Kongresu
SOC: Socijalistička grupa
ILDG: Grupa nezavisnih liberala i demokrata
ECR: Grupa evropskih konzervativaca i reformista
NR: Neregistrovani

REZOLUCIJA 402 (2016)²

1. Danas je jedan od najvažnijih hroničnih problema koji su uočili strani posmatrači izbora je zloupotreba administrativnih resursa tokom izborni procesi. Ovaj fenomen se javlja i u demokratijama u razvoju i u zemljama sa dugom tradicijom demokratskih izbora i čini se da je našao svoj način da uđe u utemeljenu političku kulturu u Evropi i šire, izazivajući utisak da je takvo nedozvoljeno postupanje normalno. Opšte uzev, međunarodni standardi i pravila za sprečavanje zloupotreba su široko postavljeni i državama daju široko polje slobodne procene. Stoga se najbolje prakse i instrumenti mekog prava čine neophodnim za davanje smernica za lokalnu primenu.

2. Generalno, lokalni i regionalni izbori imaju mnogo sličnosti sa nacionalnim izborima kada se radi o problemu zloupotrebe administrativnih resursa. Međutim, zbog posebne uloge koju imaju lokalni i regionalni predstavnici i javni funkcioneri u izbornoj administraciji i zbog suštinske veze, na nivou najbližem građanima, između nosilaca vlasti, kandidata i javnih funkcionera i biračkog tela, ovaj problem se mora rešavati iz lokalne i regionalne perspektive.

3. Politički prioriteti Kongresa za period 2013-2016. obuhvataju mere za jačanje posvećenosti lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika u odnosu na etičko ponašanje i borbu protiv korupcije na nivou najbližem građanima. U tom smislu, Kongres je pripremio sveobuhvatnu Strategiju za sprečavanje korupcije i promovisanje javne etike na lokalnom i regionalnom nivou.

4. Rezolucijom Kongresa 382(2015) pohvaljuje se rad u saradnji sa Venecijanskom komisijom na uspostavljanju kriterijuma za kandidovanje na lokalnim i regionalnim izborima, uzimajući u obzir pravila izborne kampanje i dobre prakse podstaknute brigom za veću transparentnost u političkom životu. Takođe se predlažu naknadne aktivnosti u vezi sa pitanjem sukoba interesa i resursa za kampanje na lokalnom i regionalnom nivou.

5. U kontekstu saradnje sa strateškim partnerima u oblasti posmatranja izbora, Kongres je dao svoj doprinos izradi Zajedničkih smernica za sprečavanje i reagovanje u slučaju zloupotrebe administrativnih resursa tokom izborni procesi Venecijanske komisije i OEBS/KDILJP iz 2016. godine.³

6. Imajući sve to u vidu, Kongres je ispitao fenomen zloupotrebe administrativnih resursa iz posebnog ugla izbornih procesa na lokalnom i regionalnom nivou. Sledstveno tome :

a. traži od svog Komiteta za upravu da sačini kontrolnu listu usaglašenosti sa međunarodnim standardima i najboljim praksama sprečavanja zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa na lokalnom i regionalnom nivou;

b. moli relevantne instance Kongresa da formulišu strategiju za promovisanje kontrolne liste kod članica Kongresa, lokalnih i regionalnih vlasti i odgovarajućih nacionalni asocijacija;

c. podstiče relevantne instance Kongresa da informacije o standardima, pravilima i praksama sprečavanja zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa da prioritet u okviru seminara za obuku i aktivnosti za podizanje nivoa svesti;

d. poziva asocijacije lokalnih i regionalnih vlasti u državama članicama Saveta Evrope da se angažuju na aktivnostima podizanja nivoa svesti kako bi se razvila kultura javnog etosa na nivou najbližem građanima, naročito u pogledu uloge i odgovornosti lokalnih i regionalnih predstavnika u izbornim procesima;

² Razmatrano i usvojeno u Kongresu dana 19. oktobra.2016, na 1. sednici (vidi dokument [CG31\(2016\)07final](#), obrazloženje), izvestilac: Stjuart DIKSON, Ujedinjeno Kraljevstvo (R, ILDG/GILD).

³ Zajedničke smernice Venecijanske komisije/OEBS/KDILJP za sprečavanje i reagovanje u slučaju zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa (14. mart 2016.), CDL-AD(2016)004

e. poziva predvodnike javnog mnjenja u lokalnom i regionalnom političkom kontekstu da se bore protiv zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbora odgovarajućim izjavama, sopstvenim primerom i obezbeđivanjem transparentnosti;

f. poziva lokalne i regionalne vlasti da podstiču državni službenike i javne funkcionere na nivou zajednice da potpisuju dobrovoljne izjave o neutralnosti, koje se konkretno odnose na njihovu ulogu tokom izbornih procesa.

OBRAZLOŽENJE⁴

1. Uvod

1.1 Kontekst

1. U jednom broju evropskih zemalja, u izveštajima o izborima uočen je širok raspon hroničnih problema u vezi sa zloupotrebom administrativnih resursa u izbornim procesima, od pritiska na javne službenike do izlaganja materijala iz kampanje na državnoj imovini.⁵ One su bile uočene i na nacionalnom nivou kao i u vezi sa lokalnim izborima. Na osnovu ovih izveštaja, dat je jedan broj preporuka za unapređenje zakonskog okvira u vezi sa zloupotrebama administrativnih resursa tokom izbornih procesa u pojedinačnim Državama,⁶ između ostalog, posebno u vezi sa obezbeđivanjem jasnog razdvajanja države i političkih stranaka,⁷ i da bi se obezbedili jednaki uslovi za učesnike na izborima.^{8,9}

2. Potencijalno polje mogućnosti za zloupotrebu administrativnih resursa u izbornim procesima je široko a do nje često dolazi u okruženju gde je do zloupotrebe dolazilo tokom generacija izbora, te je to postala ustanovljena politička kultura i stvorila se percepcija da je takva „nenamenska potrošnja“ normalna.¹⁰ Ona ima posebne karakteristike u izborima na nivou najbližem građanima gde lokalni i regionalni izabrani predstavnici na vlasti (i moguće isto i kandidati) obavljaju konkretne poslove u izornoj administraciji a takođe imaju u konkretne administrativne funkcije u svojim opštinama, za razliku od nacionalnih izbora (npr. lokalne nabavke). Stoga je ovo pitanje potrebno sagledati iz lokalne i regionalne perspektive.

3. To je u skladu sa [Rezolucijom Kongresa 382\(2015\)](#)¹¹, u kojoj se predlaže rad sa Venecijanskom komisijom na dokumentu o „Kriterijumima dobre prakse na lokalnim i regionalnim izborima“. Kongres predlaže da ovaj novi dokument takođe uzme u obzir pravila o izbornim kampanjama i dobre prakse inspirisane brigom za veću transparentnost u političkom životu. Njome se takođe predlaže da je potrebno dodatno praćenje u pitanjima sukoba interesa i resursa za kampanju na lokalnom i regionalnom nivou. Na kraju, ali ne i najmanje važno, „Etika i transparentnost na lokalnom i regionalnom nivou“ je vodeća tema Kongresa 2016. godine i ovaj izveštaj predstavlja sastavni deo tog posla.

4. U tom kontekstu, izveštaj će, posle definisanja pojmova, prvo ukazati na probleme koji se ponavljaju u izveštajima o izborima kako bi se utvrdile sfere rizika povezanih sa izbornim procesima, naročito lokalnim i regionalnim izbornim procesima. Drugo, ispitaće se međunarodni okvir koji se primenjuje u situacijama zloupotrebe administrativnih resursa u izbornim procesima. S obzirom na opšta načela koja se mogu izvesti iz međunarodnog okvira i široko polje slobodne procene generalno dato Državama, odabrani nacionalni primeri za sprečavanje zloupotrebe izbornih resursa će potom biti detaljnije prikazani. Na osnovu toga, daće se preporuke da se razmotre primeri dobre prakse za transparentnost u političkom životu.

4 Izveštalic bi želeo da se zahvali Prof. dr Kristini Bajnder (Christina Binder) za njen doprinos ovom izveštaju.

5 Vidi, npr. Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Ruska Federacija – Izbori za Državnu dumu 4. decembra 2011. (12. januar 2012); Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Republika Albanija – Lokalni izbori 21. juna 2015. (8. septembar 2015); Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Republika Jermenija – Parlamentarni izbori 6. maja 2012. (26. jun 2012); Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Ukrajina – Lokalni izbori 25. oktobra i 15. novembra 2015 (19. februar 2016.).

6 Vidi takođe Odeljak 8.

7 Kao što je takođe sadržano u stavu 5.4. Dokumenta iz Kopenhagena OEBS-a, vidi naročito Odeljak 6.1.

8 Kako je formulisano u 2013 OEBS/KDILJP Analiza izbornog zakonodavstva i prakse: „[N]eobezbeđivanje istih uslova za sve one koji učestvuju na izborima i zloupotreba državnih resursa u korist nosilaca vlasti prouzrokovali su zabrinutost u nekoliko država, pogotovo kad je takva zloupotreba išla i do zastrašivanja glasača.“ (str. 4).

9 Potreba da se ove preporuke objedine i da se daju smernice za uspostavljanje funkcionalnog zakonskog okvira koji se bavi/kojim se rešavaju ovi uobičajeni problemi proizlazi iz opšteg cilja obezbeđivanja funkcionalnog demokratskog sistema. Stoga, zloupotreba administrativnih resursa nosi u sebi pretnju ugrožavanja kvaliteta državne uprave, npr. putem smanjivanja raspoloživih sredstava ili nenamenske potrošnje u korist reizbora nosioca vlasti. Na primer, vidi B Speck/A Fontana, „Milking the System“ – Fighting the Abuse of Public Resources for Re-Election („Muža sistema“ – Borba protiv zloupotrebe javnih resursa - Reizbor), avgust 2011, U4 Izdanje 7, Anti-Korupcija Resource Centre.

10 Cf. Zajedničke smernice Venecijanske komisije/OEBS/KDILJP za sprečavanje i reagovanje u slučaju zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa (14. mart 2016.), CDL-AD(2016)004, koji se poziva na raniji Izveštaj iz 2013. godine, CDL-AD(2013)033.

11 Rezolucija 382(2015) Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti, o kriterijumima za učešće na lokalnim i regionalnim izborima (mart 2015.).

1.2. Definicija pojmova

5. Zloupotreba administrativnih resursa može se razumeti tako da obuhvata sledeće: „Administrativni resursi“ obuhvataju: „ljudske, finansijske materijalne, resurse uaturi i druge nematerijalne resurse kojima tokom izbornih procesa raspolažu i izabrani predstavnici i predstavnici javnog sektora a koji proizlaze iz njihove kontrole nad zaposlenima, finansijskim sredstvima, raspoređivanjem i pristupa javnim objektima. To takođe podrazumeva resurse kojima se raspolaže u vidu prestiža ili javnog prisustva koje dolazi od njihovog položaja kao izabranih predstavnika ili javnih službenika i koji se mogu pretvoriti u političku podršku ili druge oblike podrške.“¹² Zloupotreba takođe može obuhvatati povezane prestupe, kao što su oblici pritisaka ili pretnji javnih vlasti prema državnim službenicima¹³ ili pristrasno izveštavanje medija u državnom vlasništvu.

6. „Zloupotreba“¹⁴ takvih resursa se može definisati kao „nedozvoljena prednost pribavljena od strane određenih stranaka ili kandidata, putem korišćenja njihovih zvaničnih položaja ili veza sa državnim institucijama, kako bi se uticalo na ishod izbora.“¹⁵ U ovom smislu, zloupotreba administrativnih resursa takođe obuhvata povezane prestupe, „kao što su oblici pritisaka ili pretnji javnih vlasti prema državnim službenicima.“¹⁶

7. Osim toga, zloupotreba administrativnih resursa se odnosi i na ponašanje državnih službenika u njihovom zvaničnom svojstvu (pogotovo kako zloupotrebljavaju svoje dužnosti/sredstva da navedu na glasanje za određenog kandidata na izborima ili su zbog svog položaja pod pritiskom da podrže/glasaju za tog kandidata ili stranku) i ponašanje izabranih nosilaca vlasti i kandidata (obično tokom kampanje).¹⁷ U lokalnom kontekstu, ovo se odnosi na državne službenike na lokalnom i regionalnom nivou kao i na zaposlene u lokalnoj samoupravi.

8. „Izabrani nosilac vlasti“ u kontekstu lokalnih i regionalnih izbora odnosi se na „izabrane lokalne i regionalne predstavnike“ u skladu sa Statutom Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Savet Evrope, naročito Člana 2, usvojenog 19. januara 2011. godine.

2. Problemi u vezi sa zloupotrebom administrativnih resursa koji se ponavljaju

9. Uočeni su brojni slučajevi zloupotrebe administrativnih resursa tokom misija za posmatranje izbora. Sledeći primeri potiču iz Izveštaja o posmatranju izbora OEBS/KDILJP, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti („Kongres“) i Treće runde evaluacije GRECO-a, koja se fokusirala, između ostalog, na transparentnost finansiranja stranaka. Oni se odnose na lokalne/opštinske izbore a neki primeri potiču i iz parlamentarnih ili predsedničkih izbora.

2.1. Problemi povezani sa kampanjom

10. Specifična problemske oblasti se mogu identifikovati tokom izborne kampanja, kao što su zamagljivanje linije između države i stranke. One obuhvataju, na primer, korišćenje državnih događaja i/ili finansijskih/stručnih resursa za potrebe kampanja izabranog nosioca vlasti ili političke stranke na vlasti, kao što su: podela potvrda o legalizaciji imovine,¹⁸ određivanje lokalnih infrastrukturnih projekata (unapred) koji bi mogli da budu sprovedeni u predizbornom periodu kako bi se stvorili podsticaji za glasanje za određenog nosioca vlasti ili stranke na vlasti,¹⁹ nesrazmerna potrošnja delova budžeta,

12 Vidi definiciju Venecijanske komisije, Izveštaj o zloupotrebi administrativnih resursa tokom izbornih procesa (16. decembar 2013.), CDL-AD(2013)033, st. 12. Iako je fokus njihovog izveštaja bio na izborima za parlamente, izričito je rečeno da bi to moglo isto da se odnosi na organe teritorijalne uprave ili lokalne samouprave. (Ibid., st. 13).

13 Vidi Zajedničke smernice Venecijanske komisije/OEBS/KDILJP za sprečavanje i reagovanje u slučaju zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa (14. mart 2016.), CDL-AD(2016)004, st. 10.

14 U Zajedničkim smernicama Venecijanske komisije/OEBS/KDILJP izrazi „abuse“ i „misuse“ se koriste kao podudarni [*prim. prev. zato je u prevodu korišćen samo jedan izraz - zloupotreba*], ibid., st. 11.

15 OEBS/KDILJP Priručnik za praćenje finansiranja kampanje, 2015, str. 22, može se naći na <http://www.osce.org/odihr/elections/135516?download=true>.

16 Vidi Zajedničke smernice Venecijanske komisije/OEBS/KDILJP za sprečavanje i reagovanje u slučaju zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa (14. mart 2016.), CDL-AD(2016)004, st. 10. Vidi takođe slučajeve zloupotrebe utvrđene u brojnim izveštajima o praćenju izbora pomenutim u Odeljku 2.

17 U ovom smislu, vidi takođe ibid., st. 12. Ko definitivno ispunjava uslove za državnog službenika u određenoj državi će, na kraju krajeva, zavisiti od domaćeg zakonodavstva.

18 Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Republika Albanija – Lokalni izbori 21. juna 2015. (8. septembar 2015), str. 2, 13.

19 Izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora Izveštaj, Gruzija – Opštinski Izbori 30. maja 2010. (13. septembar 2010.), str. 12.

npr. budžeta za kulturu, tokom predizborne faze,²⁰ korišćenje javne imovine (npr. kola hitne pomoći, javnog transporta) za reklame u kampanji,²¹ ili korišćenje javnih sredstava za potrebe vođenja kampanje.²²

11. Granice između države i stranke/nosioca vlasti takođe postaju nejasne zbog korišćenja ljudskih resursa (državnih službenika) i mešanjem vođenja kampanje i zvaničnih dužnosti, npr.: uključivanjem nastavnika i učenika u događaje u kampanji,²³ vođenje kampanje tokom radnog vremena,²⁴ kada zaposleni u državnim institucijama vode kampanju tokom radnog vremena,²⁵ ili obavljanje zvaničnih dužnosti kao što je pomaganje ljudima u vezi sa zahtevima za socijalnu pomoć tokom odsustva radi vođenja kampanje.²⁶

12. Problem vršenja pritiska na zaposlene (u javnom sektoru)/državne službenike obuhvata pritisak da se potpisuju pisma podrške ili da se glasa za određenu stranku,²⁷ prisustvuje događajima tokom kampanje i obezbede glasovi²⁸ ili da se ne prisustvuje događajima protivnika,²⁹ pretnje ili otkaz iz (javne) službe ako ne glasaju/učestvuju u kampanji za određene kandidate,³⁰ ili pretnje ili obećanja da će se smanjiti ili povećati regionalno finansiranje ili plaćanja.³¹

13. Još jedan primer je opstrukcija slobodnog i ravnopravnog vođenja kampanje opozicionih stranaka kojom se krši načelo zabrane diskriminacije, naročito putem: pritiska/zastrašivanja kandidata ili njihovih aktivista, npr. da se povuku sa izbora,³² pritisak na vlasnike malih preduzeća ili vlasnike privatnih prostorija da ih ne izdaju opozicionim kandidatima,³³ nejednaka raspodela prostora

20 Ibid., str. 13; Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, Opštinski izbori u Gruziji (30. maj 2010.), CG(19)8, 23. septembar 2010, st. 37; Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Ruska Federacija – Izbori za Državnu dumu 4. decembar 2011 (12. januar 2012), str. 10.

21 Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Republika Jermenija – Parlamentarni izbori 6. maja 2012. (26. jun 2012), str. 12; Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Ukrajina – Lokalni izbori 25. oktobra i 15. novembra 2015. (19. februar 2016), str. 15.

22 Konačni izveštaj ekspertskeg tima OEBS/KDILJP za izbore, Estonija – Parlamentarni izbori 1. marta 2015. (26. maj 2015.), str. 9; Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za procenu izbora, Španija – Parlamentarni izbori 20. decembra 2015. (25. februar 2016), str. 17; Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Ruska Federacija – Izbori za Državnu dumu 4. decembra 2011. (12. januar 2012), str. 10; Konačni izveštaj ekspertskeg tima OEBS/KDILJP za izbore, Rumunija – Parlamentarni izbori 9. decembra 2012. (16. januar 2013), str. 12.

23 Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Republika Jermenija – Parlamentarni izbori 6. maja 2012. (26. jun 2012), str. 2, 12.

24 Ibid., str. 2, 12; Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Ukrajina – Lokalni izbori 25. oktobra i 15. novembra 2015. (19. februar 2016), str. 15; Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, Opštinski izbori u „Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji“ (24. marta 2013), CPL(25)4FINAL, 31. oktobar 2013, st. 6(b), 23.

25 Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Republika Azerbejdžan – Parlamentarni izbori 7. novembra 2010. (25. januar 2011), str. 11; Izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Gruzija – Opštinski izbori 30. maja 2010. (13. septembar 2010), str. 12.

26 Izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Gruzija – Opštinski izbori 30. maja 2010. (13. septembar 2010), str. 12; Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, Opštinski izbori u Gruziji (30. maja 2010.), CG(19)8, 23. septembar 2010, st. 37.

27 Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Ruska Federacija – Izbori za Državnu dumu 4. decembra 2011. (12. januar 2012), str. 10.

28 Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Republika Albanija – Lokalni izbori 21. jun 2015 (8. septembar 2015), str. 13; Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Republika Azerbejdžan – Parlamentarni izbori 7. novembar 2010 (25. januar 2011), str. 11; Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija – Predsednički i prevremeni parlamentarni izbori 13. i 27. aprila 2014. (15. jul 2014), str. 14.

29 Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija – Predsednički i prevremeni parlamentarni izbori 13. i 27. aprila 2014. (15. jul 2014), str. 14; Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, Opštinski izbori u Gruziji (30. maja 2010.), CG(19)8, 23. septembar 2010, st. 37.

30 Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Republika Albanija – Lokalni izbori 21. juna 2015. (8. septembar 2015), str. 13; Konačni izveštaj Ograničene misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Crna Gora – Prevremeni parlamentarni izbori 14. oktobra 2012. (7. decembar 2012), str. 11; Konačni izveštaj Ograničene misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Republika Srbija – Parlamentarni i prevremeni predsednički izbori 6. i 20. maja 2012. (31. jul 2012), str. 10-11; Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija – Predsednički i prevremeni parlamentarni izbori 13. i 27. aprila 2014. (15. jul 2014), str. 14; Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, Opštinski izbori u „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji“ (24. marta 2013.), CPL(25)4FINAL, 31. oktobar 2013, st. 24.

31 Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Ruska Federacija – Izbori za Državnu dumu 4. decembra 2011. (12. januar 2012), str. 10; Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija – Predsednički i prevremeni parlamentarni izbori 13. i 27. aprila 2014. (15. jul 2014), str. 14.

32 Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Republika Azerbejdžan – Parlamentarni izbori 7. novembra 2010. (25. januar 2011), str. 12; Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija – Predsednički i prevremeni parlamentarni izbori 13. i 27. aprila 2014. (15. jul 2014), str. 14; Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Republika Moldavija – Lokalni izbori 5. i 19. juna 2011. (28. novembar 2011), str. 10.

33 Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Republika Azerbejdžan – Parlamentarni izbori 7. novembra 2010. (25. januar 2011.), str. 12; Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Bivša Jugoslovenska Republika

za vođenje kampanje,³⁴ dirigovane istrage protiv političkih protivnika,³⁵ materijali za kampanju koji se ne plaćaju iz sredstava za kampanju stranke,³⁶ ili distribuiranja lažnih novina sa netačnim ili klevetničkim informacijama o protivkandidatima.³⁷

14. Što se tiče zastupljenosti u medijima, uočen je disproporcionalni fokus na nosioca vlasti u medijima u državnom vlasništvu,³⁸ kao i nedostatak ravnopravnog pristupa medijima³⁹ i pristrasnost prema vladajućim strankama,⁴⁰ čime se podriva standard jednakog postupanja.

2.2. Problemi na dan izbora

15. Slučajevi zloupotrebe javnih resursa se mogu dogoditi u bilo kojoj fazi izbornog ciklusa. Iako je predizborni period – izborna kampanja – najviše pod rizikom od incidenata zloupotrebe, i sam izborni dan se može pokazati problematičnim.

16. Problemi uočeni na dan izbora obuhvataju pritisak na glasače putem, npr.: prisustva pristalica ispred biračkih mesta koji govore ljudima da ne glasaju⁴¹ i prisustvo pristalica na biračkim mestima koji fotografišu i zapisuju imena ljudi koji su glasali.⁴² Slučajevi „podmićivanja glasača“ su takođe prijavljeni, npr. nuđenjem podsticaja kao što je besplatan prevoz iz mesta van izbornog okruga.⁴³

2.3. Nepostojanje delotvornih mehanizama pritužbe i manjkavo sprovođenje

17. Na kraju, uočen je opšti problem nepostojanja delotvornih mehanizama pritužbe kao i manjkavo sprovođenje, naročito u vidu odlaganja ili nepostojanja krivičnih istraga po prijavama opozicionih stranaka⁴⁴ i manjkavo sprovođenje kako bi se sprečili, identifikovali, istražili i krivično gonili slučajevi pritiska i zastrašivanja glasača, kao i zloupotrebe državnih resursa u svrhe kampanje.⁴⁵

18. U zaključku, može se reći da, iako se mogu uočiti određene specifičnosti kada se radi o lokalnim i regionalnim izborima,⁴⁶ više manje slični problemi u vezi sa zloupotrebom su identifikovani i na lokalnim i regionalnim kao i na nacionalni izborima. Sve u svemu, uočeni problemi se odnose na pritisak na glasače ili njihovo podmićivanje, korišćenje institucionalnih resursa u izborne svrhe – kada se npr. vrši pritisak na državne službenike da sprovedu kampanju ili glasaju za određenog kandidata ili korišćenje finansijskih i/ili materijalnih sredstava u korist nosioca vlasti ili vladajuće stranke, kao i neravnopravno izveštavanje u državnim medijima.

3. Oblasti zloupotrebe od posebnog značaja za lokalne i regionalne izbore

Makedonija – Predsednički i prevremeni parlamentarni izbori 13. i 27. aprila 2014. (15. jul 2014.), str. 14; Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Ruska Federacija – Izbori za Državnu dumu 4. decembra 2011. (12. januar 2012.), str. 10-11.

34 Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Bosna i Hercegovina – Opšti izbori 12. oktobra 2014. (7. januar 2015), str. 13; Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Ruska Federacija – Izbori za Državnu dumu 4. decembra 2011. (12. januar 2012), str. 10.

35 Konačni izveštaj Ograničene misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Republika Turska – Prevremeni parlamentarni izbori 1. novembra 2015. (28. januar 2016), str. 12.

36 Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Ruska Federacija – Izbori za Državnu dumu 4. decembra 2011. (12. januar 2012), str. 11.

37 Ibid., str. 11.

38 Kao Azerbejdžan, Belorusija i Crna Gora. Vidi OEBS/KDILJP Analiza izbornog zakonodavstva i prakse u državama članicama OEBS-a, 2013.

39 Konačni izveštaj Ograničene misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Republika Srbija – Parlamentarni i prevremeni predsednički izbori 6. i 20. maja 2012. (31. jul 2012), str. 11.

40 Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, Opštinski izbori u „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji“ (24. mart 2013.), CPL(25)4FINAL, 31. oktobar 2013, st. 6(c).

41 Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija – Predsednički i prevremeni parlamentarni izbori 13. i 27. aprila 2014. (15. jul 2014), str. 14.

42 Ibid., str. 14. Međutim, vodi se stalna debata o pozitivnim i negativnim aspektima video snimanja na glasačkim mestima.

43 Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Republika Moldavija – Lokalni izbori 5. i 19. juna 2011. (28. novembar 2011), str. 10.

44 Konačni izveštaj Ograničene misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Crna Gora – Prevremeni parlamentarni izbori 14. oktobra 2012. (7. decembar 2012), str. 11; Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija – Predsednički i prevremeni parlamentarni izbori 13. i 27. aprila 2014. (15. jul 2014), str. 14.

45 Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Republika Albanija – Lokalni izbori 21. juna 2015. (8. septembar 2015), str. 13.

46 Vidi dole, Odeljak 3 za pojedinosti.

19. Iako lokalni i regionalni izbori imaju mnogo sličnosti sa nacionalnim izborima u pogledu problema zloupotreba državnih resursa, takođe imaju i svoje posebne karakteristike.

20. Prvo, lokalni i regionalni izabrani predstavnici imaju određene funkcije specifične za zajednicu koji su pogodni za posebne vrste zloupotrebe: na primer, odluke o zoniranju i nameni zemljišta ili javnim nabavkama. Takođe, lokalni i regionalni izabrani predstavnici obično imaju lične veze sa zajednicom na teritoriji gde se izbori održavaju. Slično tome, njihov odnos sa javnim i državnim službenicima koji rade za opštinu je često veoma blizak.

21. Shodno tome, može postojati veća verovatnoća sukoba interesa i nepotizam, s obzirom na suštinsku povezanost sa zajednicom u kojoj žive. Šta više, lokalni izabrani predstavnici i/ili njihovi zaposleni često imaju konkretne funkcije koje su relevantne tokom izborne kampanje, kao što su raspoređivanje mesta za vođenje kampanje. Isto tako, obaveštenja koja se odnose na događaje u vezi sa kampanjama, moraju se često uputiti lokalnim vlastima, što im daje određene mogućnosti mešanja u korist nosioca vlasti ili stranke/stranaka na vlasti.

22. Konačno, opštinski službenici mogu takođe imati zadatke na dan izbora, kao što su oni u vezi sa sprovođenjem zabrane izborne kampanje dok traje glasanje ili kao članovi izbornih komisija na glasačkim mestima. To često može biti posebno problematično na lokalnim/regionalnim izborima s obzirom na bliske veze ovih službenika sa lokalnim predstavnicima koji se biraju. Ovo čini lokalne izbore posebno osetljivim na zloupotrebu administrativnih resursa i zahteva jasne smernice kako bi se demokratski sistem ojačao.

4. Uzroci koji leže u korenu zloupotrebe i njene posledice po izborne procese

23. Uzroci uočenih zloupotreba državnih resursa mogu biti različiti, ali često zloupotreba može proizići ili iz nepostojećih ili iz preširokih zakonskih garancija. Stoga, nepostojanje odgovarajućeg zakonskog okvira kojim su regulisani, npr. delo zloupotrebe službenog položaja ili administrativnih resursa za vođenje kampanje,⁴⁷ pristup javnim prostorijama tokom izborne kampanje,⁴⁸ jasne zabrane za izvršne organe države ili izabrane funkcionere da direktno ili indirektno koriste administrativne resurse kako bi se obezbedili jednaki uslovi za sve učesnike na izborima,⁴⁹ predstavlja problemsku oblast u osnovi ovoga.⁵⁰

24. Pored toga, neadekvatna primena zakonskog okvira je često problematična. To je pokazano, na primer, pristrasnim izveštavanjem medija u korist nosioca vlasti. Isto tako, sprovođenje propisa i postupanje sa pritužbama u kontekstu zloupotrebe administrativnih resursa je značajan razlog za zabrinutost.⁵¹ Često, (ne)postojeća politička volja da se uhvati u koštac sa zloupotrebom izgleda kao važan "pozadinski" faktor. Zapravo, može se uočiti da jedan broj pritužbi koje se odnose na nejasne linije između države i političke stranke proizlazi iz izbora u postkomunističkim državama. Između ostalog, to se povezivalo sa nedovršenim tranzicijama iz jednopartijskog sistema.⁵²

25. Negativni uticaj zloupotrebe administrativnih resursa na izborni proces je verovatno značajan. Zloupotreba administrativnih resursa od strane funkcionera na vlasti ili vladajuće stranke/stranaka povećava razloge za zabrinutost u pogledu stvaranja jednakih uslova za učesnike na izborima. Nesrazmerna upotreba administrativnih resursa takođe dovodi u pitanje ukupni integritet izbornog procesa. Na opštijem planu, rasprostranjena zloupotreba pokreće pitanja transparentnosti i poverenja građana u izborne procese.

47 Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Republika Jermenija – Parlamentarni izbori 6. maja 2012. (26. jun 2012), str. 26.

48 Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Bosna i Hercegovina – Opšti izbori 12. oktobra 2014. (7. januar 2015), str. 13.

49 Izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Gruzija – Opštinski izbori 30. maja 2010. (13. septembar 2010), str. 25.

50 Vidi takođe GRECO, Evaluacioni izveštaj za Gruziju o transparentnosti finansiranja političkih stranaka, 27. maj 2011, GRECO, GRECO Evaluation III Rep (2010) 12E, Tema II, st. 69; GRECO, Izveštaj o evaluaciji inkriminacije i transparentnosti finansiranja političkih stranaka za Crnu Goru, 19. januar 2015, GRECO RC-III (2014) 17E, Drugi izveštaj o usklađenosti, st. 13.

51 Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Republika Albanija – Lokalni izbori 21. juna 2015. (8. septembar 2015), str. 13; Konačni izveštaj Ograničene misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Republika Turska – prevremeni parlamentarni izbori 1. novembra 2015. (28. januar 2016), str. 11.

52 U ovom kontekstu, vidi takođe S Levitsky/LA Way, *Why Democracy Needs a Level Playing Field, (Zašto su demokratiji potrebni isti uslovi za sve)*, 21 Journal of Democracy (2010) 57-68, str. 64.

26. Iako ove mane generalno važe za lokalne i regionalne izbore, takođe postoje određene specifičnosti lokalnih i regionalnih izbora kada su u pitanju negativne posledice zloupotrebe administrativnih resursa. Pošto su nosioci vlasti bliži biračkom telu na lokalnim izborima, negativni uticaj zloupotrebe se obično odnose na oblasti u okviru njihovih nadležnosti (odluke o definisanju okruga, nameni zemljišta, itd.). Takođe, posebnu pažnju treba pokloniti ulozi lokalnih nosilaca funkcije u izbornoj administraciji koji mogu koristiti svoju moć da diskriminišu opozicione kandidate, na primer, kada se radi o raspoređivanju objekata gradskih skupština ili javnih objekata za vođenje kampanje.⁵³

5. Izazovi rešavanja zloupotrebe administrativnih resursa

27. Cilj zabrane zloupotrebe državnih resursa je zaštita integriteta izbornih procesa i obezbeđivanje jednakih uslova za sve učesnike na izborima. To je kompleksan fenomen zato što je teško odrediti liniju razdvajanja između korišćenja državnih resursa u legitimnom vršenju državne funkcije i prakse koja predstavlja zloupotrebu tih resursa i daje nefer prednost nosiocu vlasti ili stranci na vlasti. Kriterijumi za rešavanje ovog pitanja se mogu ukratko prikazati kako sledi:

28. Prvo, pravila za sprečavanje zloupotrebe administrativnih resursa moraju da se ispitaju u odnosu na njihov uticaj ne neophodni kontinuitet i efikasnost državnog posla. Shodno tome, mora se napraviti razlika između dugoročnih projekata ili hitnih mera i državnih aktivnosti koje su uglavnom povezane sa izbornom kampanjom. Iako su ove prve aktivnosti opšte prihvatljive čak i potrebne, mere koje su uglavnom povezane sa kampanjom treba sprečiti. Takođe treba napomenuti da da linija između čistih informacija koje daju kandidati/nosioci vlasti i aktivnosti povezanih sa kampanjom često biva nejasna.

29. Drugo, potrebna neutralnost i nepristrasnost državnih službenika u obavljanju njihovih funkcija pretpostavlja određenu tenziju u odnosu na osnovne slobode i ljudska prava tih državnih službenika, uključujući njihovo pravo da učestvuju u politici. Na primer, zabrana vođenja kampanje u korist nekog kandidata može ugrožavati slobodu izražavanja ili okupljanja državnih službenika. Ograničenja kandidovanja na izborima za određene grupe (npr. policijske službenike) može biti u suprotnosti sa njihovim pravom na političko učešće.

30. Stoga, transparentnost i integritet izbornog procesa i stvaranje jednakih uslova za sve učesnike na izborima se moraju staviti u ravnotežu sa ograničenjima osnovnih prava pojedinaca koja ostvarivanje ovih ciljeva može podrazumevati.⁵⁴ Ograničenja izbornih aktivnosti će morati da se shodno tome gradiraju i da se kreću u rasponu od zabrane vođenja kampanje dok je ta osoba na funkciji do suspenzije ili čak ostavke na funkciju kada se kandiduje na izborima.

31. Sve u svemu, precizna linija razdvajanja između prihvatljivih i nedozvoljenih oblika bilo kakvog korišćenja državnih resursa odrediće se prema konkretnoj situaciji i zavisice od okolnosti svakog slučaja. To zahteva određeni prostor kako bi se uzele u obzir specifičnosti lokalnih uslova. Državama su potrebni polje slobodne procene za primenu i domaći propisi. Kao što će biti pokazano, ovo se reflektuje u generalno široko definisanim međunarodnim standardima i najboljim praksama kojima se reguliše korišćenje državnih resursa.⁵⁵

6. Međunarodni standardi i najbolje prakse u vezi sa zloupotrebom administrativnih resursa u izbornim procesima

32. Relevantni standardi koji se odnose na zloupotrebu administrativnih resursa u izbornim procesima proizlaze iz međunarodno garantovanih ljudskih prava, naročito slobode izražavanja, okupljanja i udruživanja kao i prava na političko učešće koja su ugrađena u Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (MPGPP, članovi 19, 21, 22. i 25.), regionalne ugovore o ljudskim pravima (naročito članove 10. i 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) i član 3. Protokola br. 1 EKLJP) – u tumačenju tela za nadzor nad sprovođenjem ugovora (Komitet za ljudska prava Ujedinjenih nacija (KLJP) i Evropski sud za ljudska prava (ESLJP)).

53 Vidi gore, Odeljak 3, o specifičnostima lokalnih i regionalnih izbora.

54 Vidi (sudsku) praksu tela za nadzor nad zaštitom ljudskih prava u Odeljku 6. dole. Napori za obezbeđivanje slobodnog i ravnopravnog glasanja takođe uz neophodna ograničenja možda moraju da se postave u ravnotežu sa neophodnim izbegavanjem previše drastičnih/kontraproduktivnih odredbi koje odvrću ljude da se uopšte kandiduju za neku funkciju.

55 Tenzija između mera protiv zloupotrebe državnih resursa i neophodnih ograničenja pojedinačnih prava kako bi se postigao taj cilj se takođe vidi u (sudskoj) praksi tela za nadzor nad sprovođenjem ugovora o ljudskim pravima.

33. Takođe postoji i jedan broj instrumenata mekog prava kao što su OEBS-ov Dokument iz Kopenhagena iz 1990.⁵⁶, Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije⁵⁷ i Kodeks dobre prakse u oblasti političkih stranaka,⁵⁸ Smernice o propisima za političke stranke OEBS/KDILJP i Venecijanske komisije⁵⁹ kao i konkretni dokumenti koji se bave zloupotrebom državnih resursa – naročito Zajedničke smernice za sprečavanje i reagovanje u slučaju zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornog procesa Venecijanske komisije i OEBS/KDILJP iz 2016.g.⁶⁰ i Izveštaj o zloupotrebi administrativnih resursa tokom izbornih procesa Venecijanske komisije iz 2013. godine.⁶¹

34. Osim toga, preporuke Saveta Evrope o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja ili o izveštavanju medija moraju da se uzmu u obzir. Dodatna dokumenta od posebnog značaja za izbore na nivoima najbližim građanima obuhvataju, npr. Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na učešće u poslovima lokalnih vlasti,⁶² preporuke Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti o „Jednakom pristupu lokalnim i regionalnim izborima“⁶³ i o „Kriterijumima za kandidovanje na lokalnim i regionalnim izborima“.⁶⁴ Za teške slučajeve korupcije i povezanih dela, relevantni su i Konvencija UN protiv korupcije (članovi 19, 17, 7.) i Izveštaj Kongresa „Sprečavanje korupcije i promovisanje javne etike na lokalnom i regionalnom nivou“.⁶⁵

35. Ukupno uzev, standardi i najbolje prakse u vezi sa zloupotrebom administrativnih resursa se delimično preklapaju i generalno su široko postavljeni. Zbog toga ih treba dopuniti opštijim načelima kao što su jednakost, neutralnost i nepristrasnost kako bi se na odgovarajući način rešavali slučajevi zloupotrebe.

6.1. Standardi i najbolje prakse - generalno

36. Međunarodno pravo predviđa određene opšte karakteristike izbornog procesa koje takođe daju smernice za suzbijanje zloupotrebe izbornih resursa. U stvari, neophodni integritet izbornog procesa i posledična potreba da se spreči zloupotreba administrativnih resursa mogu se izvesti iz prava na političko učešće kako je ugrađeno u član 25. MPGPP (Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima)⁶⁶ koji štiti politička prava *strictu sensu*, naročito pravo na ispravno održane i slobodne izbore (b).⁶⁷ Ovo takođe važi i za opštinske izbore.⁶⁸

37. Garancije iz člana 25. MPGPP koje se odnose na integritet izbornog procesa su dalje razrađene u Opštem Komentaru br. 25⁶⁹ Komiteta za ljudska prava UN (KLJP). Od naročitog značaja

56 Dokument iz Kopenhagena sa Konferencije o ljudskoj dimenziji OEBS-a (1990).

57 Venecijanska komisija, Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima (18-19. oktobar 2002), CDL-AD(2002)23 rev.

58 Venecijanska komisija, Kodeks dobre prakse u oblasti političkih partija (12-13. decembar 2008), CDL-AD(2009)002.

59 OEBS/KDILJP i Venecijanska komisija, Smernice o propisima za političke stranke (25. oktobar 2010), CDL-AD(2010)024.

60 Zajedničke smernice Venecijanske komisije/OEBS/KDILJP za sprečavanje i reagovanje u slučaju zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa (14. mart 2016.), CDL-AD(2016)004.

61 Venecijanska komisija, Izveštaj o zloupotrebi administrativnih resursa tokom izbornih procesa (16. decembar 2013), CDL-AD(2013)033.

62 Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalnih vlasti, Savet Evrope Edicija Ugovori br. 207, 16. novembar 2009.

63 Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, Jednaki pristup lokalnim i regionalnim izborima (15. septembar 2009), CG(17)12.

64 Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, Kriterijumi za kandidovanje na lokalnim i regionalnim izborima (mart 2015.), Preporuka 375(2015).

65 Dokumenta Kongresa/Saveta Evrope, sprečavanje korupcije i promovisanje javne etike na lokalnom i regionalnom nivou (24. maj 2016), CG/GOV02(2016)02.

66 Vidi takođe Čl. 21(3) UDLP: 'Volja naroda je osnova državne vlasti: ova volja treba da se izražava na povremenim i slobodnim izborima, koji će se sprovesti opštim i jednakim pravom glasa, tajnim glasanjem ili odgovarajućim postupkom kojim se obezbeđuje sloboda glasanja.', UNGA Res. 217 (III), Međunarodna povelja o pravima čoveka, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, 3 UN GAOR, str. 71, 10. decembar 1948, UN Doc. A/810.

67 Vidi član 25. MPGPP: „Svaki građanin, bez ikakvog razlikovanja pomenutog u članu 2 i bez nerazumnih ograničenja, ima pravo i mogućnosti: ... (b) da glasa i da bude biran na povremenim ispravno održanim izborima, uz jednako i opšte biračko pravo, sprovedenim tajnim glasanjem, kojim se obezbeđuje slobodno izražavanje volje birača; ...“ Kako je naglasio Manfred Novak (Nowak), „ispravno održani“ se shvata u značenju da glasači moraju biti u stanju da slobodno biraju između različitih alternativa, vidi M Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary (2005, 2nd revised edition) (*Pakt o građanskim i političkim pravima UN – Komentar CCPR-a, (2005, 2. izmenjeno izdanje)*) str. 575. „Ispravno održani izbori“ se već štite u članu 21. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.

68 Vidi, između ostalog, Komitet za ljudska prava (KLJP), Debrečeni (*Debrecezeny*) protiv Holandije, Br. 500/1992, st. 28; *Ignatane protiv Letonije*, br. 884/1999, st. 29; vidi takođe *Mátyus protiv Slovačke*, br. 923/2000, st. 33. Cf. M Nowak, Pakt o građanskim i političkim pravima UN – Komentar CCPR-a) (2005, 2. izmenjeno izdanje, 574.

69 CCPR Opšti komentar br. 25: član 25. (Participation in Public Affairs and the Right to Vote) – The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right to Jednak pristup to Public Service (*Učešće u javnim poslovima i pravo glasa*) –

su stavovi 19.⁷⁰ i 25.⁷¹ Komentara. Stav 19. ukazuje na neophodne uslove za poštene i slobodne izbore⁷² koji idu dalje od tajnog glasanja, u smislu da se mišljenje/namera birača – time i volja – formira pre izbora i da ovaj proces mora biti slobodan.⁷³ Obezbeđivanje prava na slobodne izbore podrazumeva da na lica s pravom glasa ne treba vršiti pritisak ili nedozvoljeni uticaj kada formiraju i izražavaju svoju volju.⁷⁴

38. Standardi za onemogućavanje zloupotreba se mogu takođe izvesti iz regionalni ugovora za zaštitu ljudskih prava, naročito Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP). Član 3. Protokola br. 1 EKLJP⁷⁵ se primenjuje na regionalne izbore u meri u kojoj se regionalne vlasti „zakonodavnim telima“ u smislu člana 3, tj. kada vrše zakonodavna ovlašćenja.⁷⁶ Shodno tome, „slobodni“ izbori pretpostavljaju slobodno formiranje izborne volje.⁷⁷ Zloupotreba državnih resursa u korist nosioca vlasti može biti u suprotnosti sa ovim ciljevima.

39. Takođe u OEBS-ovom Dokumentu iz Kopenhagena iz 1990. godine, države članice OEBS-a su se obavezale na centralne standarde koji su relevantni za zloupotrebu administrativnih resursa u svrhe kampanje. U stavu 5.4 Dokumenta iz Kopenhagena navodi se važnost jasnog razgraničavanja države i političke stranke.⁷⁸ Dokument iz Kopenhagena takođe ponovo potvrđuje osnovne elemente koji su neophodni kako bi se obezbedilo da volja naroda bude osnova autoriteta vlade, a time i integritet izbornih procesa i sprečavanje zloupotreba administrativnih resursa u korist nosioca vlasti i vladajućih stranaka. Oni obuhvataju poštovanje načela zabrane diskriminacije kod kandidature za funkciju i jednake uslove u pogledu osnivanja i nadmetanja političkih stranaka.⁷⁹

Pravo na učešće u javnim poslovima, biračka prava i pravo na jednaki pristup javnoj službi, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996).

70 „19. Shodno stavu (b), izbori moraju da budu poštene i slobodni i da se sprovede periodično, unutar zakonskog okvira kojim se garantuje efektivno ostvarenje biračkih prava. Lica sa pravom glasa moraju da imaju slobodu da glasaju za bilo kog kandidata na izborima, kao i za ili protiv bilo kog predloga na referendumu ili plebiscitu; moraju da imaju slobodu da podrže ili ne podrže vladu bez bilo kakvog nedozvoljenog uticaja sa strane ili bilo koje vrste prinude koja bi mogla da izmeni ili čak zabrani slobodno izražavanje volje birača. Birači bi trebalo samostalno da formiraju svoje mišljenje, bez nasilja ili pretnje nasiljem, bez prisile, primamljivanja ili bilo kakve vrste manipulacija. ...“

71 „25. Kako bi se obezbedilo puno uživanje prava koja garantuje čl. 25, od suštinskog je značaja da se omogući slobodno iznošenje informacija i ideja o javnim i političkim pitanjima među građanima, kandidatima i izabranim predstavnicima. To podrazumeva postojanje slobodne štampe i ostalih medija koji mogu da komentarišu pitanja od javnog značaja bez cenzure ili ograničenja i da usmeravaju javno mnjenje. Da bi se ovo ostvarilo neophodno je puno uživanje i poštovanje prava koja garantovanih članovima 19, 21 i 22 Pakta, uključujući slobodu bavljenja političkim aktivnostima, bilo pojedinačno ili kroz političke stranke ili druge organizacije, slobodu da se raspravlja o javnim poslovima, slobodu održavanja mirnih demonstracija i mitinga, slobodu kritikovanja i suprotstavljanja, slobodu objavljivanja političkog materijala, slobodu organizovanja predizborne kampanje i slobodu propagiranja političkih ideja.“ [Naknadno naglašeno].

72 „Poštene i slobodni izbori“, u današnjoj terminologiji znače izbore u skladu sa međunarodnim standardima.

73 Vidi u ovom smislu M Nowak, Pakt o građanskim i političkim pravima UN – Komentar CCPR-a, str. 583-584.

74 Što se tiče prava stranaka u kampanji na neometano vođenje kampanje vidi dole, Odeljak 6.2.2. Vidi generalno M Nowak, Pakt o građanskim i političkim pravima – Komentar CCPR-a 2005, drugo izmenjeno izdanje, str. 584.

75 Čl. 3 Protokola br 1 EKLJP: ‘Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tela.’

76 Napominjemo, međutim, da se Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi proširuju garancije iz čl. 3 Protokola br. 1 uz EKLJP i na lokalne izbore.

77 Komunistička partija Rusije i ostali protiv Rusija, ESLJP, predstava br. 29400/05, Presuda od 19. juna 2012: ‘79. Sud ponavlja da su slobodni izbori nezamislivi bez slobodnog protoka političkih mišljenja i informacija (vidi, na primer, Ujedinjena komunistička partija Turske i ostali protiv Turske, 30. januar 1998, § 44, Izveštaji o presudama i odlukama 1998-I). Član 3. Protokola br. 1 neće postići svoj cilj (koji je uspostavljanje i održavanje temelja delotvorne i suštinske demokratije regulisane vladavinom prava – vidi Hirst protiv Ujedinjenog Kraljevstva (br. 2) [VV], br. [74025/01](#), § 58, EKLJP 2005-IX) ako kandidati ne mogu da pronose svoje ideje tokom izborne kampanje.’

78 Dokument iz Kopenhagena sa Konferencije o ljudskoj dimenziji OEBS-a (1990), st. (5.4): ‘jasno razdvajanje između države i političkih stranaka; naročito, političke stranke se neće spojiti sa državom’. [Naknadno naglašeno].

79 Dokument iz Kopenhagena takođe pominje i vođenje kampanje kao i jednak pristup medijima bez diskriminacije. Ovo obuhvata naročito stavove 7.5-7.8 Dokumenta iz Kopenhagena: ‘(7.5) - poštovati pravo građana da traže političku ili javnu funkciju, pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka ili organizacija, bez diskriminacije; (7.6) - poštovati pravo pojedinaca i grupa da osnuju, u punoj slobodi, sopstvene političke stranke ili druge političke organizacije i pružiti tim političkim strankama i organizacijama neophodne zakonske garancije kako bi im se omogućilo da se međusobno nadmeću na osnovu jednakog tretmana pred zakonom i od strane vlasti; (7.7) - obezbediti da zakoni i rad na javnim politikama omogućavaju da se političke kampanje sprovedu u poštenoj i slobodnoj atmosferi u kojoj upravna radnja, nasilje ili *zastrašivanje ne sprečavaju stranke i kandidate da slobodno iznose svoje stavove i kvalifikacije, niti sprečavaju birače da se informišu i raspravljaju o njima ili da glasaju*

40. Isto tako, Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije (2002) predviđa važne kriterijume za sprečavanje zloupotrebe državnih resursa.⁸⁰ On se posebno bavi jednakošću mogućnosti za stranke i kandidate i u tom pogledu ističe tri oblasti u kojima se mora održati neutralni stav državnih organa: izborna kampanja, izveštavanje (javnih) medija, i javni finansiranje stranaka i kampanja.⁸¹

41. Standardi za lokalni nivo su sadržani u Dodatnom protokolu uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalnih vlasti.⁸² Protokol proširuje član 3, stav 2, Evropske povelje o lokalnoj samoupravi koji sadrži pravo na slobodne izbore na lokalnom nivou.⁸³ Član 1(4.1) predviđa da [s]vaka od potpisnica zakonom priznaje pravo državljana potpisnice da, kao birači ili kandidati, učestvuju u izborima članova saveta ili skupština u lokalnoj zajednici u kojoj imaju prebivalište.“ Ovim se proširuje zaštita koju pruža član 3. Protokola br. 1 EKLJP na sve vrste lokalnih i regionalnih izbora i formuliše se kao pojedinačno pravo.⁸⁴

42. Uslovi se mogu i moraju uvesti kako bi se sprečilo da budu dovedeni u pitanje transparentnost i integritet ostvarivanja učešća u lokalnim vlastima kako je definisano članom 1, naročito stavom 5.2., Dodatnog protokola uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na učešće u poslovima lokalnih vlasti, koji predviđa da: „Zakonom se propisuju formalnosti, uslovi i ograničenja koja su neophodna da bi se osiguralo da *ostvarivanje prava na učešće neće ugroziti etički integritet i transparentnost pri vršenju ovlašćenja i odgovornosti lokalnih vlasti....*“⁸⁵

43. Oni se mogu shvatiti kao minimalni zahtevi transparentnosti i integriteta i kao obaveza da se spreče slučajevi podmićivanja i sličnog, i time predviđaju obavezu da se spreče najteži slučajevi zloupotrebe državnih resursa u izbornim procesima.⁸⁶

44. Na opštijem planu, zahtevi povezani sa zloupotrebom koji se odnose na izbore i pravo na političko učešće moraju takođe da se povežu sa slobodom izražavanja, okupljanja i udruživanja. Slobodno saopštavanje informacija i ideja o javnim i političkim pitanjima između građana, kandidata i izabranih predstavnika je od suštinske važnosti, a za ove potrebe i nekoliko drugih prava u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima (MPGPP) je od fundamentalne važnosti za funkcionalni demokratski proces, naročito član 19. (sloboda mišljenja, izražavanja i informisanja), član 21. (sloboda okupljanja) i član 22. (sloboda udruživanja)^{87,88} Isto važi i za Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (EKLJP), u kojoj član 10. (sloboda izražavanja) i član 11. (sloboda okupljanja i sloboda udruživanja) u kombinaciji sa načelom nediskriminacije mogu biti dovedeni u pitanje. To je pogotovo tačno kada se zloupotrebom izbornih resursa nesrazmerno ograničavaju ili dovode u nepovoljniji položaj opozicione stranke u pogledu njihovog slobodnog sprovođenja kampanju i pristupa medijima.

bez straha od odmazde; (7.8) - predvideti da nikakva pravna ili administrativna prepreka ne sprečava neometan pristup medijima svih političkih grupa i pojedinaca koji žele da učestvuju u izbornom procesu, bez diskriminacije;“ Dokument iz Kopenhagena sa Konferencije o ljudskoj dimenziji OEBS-a (1990).

80 Vidi st. 7(a) Rezolucije 382(2015) Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti, Kriterijumi za kandidovanje na lokalnim i regionalnim izborima (mart 2015.).

81 Venecijanska komisija, Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima (18-19. oktobar 2002), CDL-AD(2002)23 rev, st. 2.3.a. Vidi u nastavku različite odeljke za pojedinosti.

82 Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnim vlastima o pravu na učešće u poslovima lokalnih vlasti, Savet Evrope Edicija Ugovori br. 207, 16. novembar 2009, sa. junom 2016, osam država je ratifikovalo ovaj Protokol, vidi <http://www.SE.int/de/web/konvencijas/full-list/-/konvencijas/treaty/207/signatures>.

83 Evropska povelja o lokalnim vlastima, SE Edicija Ugovori br. 122, 15. oktobar 1985.

84 Vidi takođe Objašnjenje Dodatnog protokola uz Evropsku povelju o lokalnim vlastima o pravu na učešće u poslovima lokalnih vlasti.

85 [Naknadno naglašeno]. U Obrazloženju se kaže sledeće: „Ovim stavom se od Države potpisnice traži da uvede formalnosti, uslove i ograničenja koja su neophodna da bi se osiguralo da ostvarivanje prava na učešće neće ugroziti etički integritet i transparentnost pri vršenju ovlašćenja i odgovornosti lokalnih vlasti. Uključivanje ove odredbe pokazuje odlučnost država potpisnica da uvedu zaštitne mere protiv neprimerenih radnji kao što su podmićivanje ili primena sile, ili prinudne oblike učešća i zahteva od njih da preduzmu odgovarajuće radnje. Sve formalnosti, uslovi i ograničenja koja se u ovom smislu uvedu moraju ispunjavati standard definisan u stavu 5.1. [Sve formalnosti, uslovi ili ograničenja u uživanju prava na učešće u poslovima lokalne vlasti propisuju se zakonom i usklađuju sa međunarodnim pravnim obavezama ...]“.

86 Vidi takođe garancije sadržane u Konvenciji UN protiv korupcije; niže u tekstu.

87 Vidi takođe stav 25. Opšteg komentara br. 25; vidi isto nekoliko puta ponovljeni stav ESLJP: „postoji direktan odnos između demokratije, pluralizma i slobode udruživanja“.

88 M Nowak, Pakt o građanskim i političkim pravima UN – Komentar CCPR-a (2005, 2. izmenjeno izdanje) str. 565.

45. Konačno, opšte poimanje „zloupotrebe administrativnih resursa“ za rezultat ima primenljivost međunarodnih ugovora i iz drugih oblasti i njihovo definisanje standarda i najboljih praksi za izborne procese. Još konkretnije, Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNKPK)⁸⁹ čini deo međunarodnog pravnog okvira protiv zloupotrebe administrativnih resursa u izbornim procesima.⁹⁰ U tom smislu, posebno je relevantan član 19. Konvencije (zloupotreba funkcija) kojim se utvrđuje namerna zloupotreba funkcija u cilju pribavljanja neopravdane koristi, i kojim se države pozivaju da preduzmu odgovarajuće radnje.⁹¹ Od država se stoga traži da preduzmu mere za sprečavanje korupcije uključujući uspostavljanje kriterijuma za kandidaturu kako bi se sprečila bilo kakva zloupotreba državnih resursa.

46. Ovo se ponavlja i razrađuje u Mapi aktivnosti za sprečavanje korupcije i promovisanje javne etike na lokalnom i regionalnom nivou koju je izradio Kongres lokalnih i regionalnih vlasti.⁹² Između ostalih oblasti kojima se bavi Mapa aktivnosti su transparentnost koja obuhvata, na primer, otvaranje odlučivanja prema preispitivanju u javnosti; sukobi interesa i klijentelizam, kako bi se obezbedio da se javni interes stave ispred ličnih interesa (registri finansijskih i nefinansijskih interesa izabranih predstavnika i njihovih porodica se predlažu kao instrumenti za smanjenje takvih rizika); zaštita uzbunjivača kako bi se izbeglo zastrašivanje, uznemiravanje, otpuštanje ili nasilje u slučaju prijavljivanja nesavesnog vršenja dužnosti; nepotizam, favorizovanje – zapošljavanje i dodeljivanje ugovora na osnovu ličnih veza umesto na osnovu zasluga; kao i javne nabavke i zloupotreba administrativnih resursa u izbornim kampanjama. Sveobuhvatna i detaljna lista mogućih mera protiv zloupotrebe je posebno data u Mapi aktivnosti Kongresa.

6.2. Konkretni standardi i najbolje prakse

47. Međunarodnim instrumentima se dalje utvrđuje još standarda i najboljih praksi za konkretne oblasti ili situacije na koje se može osloniti u sprečavanju zloupotreba državnih resursa. Oblasti od interesa obuhvataju prava kandidata (prava na kandidovanje na izborima), izborna kampanja, finansiranje kampanje i političkih stranaka, mediji, opšte karakteristike domaćeg zakonskog okvira kao i pritužbe i žalbe.

6.2.1. Prava kandidata

48. Međunarodni standardi o pravu na kandidovanje bez diskriminacije su od određenog (ograničenog) značaja u odnosu na zloupotrebu državnih resursa. Taj značaj JE dvostruk: Međunarodni standardi upućuju, s jedne strane, na potrebu da se utvrde jednaki uslovi za sve učesnike na izborima. To takođe zahteva mere za sprečavanje bilo kakve zloupotrebe državnih resursa. S druge strane, prava kandidata mogu biti ugrožena kao rezultat mera za sprečavanje zloupotrebe državnih resursa, konkretnije, za izbegavanje sukoba interesa, npr. ograničavanjem prava određenim grupama da se kandiduju. Njima ćemo se baviti redom.

89 Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, 11. decembar 2003, 2349 UNTS 41 (sa junom 2016. godine 178 država ugovornica); uključujući sve zemlje članice Savet Evrope. Vidi https://www.unodc.org/documents/treaties/UNKPK/Status-Map/UNKPK_Status_Map_Current.pdf.

90 Vidi dole Dokument Kongresa/Saveta Evrope, Sprečavanje korupcije i promovisanje javne etike na lokalnom i regionalnom nivou (24. maj 2016), CG/GOV02(2016)02.

91 Član 19 UNKPK: 'Svaka država ugovornica razmotriće mogućnost usvajanja zakonskih i drugih mera koje mogu biti potrebne kako bi utvrdila kao krivično delo, kada se počini namerno, zloupotrebu funkcija ili položaja, odnosno činjenje ili nečinjenje nekog dela suprotno zakonu od strane javnog funkcionera u obavljanju njegovih funkcija u cilju pribavljanja neopravdane koristi za njega lično ili za neko drugo lice ili entitet.'

Član 17 UNKPK (Pronevera, zloupotreba ili drugo nelegitimno korišćenje imovine od strane javnog funkcionera) poziva države ugovornice da usvoje zakonske i druge mere da takve radnje utvrde ko krivična dela: "Svaka država ugovornica usvojiće zakonske i druge mere koje mogu biti potrebne kako bi utvrdila kao krivična dela, kada se počine namerno, pronevera, zloupotrebu ili drugo nelegitimno korišćenje od strane javnog funkcionera radi sopstvene koristi ili u korist nekog drugog lica ili entiteta bilo koje imovine, javnih ili privatnih sredstava ili hartija od vrednosti ili bilo koje druge vredne stvari poverene tom javnom funkcioneru na osnovu njegovog položaja."

Član 7. UNKPK (Javni sektor) se takođe, između ostalog, odnosi i na neophodnost da se propišu kriterijuma koji se odnose na kandidovanje i izbor na javnu funkciju: „2. Svaka država ugovornica razmotriće takođe mogućnost usvajanja odgovarajućih zakonskih i upravnih mera, dosledno ciljevima ove konvencije i u skladu sa osnovnim načelima svog zakonodavstva, za propisivanje kriterijuma koji se odnose na kandidovanje i izbor na javnu funkciju.“ Što se tiče zahteva u pogledu transparentnosti iz Čl. 7.3 UNKPK vidi u daljem tekstu.

92 Dokument Kongresa, Sprečavanje korupcije i promovisanje javne etike na lokalnom i regionalnom nivou (24. maj 2016), CG/GOV02(2016)02.

49. Prvo, relevantni međunarodni standardi zabranjuju zloupotrebu državnih resursa kojom bi se diskriminirali opozicioni kandidati/stranke, npr. komplikovanim procedurama registracije (vidi na primer brisanje iz registra nepoželjne opozicije u predmetu *Republikanska partija Rusije protiv Rusije*).⁹³ Oni obuhvataju pravo da se traži politička ili javna funkcija kako je predviđeno stavom 7.5 OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990, koji predviđa da građanima treba omogućiti da se kandiduju na izborima pojedinačno ili kao predstavnici političkih stranaka bez diskriminacije.⁹⁴ U tom smislu, članovi 25. i 2. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (MPGPP) predviđaju da pravo da se kandiduju na izborima treba da imaju svi građani bez ikakvog razlikovanja u pogledu „rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili svakog drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porekla, imovine, rođenja ili drugog statusa“.

50. Stoga, iako prava na kandidovanje mogu podlegati određenim ograničenjima, procedure za registrovanje kandidata moraju biti nediskriminatorne. Osnov za odbijanje zahteva za registrovanje treba da budu bazirani na objektivnim kriterijumima i jasno navedeni u zakonu.⁹⁵ Zloupotreba državnih resursa u smislu, na primer, neravnopravne procedure registrovanja kojima se diskriminišu opozicione stranke ili kandidati bi stoga predstavljalo kršenje međunarodnih standarda o pravu na kandidovanje na izborima.

51. Nasuprot tome, kako je navedeno, mere za jačanje integriteta izbornog procesa i sprečavanje sukoba interesa mogu takođe zahtevati restriktivne kriterijume za kandidaturu i stoga zadirati u prava na kandidovanje onih koji su sprečeni da se kandiduju. Ta tenzija je evidentna u Preporuci Kongresa 375(2015), kojom se utvrđuje pravo na kandidovanje na izborima kao jedno od glavnih uporišta svake demokratije⁹⁶ i u kojoj se, shodno tome, podvlači neophodnost jasnog definisanja svih pravila koja se na to odnose.⁹⁷ Kako bi se obezbedila „iskrenost“ glasa, Preporuka ukazuje na činjenicu da bi funkcija koju neko obavlja mogla predstavljati osnov neispunjenosti uslova, naročito kada je on/a u poziciji da ima „neopravdanu prednost“ nad protivkandidatima.⁹⁸ Na sličan način, Dokument Kongresa o jednakom pristupu lokalnim i regionalnim izborima navodi – među ključnim elementima za obezbeđivanje poštenog izbornog procesa – neophodnost da se utvrdi okvir za nespojivost političkog mandata sa drugim javnim funkcijama.⁹⁹

52. Iako mere za suzbijanje zloupotrebe državnih resursa mogu stoga imati uticaj na pravo kandidovanja, međunarodni standardi i najbolje prakse uspostavljaju kriterijume za uslove pod kojima su dopuštene mere za sprečavanje korišćenja državnih resursa. Zapravo, prava kandidata mogu biti podložna ograničenjima ako su ta ograničenja predviđena zakonom kao i ako su razumna i srazmerna ciljevima i svrsi zakona.¹⁰⁰ U tom smislu, institucije za ljudska prava ostaju pri tome da države uživaju polje slobodne procene kako bi utvrdili odgovarajuće kriterijume za kandidovanje.

53. U predmetu *Ahmed i drugi protiv UK*, Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) je morao da rešava pitanje ograničenja u vezi sa kandidovanjem funkcionera lokalne samouprave. Konkretnije, Sud se bavio pitanjem da li su ograničenja uključivanja visokih funkcionera lokalne samouprave u

93 *Republikanska partija Rusije protiv Rusije*, ESLJP, predstavka br. 12976/07, Presuda od 12. april 2011; vidi u nastavku više pojedinosti.

94 Vidi takođe stavove 7.6 i 9.3 OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990.g, koji predviđaju slobodu udruživanja i pravo na osnivanje političkih stranaka i organizacija.

95 Član I.1.3 Kodeksa dobre prakse VK iz 2002.g. daje detaljna uputstva o podnošenju i proveru potpisa za kandidaturu, kao o uslovima u vezi sa korišćenjem finansijskog depozita njegovom vraćanju.

96 Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, Kriterijumi za kandidovanje na lokalnim i regionalnim izborima (mart 2015), Preporuka 375(2015), st. 1. Vidi takođe, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, jednak pristup lokalnim i regionalnim izborima (15. septembar 2009), CG(17)12. U svetlu manje izlaznosti birača na lokalnim/regionalnim izborima nego na nacionalnim izborima, u ovom potonjem se potvrđuje da se obezbeđivanje jednakog pristupa lokalnim i regionalnim izborima shvata kao ključno pitanje u obezbeđivanju legitimnosti demokratije. Između ostalog, veza između potencijalnog kandidata i teritorijalne zajednice u vezi sa kojom on ili ona prikuplja glasove ima važnu ulogu u definisanju ko ispunjava uslove za kandidaturu. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, Jednak pristup lokalnim i regionalnim izborima (15. septembar 2009), CG(17)12, Obrazloženje, st. 1.

97 Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, Kriterijumi za kandidovanje na lokalnim i regionalnim izborima (mart 2015), Preporuka 375(2015), st. 1.

98 Ibid., st. 10.

99 Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, Jednak pristup lokalnim i regionalnim izborima (15. septembar 2009), CG(17)12, Obrazloženje, st. 39-40. Kako je navedeno u obrazloženju, na primer, u Švedskoj, vodeći funkcioner u lokalnim vlastima ne ispunjava uslove za učestvovanje na izborima. U Azerbejdžan, pripadnici vojske, sudije, državni službenici i sveštenstvo ne mogu se kandidovati na izbornu funkciju.

100 Vidi takođe član 29. UNCPRD. Ne postoji nijedan međunarodni instrument koji sadrži iscrpnu listu prihvatljivih ograničenja prava kandidata, iako član I.1 Kodeksa dobre prakse VK iz 2002.g. obuhvata neke smernice u vezi sa starošću, nacionalnošću i prebivalištem.

određene vrste političkih aktivnosti u skladu sa članom 10. EKLJP (sloboda izražavanja), članom 11. (sloboda okupljanja) i članom 3. Protokola br. 1 EKLJP.¹⁰¹

54. U svom obrazloženju, ESLJP je prvo ocenio da li je mešanje u član 10. EKLJP bilo opravdano.¹⁰² Ono se odnosilo, naročito na lokalne izbore u njemu je navedeno da

„pojam *delotvorne političke demokratije se isto tako može primeniti na lokalni nivo kao i na nacionalni nivo* imajući u vidu *u kojoj meri je odlučivanje povereno lokalnim vlastima i koliko je lokalno biračko telo blizu politikama koje usvajaju njihovi lokalni političari*. Takođe se primećuje u vezi sa tim da Preambula Evropske povelje o lokalnoj samoupravi Saveta Evrope (Edicija Evropski ugovori br. 122) proklamuje da su „lokalne vlasti jedan od glavnih temelja svakog demokratskog režima“. Sud primećuje da sistem lokalne samouprave tužene države dugo počiva na vezi poverenja između izabranih članova i korpusa stalnih službenika lokalne samouprave koji ih i savetuju o politikama i preuzimaju odgovornost za sprovođenje usvojenih politika. *Taj odnos poverenja proizlazi iz prava odbornika da očekuju da im na njihovim funkcijama pomažu službenici koji su politički neutralni i lojalni veću u celini*.¹⁰³

55. Prema tome, ESLJP je zaključio da je cilj čijem se ostvarivanju teži u regulatornom aktu legitiman i – s obzirom da je bilo izveštaja o slučajevima zloupotrebe položaja od strane nekih službenika lokalne samouprave – ustanovio da „odgovara nužnoj društvenoj potrebi“¹⁰⁴, što mešanje stoga čini opravdanim. Sud je došao do sličnog zaključka u vezi sa članom 11. EKLJP, pošto je Sud primetio da on mora takođe da se razmatra u svetlu člana 10. EKLJP.¹⁰⁵

56. Što se tiče člana 3. Protokola br. 1 EKLJP, Sud je podsetio da prava sadržana u toj odredbi nisu apsolutna. Ograničenje stoga mora da se oceni „u kontekstu cilja čijem ostvarivanju teži zakonodavno telo [...], naime da obezbedi njihovu političku nepristrasnost.“¹⁰⁶ Pošto se cilj smatra legitimnim, nema povrede člana 3. Protokola br. 1 EKLJP. Drugim rečima, Sude je prihvatio ograničenja prava na kandidovanje radi integriteta izbornog procesa.

57. Na nivou Ujedinjenih nacija, radilo se konkretno o dovođenju u pitanje ograničenja političkih aktivnosti državnih službenika. Komitet za ljudska prava (KLJP) je razjasnio u ovom kontekstu u predmetu *Debrečeni protiv Holandije*¹⁰⁷ u vezi sa lokalnim izborima da pravo n učešće u vršenju javnih poslova i pravno da se bude biran nije apsolutno pravo već može biti podvrgnuto „razumnim ograničenjima“ kako bi se zaštitio demokratski proces odlučivanja izbegavanjem sukoba interesa.¹⁰⁸

58. U predmetu o kome je reč, holandsko zakonodavstvo je predviđalo da je članstvo u opštinskom veću nespojivo sa radnim odnosom državnog službenika koji je subordiniran lokalnim vlastima. Po tom osnovu mandat narednika nacionalne policije izabranog u lokalno veće je to veće odbilo da potvrdi.

59. Nasuprot tome, lokalni vatrogasci i nastavnici nisu bili sprečeni da postanu članovi lokalnog veća. Sa tim u vezi, KLJP je istakao da kod vatrogasaca dobrovoljaca ne postoji slična zavisnost prihoda, a da nastavnicima opštinske vlasti nisu direktno nadređene.¹⁰⁹ Pošto su ograničenja prava da

101 *Ahmed i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ESLJP, predstavka br. 65/1997/849/1056, Presuda od 2. septembra 1998, st. 8. Regulatorni akt je usvojen u svetlu „sve veće politizacije lokalne uprave i pratećih problema u vezi sa odnosom između izabranih članova i službenika lokalne samouprave“. Njegova svrha je bila jačanje demokratskih procesa i izdat je kao reakcija na slučajeve gde je moć zloupotrebljena, između ostalog, putem ograničavanja političke aktivnosti određenih kategorija službenika lokalne samouprave. Te kategorije su se primenjivale na sva četiri podnosioca predstavke koji su bili zaposleni u različitom svojstvu u različitim lokalnim vlastima.

102 *Ibid.*, st. 52. U pogledu legitimnog cilja propisa, ESLJP je odbacio argument podnosioca predstavke da se može pozivati na zaštitu delotvorne demokratije samo kada postoji pretnja stabilnosti konstitucionalnog ili političkog poretka. Umesto toga je ukazao na „interese kojima služe demokratske institucije kao što su lokalne vlasti i potrebu da se uvedu mere kojima se obezbeđuje njihovo propisno funkcionisanje tamo gde se smatra da je neophodno da se ti interesi zaštite.“

103 *Ibid.*, st. 52-53 [Naknadno naglašeno]. ESLJP je nastavio: „Građani takođe imaju pravo da očekuju da će članovi kojima su dali mandat svojim glasovima vršiti svoju funkciju u skladu sa onim na šta su se obavezali tokom izborne kampanje i da u vršenju svog mandata neće pokleknuti zbog političkog protivljenja sopstvenih savetnika njihovih članova; takođe treba pomenuti da s građani imaju jednako pravo da očekuju da će u svom radu sa delovima lokalne samouprave dobijati savete od politički neutralnih službenika koji su izdvojeni od političke borbe.“

104 *Ibid.*, st. 62.

105 *Ibid.*, st. 70.

106 *Ibid.*, st. 75.

107 KLJP, *Debrečeni protiv Holandije*, No 500/1992.

108 *Ibid.*, st. 9.2.-9.3.

109 *Ibid.*, st. 9.4.

se bude biran bila regulisana zakonom i zasnovana na objektivnim kriterijumima, Komitet je zaključio da činjenice, ograničenja članstva u opštinskom veću za državne službenike, ne pokazuju povredu MPGPP. Holandske mere za sprečavanje sukoba interesa –zloupotrebe državnih resursa – je stoga Komitet za ljudska prava prihvatio kao legitimna ograničenja pojedinačnih prava.

60. U zaključku, (sudska) praksa KLJP (*Debrečeni*) i ESLJP (*Ahmed*) ilustruje jasnu tenziju između suprotstavljenih ciljeva: neophodnog integriteta izbornog procesa i jednakosti uslova za sve kandidate (*tj.* između nosioca vlasti na vlasti i opozicije) što zahteva neutralnost u korišćenju državnih resursa i odgovarajuća ograničenja pojedinačnih prava onih lica kojima je onemogućeno obavljanje funkcije izabranog lica kako bi se sprečili sukobi interesa. Opet sa tim u vezi, institucije za ljudska prava su jasno dale do znanja da države uživaju polje slobodne procene u pogledu mogućnosti za borbu protiv zloupotrebe administrativnih resursa, takođe i ako to podrazumeva ograničenje prava kandidovanja na izborima.

6.2.2. Izborna kampanja

61. Izborne kampanje omogućavaju učesnicima na izborima da pošalju svoje poruke javnosti i, da tako daju biračima priliku da naprave izbor na osnovu informacija. One su od suštinske važnosti kako bi se omogućili jednaki uslovi za kandidate i ključne za ograničavanje svake zloupotrebe državnih resursa.¹¹⁰ Član 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (MPGPP) i Opšti komentar br. 25 Komiteta za ljudska prava obezbeđuju standarde koji su relevantni za izborne procese

62. Mere za obezbeđivanje jednakih uslova za kandidate su takođe razrađene u OEBS-ovom Dokumentu iz Kopenhagena iz 1990. godine. Naročito stav 7.7 obavezuje države članice OEBS-a da „omogućavaju da se političke kampanje sprovode u pravičnoj i slobodnoj atmosferi u kojoj upravna radnja, nasilje ili zastrašivanje ne sprečavaju stranke i kandidate da slobodno iznose svoje stavove i kvalifikacije, niti sprečavaju birače da se informišu i raspravljaju o njima ili da glasaju bez straha od odmazde“, a slično je formulisan i stav 19. Opšti komentar br. 25.

63. Osim toga, stav 5.4 OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990.g. obavezuje države članice OEBS-a da obezbede „jasno razdvajanje između države i političke stranke“, time štiteći od zloupotreba državnih resursa u korist vladajuće stranke ili nosioca vlasti.

64. Kodeks dobre prakse izbornim pitanjima Venecijanske komisije iz 2002.g. preporučuje da se jednakost mogućnosti za vođenje kampanje propiše ili na striktnoj ili na proporcionalnoj osnovi i da se tu na isti način propiše pravila koja su relevantna za sprečavanje zloupotrebe državnih resursa. Kako je već pomenuto, Kongres je takođe sačinio Mapu aktivnosti za sprečavanje korupcije i promovisanje javne etike na lokalnom i regionalnom nivou.¹¹¹ Preko nje se bavi i rešavanjem problema zloupotrebe administrativnih resursa u izbornim kampanjama.¹¹² Na opštijem planu, jasni domaći propisi za izbornu kampanju su od suštinske važnosti za ograničavanje svake zloupotrebe državnih resursa.¹¹³ Shodno tome, međunarodni standardi i najbolje prakse u vezi sa izbornom kampanjom uspostavljaju kriterijume za rešavanje slučajeva zloupotrebe državnih resursa.

6.2.3. Finansiranje kampanje i političke stranke

65. Solidan sistem finansiranja kampanja i političkih stranaka je centralni princip demokratskih izbora i treba da pomogne da se spreči svaka zloupotreba državnih resursa. Transparentno i delotvorno regulisani sistem može kandidatima da pruži nezavisnost od neprimerenog uticaja a biračima da omogući da pre glasanja naprave izbor na osnovu više informacija. Iako su međunarodni standardi i najbolje prakse minimalni i opšti kada se radi o finansiranju kampanje i političke stranke – stavovi 7.6 i 7.7 OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena zahtevaju jednak tretman kandidata pred

110 U skladu sa relevantnim odredbama OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. i MPGPP iz 1966.g, to pretpostavlja poštovanje osnovnih sloboda, a najvažnije, slobode izražavanja, udruživanja, okupljanja i kretanja.

111 Dokument Kongresa, Sprečavanje korupcije i promovisanje javne etike na lokalnom i regionalnom nivou (24. maj 2016), CG/GOV02(2016)02.

112 Regionalne i lokalne vlasti ponekad koriste svoje snage da vrše pritisak na nepoželjne učesnike na izborima (st. 47). Stoga treba jasno razgraničiti korišćenje i zloupotrebu administrativnih resursa, gde će se prakse zloupotrebe sankcionisati i kažnjavati zakonom. (st. 48) U njemu se pominje posmatranje izbora i potreba za čvršćom kontrolom kada je u pitanju korišćenje sredstava za kampanja kao moguća sredstva (stavovi 50, 51).

113 Komitet za ljudska prava je naveo u Opštem komentaru br. 25, st. 19 da „[r]azumna ograničenja troškova u izbornoj kampanji mogu da budu opravdana kada je neophodno da se obezbedi poštovanje slobodne volje birača ili da nesrazmerni izdaci za bilo kog kandidata ili stranku ne dovedu u pitanje demokratski proces. Rezultati poštenih izbora treba da se poštuju i sprovode“ Vidi takođe u nastavku, Odeljak 6.2.3, Finansiranje kampanje i političke stranke.

zakonom – stav 19. Opšteg komentara br. 25 Komiteta za ljudska prava UN (KLJP) daje, konkretnije, smernice za ograničenja troškova kampanje.¹¹⁴

66. Članovima I.2.3 i I.3.1 Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije iz 2002.g. preporučuje se transparentnost i neutralnost u finansiranju kandidata i stranaka. Što se tiče finansiranja, Kodeks dobre prakse detaljnije predviđa da svako „[f]inansiranje političke stranke, kandidata i izborne kampanje mora biti transparentno.“¹¹⁵ Takođe član 7.3 Konvencije protiv korupcije UN (UNKPK) poziva zemlje da preduzmu odgovarajuće zakonske i upravne mere za unapređenje transparentnosti kampanje i finansiranje stranaka.¹¹⁶

67. Slično, ali malo detaljnije, Kodeks dobre prakse u oblasti političkih stranaka Venecijanske komisije¹¹⁷ navodi, među vodećim načelima za političke stranke transparentnost i otvorenost¹¹⁸ zajedno sa vladavinom prava, demokratijom, i zabranom diskriminacije. Pored toga, u tekstu se naglašava da čak i ako zloupotreba vladajuće pozicije nije eksplicitno navedena u nacionalnom zakonskom okviru, protivna je osnovnim načelima ugrađenim u Kodeks i može se stoga smatrati nezakonitom.¹¹⁹

68. Takođe i Komitet ministara Saveta Evrope, u Preporuci Rec(2003)4, predlaže zajednička pravila protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i izborne kampanje.¹²⁰ Član 1. iste predviđa: „[P]otrebno je primeniti objektivne, pravične i razumne kriterijume u pogledu raspodele državne podrške.“ U članu 3. definišu se opšta načela kako bi se sprečili sukobi interesa, obezbedila transparentnost, izbegle predrasude vezane za aktivnosti političkih stranaka i obezbedila nezavisnost političkih stranaka. U vezi sa donacijama pravnih lica, Preporuka predlaže da „Države treba da zabrane da pravna lica pod kontrolom države ili drugih javnih vlasti daju donacije političkim strankama.“ Osim toga, Odeljak IV dokumenta je posvećen načelu transparentnosti u vezi sa računima i donacijama, konkretno (članovi 11-13.).

69. Aspekt transparentnosti u političkom finansiranju je takođe naglašen u Smernicama o propisima za političke stranke OEBS/KDILJP-a i Venecijanske komisija (2010), gde se prijavljivanje političkog finansiranja navodi kao glavni instrument politike u ovom smislu.¹²¹ Pored toga, u vezi sa zloupotrebom državnih resursa, Smernicama se predviđa da „[i]ako postoji prirodna i nezaobilazna prednost obavljanja funkcije, zakonodavstvo mora biti pažljivo da dalje ne prouzrokuje ili jača takve prednosti kandidata. Kandidati i partije na vlasti ne smeju koristiti državna sredstva ili resurse (tj. materijale, rad ugovore, transport, zaposlene) za sopstvenu korist.“¹²² Iznova sa naglašava potreba za jasnim i konciznim zakonskim okvirima koji se bavi pitanjima koja izazivaju zabrinutost.¹²³

114 '... Razumna ograničenja troškova u izornoj kampanji mogu da budu opravdana kada je neophodno da se obezbedi poštovanje slobodne volje birača ili da nesrazmerni izdaci za bilo kog kandidata ili stranku ne dovedu u pitanje demokratski proces.' CCPR Opšti komentar br. 25: član 25 (Učešće u javnim poslovima i pravo glasa) – Pravo na učešće u javnim poslovima, biračka prava i pravo na jednaki pristup javnoj službi, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996).

115 Venecijanska komisija, Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima (18-19. oktobar 2002), CDL-AD(2002)23 rev, st. 2.3.d.

116 Čl. 7.3 UNPK: „Svaka država ugovornica razmotriće takođe preduzimanja odgovarajućih zakonskih i upravnih mera, dosledno ciljevima ove konvencije i u skladu sa osnovnim načelima svog zakonodavstva, za unapređenje transparentnosti u finansiranju kandidatura za izbornu javnu funkciju i, gde je potrebno, za finansiranje političkih stranaka.“

117 Venecijanska komisija, Kodeks dobre prakse u oblasti političkih stranaka (12-13. decembar 2008), CDL-AD(2009)002.

118 Ibid., st. 19: „Stranke treba da daju uvid u svoja programska i ideološka dokumenta i diskusije, procedure odlučivanja i stranačke račune radi povećanja transparentnosti i usklađivanja sa dobrim principima dobrog upravljanja.“

119 Ibid., st. 52.

120 Savet Evrope, Preporuka Rec(2003)4 Komitet ministara državama članicama o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja, 8. april 2003.

121 OEBS/KDILJP i Venecijanska komisija, Smernice za propise o političkim partijama (25. oktobar), CDL-AD(2010)024, st. 201-206. Smernice detaljnije razrađuju gore navedene kriterijume sa fokusom na političkim strankama. [posebno 5.4 Dokumenta iz Kopenhagena] Određeni kriterijumi se takođe mogu izvesti u odnosu na zloupotrebu: Vidi, *npr.* st. 210: „Političke stranke ne treba da zahtevaju d javnih službenika (državnih službenika) da vrše plaćanja stranci. To je praksa koju treba zabraniti zakonom kao zloupotrebu državnih resursa.“

122 Ibid., st. 207. „Zloupotreba državnih resursa nailazi na univerzalnu osudu u međunarodnim normama. ako postoji prirodna i nezaobilazna prednost obavljanja funkcije, zakonodavstvo mora biti pažljivo da dalje ne prouzrokuje ili jača takve prednosti kandidata. Kandidati i partije na vlasti ne smeju koristiti državna sredstva ili resurse (tj. materijale, rad ugovore, transport, zaposlene) za sopstvenu korist...“.

123 Ibid., st. 208-209: “208. “Da bi se omogućilo delotvorno regulisanje korišćenja državnih resursa, zakonima i propisima treba jasno definisati šta se smatra zloupotrebom. Na primer, iako nosilac vlasti često mogu besplatno da koriste poštanske sisteme (na šta se gleda kao na neophodnost da bi se javnosti preneli akti upravljanja), pošiljke koja sadrže partijsku

70. U Izveštaju Kongresa o „Jednakom pristupu lokalnim i regionalnim izborima“ takođe se utvrđuje da obezbeđivanje jednakog pristupa podrazumeva, između ostalog, neophodnost da države „osiguraju efektivnu kontrolu nad pravičnim finansiranjem izbora i transparentnim i zakonitim korišćenjem administrativnih resursa na izborima.“¹²⁴ Isto tako, Kongres je izdao preporuke on finansijskoj transparentnosti političkih stranaka.¹²⁵

71. Iako postoji same nekoliko materijalnih standarda, pravila transparentnosti – naročito i kombinaciji sa revizijama od strane nezavisnih tela – mogu biti posebno važna da bi se suzbila zloupotreba državnih resursa u oblasti finansiranja kampanja i političkih stranaka.

6.2.4. Mediji

72. Mediji igraju bitnu ulogu tokom izbornog perioda, pošto obezbeđuju učešće informisanih građana u javnim i političkim poslovima. Oni su od jednakog značaja kada pokušavaju da se reše slučajevi zloupotrebe državnih resursa. U član 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (MPGPP) ugrađena je sloboda izražavanja a u stavu 20. Opšteg komentara br. 34 Komiteta za ljudska prava UN (KLJP) razrađuje se važnost slobode izražavanja za vođenje javnih poslova i efektivno ostvarivanje prava glasa.¹²⁶

73. Slične garancije se mogu izvesti iz člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP). U skladu sa stavom 7.8 OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990, neometani pristup medijima bez diskriminacije tokom izborne kampanje je od suštinske važnosti za političke stranke i kandidate kako bi informisali izbornu telo o svojim politikama i programima. Takođe, sa stanovišta Kongresa, sloboda izražavanja i pristup mediji a su ključni elementi za obezbeđivanje fer izbornog procesa na lokalnom i regionalnom nivou.¹²⁷

74. Ovi standardi i najbolje prakse o pristupu, naročito javnim medijima, bez diskriminacije, su stoga ključni elementi a suzbijanje zloupotrebe izbornih resursa. Odeljak I.2.3.a Kodeksa dobre prakse izbornim pitanjima Venecijanske komisije iz 2002.g. ide dalje u pojedinosti kada potvrđuje neophodnost neutralnosti mediji u javnom vlasništvu kao ključnih za jednake uslovi za sve učesnike na izborima. Što se tiče izveštavanja medija o izbornim kampanjama, Kodeks podrazumeva dve obaveze: Države treba da raspodele dovoljno uravnoteženu količinu vremena u programu/reklamnog prostora („obaveza pristupa medijima“) i „obavezu neutralnog stava“, naročito u medijima u javnom vlasništvu.¹²⁸

75. Dodatno, odgovarajuće preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope odnose se na pitanje izveštavanja medija o izbornim kampanjama koje treba da bude pošteno, uravnoteženo i nepristrasno.¹²⁹ To se ponavlja u nedavno usvojenim Zajedničke smernice OEBS-a i Venecijanske komisije za sprečavanje i reagovanje u slučaju zloupotrebe javnih resursa tokom izbornih procesa u kojima se kaže: „Zakonski okvir treba da osigura objektivno, nepristrasno i uravnoteženo izveštavanje o događajima povezanim sa izborima od strane medija u javnom vlasništvu. I zakon i praksa treba da

propagandu ili platforme kandidata predstavljaju zloupotrebu ovog besplatnog resursa. Zakonodavstvo se mora baviti takvim zloupotrebama. 209. Zloupotreba državnih resursa može obuhvatati manipulaciju ili zastrašivanje javnih službenika. Nije nečuveno da vlada zahteva od svojih radnika da prisustvuju provladinim mitinzima. Takve prakse treba univerzalno i izričito zabraniti zakonom.“

124 Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, Jednak pristup lokalnim i regionalnim izborima (15. septembar 2009), CG(17)12, Obrazloženje, st. 2.

125 Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, Preporuka 86(2000) o finansijskoj transparentnosti političkih stranaka i njihovom demokratskom funkcionisanju na regionalnom nivou (25. maj 2000), st. 11: „Obezbediti da njihovi pojedinačni nacionalni zakoni na odgovarajući način predviđaju transparentnost u finansiranju političkih stranaka i odgovarajuće nadzorne mere.“

126 Nerazumna ograničenja pristupa medijima i njihovog izveštavanja su zabranjena u skladu sa stavom 24. OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990.g, i stavom 13. Opšteg komentara br. 34. HRC-a

127 Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, Jednak pristup lokalnim i regionalnim izborima (15. septembar 2009), CG(17)12, Obrazloženje, st. 47-48. S tim u vezi vidi takođe niže objašnjeni predmet, *Komunistička partija Rusije i drugi protiv Rusije*.

128 Venecijanska komisija, Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima (18-19. oktobar 2002), CDL-AD(2002)23 rev, st. 2.3.d.

129 Savet Evrope, Preporuka CM/Rec(2007)15 Komiteta ministara državama članicama o merama koje se odnose na izveštavanje medija o izbornim kampanjama, 7. novembar 2007, gde se u preambuli naglašava da „izveštavanje o izborima radiodifuznih medija treba da bude pošteno, uravnoteženo i nepristrasno“ i koja sadrži, između ostalog, odredbe o nemešanju javnih vlasti, transparentnosti vlasništva i pristupu medijima.

obezbede da mediji u javnom vlasništvu ne budu uključeni u „pokriveno“ vođenje kampanje za ili protiv određenih političkih konkurenata.¹³⁰

76. Isto tako se i Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) bavio pitanjem izveštavanja medija tokom izborne kampanje. *Komunistička partija Rusije i drugi protiv Rusije* – predmet koji se odnosio na parlamentarne izbore, ali je jednako relevantan i za lokalne izbore - predstavlja primer širokog polja slobodne procene koje države uživaju kada se radi o nejednakom izveštavanju medija u kontekstu zloupotrebe državnih resursa. Podnosioci predstavke su tvrdili pred ESLJP da je prekršeni njihovo pravo na slobodne izbore zbog pristrasnog medijskog izveštavanja na glavnim TV stanicama tokom kampanje za parlamentarne izbore u Rusiji 2003. godine. Takođe su tvrdili da su – kao opozicioni kandidati – diskriminisani. U izveštaju moskovskog ogranka za istraživanje međunarodne NVO Transparency International zabeleženo je više od 500 slučajeva zloupotrebe administrativnih resursa, naročito kada se radi o izveštavanju medija.¹³¹

77. Sud je prvo pristupio razjašnjenju opštih načela koja potpadaju pod član 3. Protokola br. 1 ECHR i odnose se na delotvornu političku demokratiju. Stoga, da bi se obezbedilo „slobodno izražavanje mišljenja naroda“, sloboda izražavanja i načelo jednakog postupanja su prepoznati kao suštinski elementi.¹³² Osim toga, prema mišljenju iz predmeta *Jumak (Yumak) i Sadak protiv Turske*¹³³, to obuhvata obavezu da se „usvoje pozitivne mere za organizovanje izbora „pod uslovima koji obezbeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tela“.^{134,135}

78. U vezi sa tim, navodi su se odnosili na Ruski zakon koji *de jure* obezbeđuje neutralnost ali se *de facto* ne poštuje.¹³⁶ ESLJP je smatrao da iako izveštavanje medija ima barem neki efekat na naklonost birača, teško ga je kvantifikovati.¹³⁷ O ovoj tački je Sud zaključio da ima supsidijarnu ulogu u ovim pitanjima.¹³⁸

79. U odnosu na pozitivne obaveze koje države imaju prema članu 3. Protokola br. 1, ESLJP je naveo da to podrazumeva, između ostalog,¹³⁹ materijalne pozitivne obaveze države u kontekstu izveštavanja medija, naime, zahtev da se zalaže ka pluralizmu mišljenja.¹⁴⁰ S jedne strane, one obuhvataju otvaranje medija za različite tačke gledišta, a s druge strane, država treba da obezbedi neutralnost audio-vizuelnih medija („dužnost neutralnosti“).¹⁴¹

80. Kako je Sud našao da je Rusija preduzela „određene korake kako bi garantovala određenu vidljivost opozicionim strankama i kandidatima na ruskoj javnoj TV i obezbedila uredničku nezavisnost

130 Zajedničke smernice Venecijanske komisije/OEBS/KDILJP za sprečavanje i reagovanje u slučaju zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa (14. mart 2016.), CDL-AD(2016)004, 4.4.

131 *Komunistička partija Rusije i drugi protiv Rusije*, ESLJP, predstavka br. 29400/05, Presuda od 19. juna 2012, st. 20-21. Kampanju su posmatrale međunarodni organizacije (*između ostalog* misija OEBS/KDILJP) i NVO. Vidi generalno takođe *Republikanska partija Rusije protiv Rusije*, ESLJP, predstavka br. 12976/07, Presuda od 12. aprila 2011, koja se bavila brisanjem iz registra političke stranke (član 11. EKLJP). ESLJP je utvrdio povredu zbog toga što „mere koje je registracioni organ preduzeo u ovom slučaju nisu imale dovoljno jasan pravni osnov.“

132 *Komunistička partija Rusije i drugi protiv Rusije*, ESLJP, predstavka br. 29400/05, Presuda od 19. juna 2012, st. 107.

133 *Jumak i Sadak protiv Turske*, ESLJP, predstavka br. 10226/03, Presuda od 8. jula 2008.

134 *Komunistička partija Rusije i drugi protiv Rusije*, ESLJP, predstavka br. 29400/05, Presuda od 19. juna 2012, st. 107 [Naknadno naglašeno].

135 Iako je ESLJP bio svestan toga da član 3. Protokola br. 1 nije zakonik o izbornim pitanjima i da države uživaju široko polje slobodne procene u tome kako organizuju i vode izborne sisteme, ii dalje je dobio zadatak da utvrdi da li su poštovani zahtevi iz člana 3. Protokola br. 1. Između ostalog, zbog istorijskog razvoja, kulturne raznolikosti i političke misli u okviru Evrope (st. 108).

136 *Komunistička partija Rusije i drugi protiv Rusije*, ESLJP, predstavka br. 29400/05, Presuda od 19. juna 2012, st. 112ff. Ovi navodi su, u delu, potvrđeni izveštajima međunarodnih posmatrača. Navedeno je da su nalazi Vrhovnog suda koji je smatrao da nema dokaza niti uzročne veze između izveštavanja medija i rezultata izbora proizvoljni.

137 *Ibid.*, st. 120-121.

138 *Ibid.*, st. 122. ESLJP je detaljnije objasnio da njegov zadatak nije da zameni domaće sudove i da izvrši svežu procenu dokaza, i da navodi podnosioca predstavke o zloupotrebi od strane Vlade nisu dovoljno dokazani.

139 *Ibid.*, st. 124.

140 „[N] e može biti demokratije bez pluralizma“ (*ibid.*, st. 125). Osim toga, ESLJP tvrdi da države takođe imaju i procesne obaveze, naime da uspostave domaći sistem delotvornog ispitivanja pojedinačnih pritužbi žalbi u stvarima koje se odnose na izborna prava. Vidi takođe lekove i sankcije (Odeljak 6.2.6) u daljem tekstu.

141 *Ibid.*, st. 127; vidi takođe st. 72 predmeta *Ruska konzervativna partija preduzetnika i drugi protiv Rusije*, ESLJP, predstavka br. 55066/00, 55638/00, Presuda od 11. aprila 2007.: „Što se tiče slobode birača da formiraju mišljenje, Sud napominje da su je institucije Saveta Evrope prvenstveno opisivale u smislu obaveze državnih vlasti da poštuju svoju obavezu neutralnosti, naročito kada se radi o korišćenju masovnih medija, postavljanju plakata, pravu na demonstracije i finansiranju stranaka i kandidata (vidi, na primer, Smernice o izborima, § 3.1 (a), i Obrazloženje, § 26 (a)). Osim toga, mora se uzeti u obzir da ova sloboda podrazumeva određene pozitivne obaveze vlasti, kao što je obaveza da primljene kandidature podnese biračkom telu i da učini informacije o kandidatima lako dostupnim (vidi Smernice o izborima, § 3.1 (b), i Obrazloženje, § 26 (b)).“

i neutralnost medija“, zaključio je da ne može da utvrdi da je Rusija propustila da ispuni svoje pozitivne obaveze. Stoga, nije bilo povrede člana 3. Protokola br. 1 EKLJP u pogledu izveštavanje medija o izborima 2003.g.¹⁴² Drugim rečima, široko polje slobodne procene je dato Rusiji u vezi sa jednostranim medijski izveštavanjem u korist onih na vlasti. Predmet *Komunistička partija Rusije* je stoga primer širokih međunarodnih standarda koji daju samo ograničene smernice za rešavanje slučajeva zloupotrebe državnih resursa.

6.2.5. Zakonski okvir

81. Odgovarajući zakonski okvir je od suštinskog značaja za delotvorno rešavanje zloupotrebe državnih resursa. Relevantni standardi o tome kako treba da izgleda zakonski okvir za izbora su sadržani u opštim instrumentima zaštite ljudskih prava uključujući član 25. MPGPP i dalje su razrađeni u stavu 5. Opšteg komentara br. 25 KLJP-a.¹⁴³ Zakonski okvir za izbore treba da bude jasno napisan, dosledan i dostupan. Takođe, zakonski okvir treba da bude stabilan kako bi pružio izvesnost stranama zainteresovanim za izbore u pogledu izbornog procesa. Što se tiče zloupotrebe izbornih resursa, zakonski okvir treba da navede šta je dozvoljeno a šta je zabranjeno na jasan i predvidljiv način.¹⁴⁴

6.2.6. Lekovi i sankcije

82. Od centralnog značaja za rešavanje incidenata zloupotrebe administrativnih resursa je takođe i sistem adekvatnih lekova. Moguće pritužbe pred nezavisnim i nepristrasnim institucijama sa konačnom žalbom sudu asu glavni principi sprečavanja i suzbijanja incidenata zloupotrebe. Konkretnije, strane zainteresovane za izbore moraju imati mogućnost da se žale nadležnim upravnim ili pravosudnim institucijama i da se žale nadležnom sudu.¹⁴⁵

83. OEBS-ove ključne obaveze u tom smislu su sadržane u stavovima 5.10 i 5.11 Dokumenta iz Kopenhagena, kojima se garantuje delotvorno pravno sredstvo protiv upravnih rešenja, kao i u stavu 5.12 u koji su ugrađene nezavisnost i nepristrasnost sudstva. Dodatni detalji o ovim pitanjima su dati u stavovima 18-21. OEBS-ovog Dokumenta iz Moskve iz 1991. godine, a dalje specifikacije se mogu izvesti iz prava na pravično suđenje u članu 14. MPGPP.

84. Takođe, srazmerne, predvidljive i jasne sankcije se moraju predvideti za kršenja zabrane zloupotrebe administrativnih resursa. Kako je navedeno, između ostalog, u Zajedničkim smernicama Venecijanske komisije i OEBS/KDILJP iz 2016,¹⁴⁶ sankcije mogu obuhvatati formalnu opomenu, fiksne novčane kazne, smanjenje iznosa javnog finansiranja i upućivanje na krivično gonjenje.

6.3. Sažetak

85. U zaključku, jedan broj međunarodnih standarda i najboljih praksi predviđa obaveze i daje smernice za rešavanje zloupotrebe administrativnih resursa. Njima se uspostavljaju pravila za prava kandidata, izborne kampanje, finansiranje kampanje i političke stranke, kao i medije. Takođe su predviđene opštije smernice za zakonski okvir i sistem lekova i sankcija. Važeća pravila obuhvataju dužnost neutralnosti na strani države i neophodni integritet izbornih procesa koji omogućava slobodno izražavanje volje birača.

142 *Komunistička partija Rusije i drugi protiv Rusije*, ESLJP, predstavka br. 29400/05, Presuda od 19. jun 2012, st. 128-129.

143 Pored toga, međunarodna dobra praksa, naročito Kodeks dobre prakse Venecijanske komisije iz 2002.g. (Član II.2), preporučuje da zakon sadrži izričite procedure za demokratske izbore i sve komponente ukupnog izbornog sistema. Kodeks dobre prakse Venecijanske komisije iz 2002.g. preporučuje da osnovni elementi izbornog zakona ne treba da se menjaju i dopunjuju manje od godinu dana pre izbora.

144 Cf. OEBS/KDILJP i Venecijanska komisija, Smernice o propisima o političkim partijama (25. oktobar), CDL-AD(2010)024, st. 208-209; Zajedničke smernice Venecijanske komisije/OEBS/KDILJP za sprečavanje i reagovanje u slučaju zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa (14. mart 2016.), CDL-AD(2016)004. Vidi takođe Venecijanska komisija, Izveštaj o zloupotrebi administrativnih resursa tokom izbornih procesa (16. decembar 2013), CDL-AD(2013)033. Zajedničkim smernicama iz 2016. godine utvrđuju se relevantna načela za suzbijanje zloupotreba administrativnih resursa, među kojima je i vladavina prava uključujući zakonski okvir kojim se zabranjuje zloupotreba administrativnih resursa tokom izbornih procesa na jasan i predvidljiv način i u kome su pravila dostupna relevantnim zainteresovanim stranama.

145 Preciznije, Zajedničke smernice iz 2016. utvrđuju u smislu lekova, potrebu za delotvornim sistemom pritužbi i žalbi nadležnom, nezavisnom i nepristrasnom sudu ili ekvivalentu sudskog organa; uz konačnu žalbu sudu; osiguranje nezavisnosti tela za upravljanje izborima u odlučivanju o sporovima o administrativnim resursima; nepristrasnu primenu zakona, blagovremenu i delotvornu istragu slučajeva zloupotrebe državnih resursa od strane ovlašćenih snaga reda; javne, pisane i obrazložene odluke. Delotvorni sistem obuhvata mehanizme za pritužbe koji su lako dostupni i ne previše skupi.

146 Zajedničke smernice Venecijanske komisije/OEBS/KDILJP za sprečavanje i reagovanje u slučaju zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa (14. mart 2016.), CDL-AD(2016)004, C.2.

86. Ipak, u relevantnim međunarodnim standardima vide se teškoće u rešavanju pitanja (zlo)upotrebe državnih resursa. Generalno, državama se daje široko polje slobodne procene. Međunarodni standardi i najbolje prakse tako daju samo ograničena merila za procenu situacije zloupotrebe.

87. Šira načela nepristrasnosti, neutralnosti, transparentnosti i jednakog pristupa dopunjuju međunarodni okvir o kome je reč. Ova načela doprinose oblikovanju zakonskog okvira koji odgovara na moguće oblasti zloupotrebe. Zapravo, Zajedničke smernice za sprečavanje i reagovanje u slučaju zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornog procesa Venecijanske komisije i OEBS/KDILJP iz 2016.g.¹⁴⁷ – koje se smatraju bitnim preduslovima za obezbeđivanje temelja zakonskog okvira za regulisanje korišćenja administrativnih resursa¹⁴⁸ – pominju, između ostalog, takva načela uključujući nepristrasnost i profesionalizam državnih službenika, neutralnost državne uprave u odnosu na aktivnosti kampanje, transparentnost i odgovornost u pogledu korišćenja javnog novca i javnih dobara kao i jednakost mogućnosti za sve kandidate.

88. Osim toga, dodatna sredstva za obezbeđivanje primene međunarodnih standarda i najboljih praksi se čine neophodnim kako bi se delotvorno rešavala zloupotreba državnih resursa. S obzirom na čestu sivu zonu i teško razlikovanje onoga što je dopušteno od onoga što je zabranjeno, jasan zakonski okvir nije dovoljan. Takođe su potrebni kodeksi ponašanja i etike da bi se napravila razlika. Oni mogu pružiti bitne smernice za državne službenike kao i nosioce vlasti. Na opštijem planu, informisanje i podizanje nivoa svesti od strane vlasti (uključujući tela za upravljanje izborima) u smislu pravljenja razlike između aktivnosti izborne kampanje od zvaničnih državnih informativnih aktivnosti neophodnim.¹⁴⁹

89. Proceduralno, revizije/kontrole – koje su povezane sa zahtevima transparentnosti kako su gore navedeni – od centralnog su značaja, pogotovo u određenim oblastima, kao što je finansiranje kampanje ili političkih stranaka.¹⁵⁰ Relevantni izveštaji treba da budu otvoreni za javnu kontrolu, što omogućava biračkom telu – uz podršku civilnog društva i posmatrača izbora – da dobije neophodne informacije zarad sprečavanja mogućih zloupotreba. Suštinski povezana sa ovim merama je neophodna politička volja – primena ograničenja korišćenja administrativnih resursa u dobroj veri.¹⁵¹

90. S obzirom na široko postavljene međunarodne standarde i veliko polje slobodne procene ostavljeno domaćim vlastima, ne iznenađuje da se nacionalni zakoni propisi veoma razlikuju.

7. Različiti načini suzbijanja zloupotrebe administrativnih resursa u izbornim procesima – odabrani nacionalni primeri

91. Domaće zakonodavstvo iz odabranih zemalja otkriva različita pravila i pokazuje raznolikost domaćih pristupa rešavanju zloupotrebe državnih resursa. Naročito kada se radi o potrebi za zakonskim regulisanjem, mogu se uočiti različiti domaći pristupi. Neke zemlje uglavnom imaju zakone koji se eksplicitno bave zloupotrebom administrativnih resursa tokom izbornog procesa na jedan ili drugi način (npr. Albanija, Jermenija, Belgija, Gruzija, Ruska Federacija i Turska). Nasuprot tome, ima drugih država koja imaju samo implicitna pravila, kao što su Finska i Ujedinjeno Kraljevstvo.¹⁵² Austrija je takođe primer ovog drugog.¹⁵³ Nordijske zemlje, pogotovo, se radije oslanjaju na samo-regulisanje i

147 Ibid. Vidi takođe Venecijanska komisija, Izveštaj o zloupotrebi administrativnih resursa tokom izbornih procesa (16. decembar 2013), CDL-AD(2013)033.

148 Zajedničke smernice Venecijanske komisije/OEBS/KDILJP za sprečavanje i reagovanje u slučaju zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa (14. mart 2016.), CDL-AD(2016)004, Deo II Smernice.

149 Vidi Zajedničke smernice Venecijanske komisije/OEBS/KDILJP za sprečavanje i reagovanje u slučaju zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa (14. mart 2016.), CDL-AD(2016)004, B.4.

150 Na primer, u Zajedničkim smernicama iz 2016.g. traže se odgovarajuću zahtevi transparentnosti sa zahtevima u pogledu izveštavanja političkih stranaka i kandidata o poreklu i nameni transakcija finansiranja kampanje. Uz njih idu i odgovarajuće revizije/kontrole političkih stranaka i kandidata u pogledu njihovog korišćenja administrativnih resursa od strane nezavisnog tela koja ima dovoljno ovlašćenja i resursa.

151 Vidi Zajedničke smernice Venecijanske komisije/OEBS/KDILJP za sprečavanje i reagovanje u slučaju zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa (14. mart 2016.), CDL-AD(2016)004, B.3. Osim toga, takođe je neophodna zaštita državnih službenika od pritisaka; pluralistička politička kultura koju karakteriše transparentnost u odnosu na biračko tel; i civilno društvo, uključujući domaće posmatrače izbora radi prijavljivanja potencijalnih zloupotreba administrativnih resursa i davanja preporuka za unapređenje zakonodavstva i prakse.

152 Vidi pojedinačno Venecijanska komisija, Izveštaj on zloupotrebi administrativnih resursa tokom izbornih procesa (16. decembar 2013), CDL-AD(2013)033, st. 22.

153 Prema Venecijanskoj komisiji (ibid.), Austrija, Hrvatska i Republika Češka. Detaljnije, npr. u Austriji to implicitno sledi između ostalog iz Zakonika o političkim strankama (Federalni službeni glasnik br. 56/2012), austrijskog Krivičnog zakonika,

dobrovoljno regulisanje stranaka. U svakom slučaju, delotvorna primena i sprovođenje relevantnih zakona kao i funkcionalne institucije koje obezbeđuju samo-regulisanje su od ključne važnosti.

92. U jednoj studiji iz 2013. godine, Venecijanska komisija je analizirala različite domaće pristupe prevenciji odnosno sankcionisanju i utvrdila nekoliko kategorija.¹⁵⁴

- zakonodavstvo koje ne pravi razliku između materijalnih i ljudskih resursa (Albanija, Gruzija, Turska, Ukrajina, Ruska Federacija);
- zakonodavstvo u kojem se naglasak stavlja na određene vrste resursa (Jermenija, Gruzija, Kazahstan [zloupotreba javne nepokretne imovine], Republika Moldavija, Crna Gora);
- zakonodavstvo u kojem se zabranjuje bilo kakva vrta intervencije od strane javnih službenika u korist nekog kandidata (Grčka, Irska, Republika Kirgizija, Portugal, Španija);
- zakonodavstvo koje u kome se pominju privremene okolnosti u kojima javni službenici ne mogu da sprovode kampanju dok su na poslu ili samo tokom radnih dana (Albanija, Jermenija, Republika Kirgizija, Ukrajina);
- zakonodavstvo koje se fokusira na očuvanje slobodnog prava glasa u odnosu na moguće uticaje na javne službenike putem poklona, donacija ili obećanja (Belgija, Francuska, Luksemburg, Monako);
- zakonodavstvo koje obuhvata izveštavanje medija kao moguću zloupotrebu javnih sredstava (Jermenija, Gruzija);
- i države koje nemaju nikakve eksplicitne odredbe o zloupotrebi administrativnih resursa tokom izbornih procesa već samo implicitna pravila koja mogu biti namenjena rešavanju ovog pitanja.¹⁵⁵

93. Studija zaključuje da iako najčešće postoje zadovoljavajući krivični zakoni protiv zloupotrebe administrativnih resursa, njihova delotvorna primena je i dalje problematična, problem koji se može povezati, između ostalog, sa neshvatanjem načela jednakosti i neutralnosti u izbornim procesima.¹⁵⁶

94. Sledeće istraživanje se oslanja na kategorizaciju iz studije Venecijanske komisija iz 2013. godine u davanju primera domaćih pristupa eliminisanju zloupotrebe državnih resursa. Međutim, odstupa od te studije pošto prilagođava primere prema predmetu pre nego kategorizaciji zemalja kao takvih. Zemlje stoga mogu biti pomenute više od jedanput, ali više kao primer. Nije namera da to istraživanje bude iscrpno ni na koji način.

95. Takođe, predmeti koji su obuhvaćeni niže prikazanim istraživanjem su odabrani zbog njihovog posebnog značaja ta lokalne i regionalne izbore. Oni obuhvataju ograničenja kandidovanja na izborima, sprečavanje sukoba interesa, neutralnost/nepriistrasnost državnih službenika (i sličnih grupa lica) i njihovu zaštitu od pritisaka, zaštitu birača od pritisaka i podmićivanja, kao i opšte zabrane koje se odnose na zloupotrebu administrativnih resursa.

7.1. Ograničenja kandidovanja na izborima

96. Prva kategorija zakonskih odredbi je namenjena sprečavanju sukoba interesa isključivanjem određenih kategorija lica iz kandidovanja na izborima ili propisivanjem privremene suspenzije.

97. Na primer, u Švedskoj načelnik lokalnog organa ne može biti biran u lokalnu vladu dok je na tom položaju (Član 6. švedskog Zakona o lokalnoj samoupravi)¹⁵⁷; a u Italiji, članovi tela koja vrše institucionalnu kontrolu nad javnim upravama su isključeni (član 98. Ustava Italije).¹⁵⁸ Federalni zakon o izboru deputata Državne dume Federalne skupštine Ruske Federacije (u daljem tekstu „Ruski izborni zakonik“) predviđa da registrovani kandidati koji su državni ili opštinski državni službenici

austrijskih federalnih propisa o izborima za nacionalne savete (Federalni službeni glasnik br. 471/1992), Zakon o zapošljavanju u javom sektoru (Federalni službeni glasnik br. 333/1979).

154 Vidi naročito komparativnu tabelu koju je izradila Venecijanska komisija, Korišćenje administrativnih resursa tokom izborne kampanje, Studija br. 585/2010, 29. novembar 2012, CDL-REF(2012)025rev. Napominjemo da s obzirom da su ove kategorije utvrđene 2013. godine, neke kategorizacije su se možda promenile s obzirom na zakonske reforme od tad.

155 Venecijanska komisija, Izveštaj zloupotrebi administrativnih resursa tokom izbornih procesa (16. decembar 2013), CDL-AD(2013)033, st. 19ff.

156 Ibid., st. 22.

157 Švedski Zakon o lokalnoj samoupravi, sa izmenama i dopunama od 1. septembra 2003 (prevod se može naći na <http://www.government.se/contentassets/9577b5121e2f4984ac65ef97ee79f012/the-swedish-local-government-act>).

158 Čl. 51 Ustava Republike Italije (prevod se može naći na http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf).

moraju biti privremeno razrešeni svojih dužnosti (član 46.2).¹⁵⁹ Izborni zakonik Moldavije predviđa da kandidati ne smeju biti zaposleni ili angažovani u administraciji izbora na kojima učestvuju (član 44.).¹⁶⁰

7.2. Zaštita birača

98. Druge domaće zakonske odredbe se bave biračima sa ciljem sprečavanja bilo kakvog pritiska koji se na njih vrši. Izborni zakonik Portugala, na primer, sprečava zloupotrebu javnih ili ekvivalentnih funkcija kako bi se birači podstakli da glasaju za određenu listu (član 153).¹⁶¹ Belgijski zabranjuje da se biračima preti kako bi se uticalo na njihovo mišljenje (član 183.).¹⁶²

99. Domaći zakoni isto tako sprečavaju podmićivanja birača poklonima. Izborni zakonik Gruzije, između ostalog, zabranjuje „podmićivanja birača“ od trenutka raspisivanja izbora do objavljivanja rezultata novčanim sredstvima, poklonima ili drugim materijalnim stvarima bez obzira na njihovu vrednost (član 47).¹⁶³ Izborni zakonik Jermenije zabranjuje davanje novca ili obećavanje hrane, hartija od vrednosti ili robe biračima bez naknade (ili pod preferencijalnim uslovima) (član 18.7).¹⁶⁴ Izborni zakonik Portugala zabranjuje izbornu korupciju – tj. nuđenje obećanja, poklona ili donacija kako bi se neko lice ubedilo da glasa ili se uzdrži od glasanja (član 155.) (u opštem smislu kao i uključujući javne funkcije).¹⁶⁵ Izborni zakonik Belgije zabranjuje obećanja (novca, stvari od vrednosti itd.) biračima u zamenu za glas (član 181.).¹⁶⁶ Izborni zakonik Francuske (član 106.)¹⁶⁷ i Luksemburga (član 95.)¹⁶⁸ isto tako zabranjuje podmićivanja glasača.

7.3. Državni službenici

100. Neke druge odredbe i zakoni odnose se na državne službenike i slične grupe. Svrha tih zakona je ili njihova neutralnost u opštem smislu ili pokušaj da se ta lica zaštite od pritiska.

101. U nekim zakonima se utvrđuje neutralnost državne službe i/ili sudija vojske i lica na sličnim položajima zabranjuje državnim službenicima ustavnog suda, sudijama, tužiocima, policiji, pripadnicima vojske i članovima izbornih komisija da distribuiraju materijal za kampanju dok su na dužnosti (član 18.6.1-3).¹⁶⁹ Ustav Grčke¹⁷⁰ zahteva neutralnost državne službe i sprečava pripadnike pravosuđa, oružanih snaga ili snaga bezbednosti da pokazuju svoju naklonost ka određenom kandidatu (član 144).¹⁷¹ Izborni zakonik Španije uspostavlja slično pravilo, između ostalog, za vojsku i bezbednosne službe, sudije i magistrature (član. 52).¹⁷² In Nemačkoj, Ustavni sud je utvrdio da državni

159 Ruska Federacija, Federalni zakon o izboru deputata Državne dume Federalne skupštine Ruske Federacije, 18. maj 2005, prevod se može naći na <http://www.cikrf.ru/eng/law/FL-51-FZ.html>.

160 Izborni zakonik Republike Moldavije, iz 2014, prevod se može naći na <http://www.legislationline.org/topics/country/14/topic/6>

161 Zakon o izborima za Republičku skupštinu Portugala, Zakon br. 14/79 od 16. maja 1979, sa izmenama i dopunama 2011, prevod se može naći na <http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/PT/portugal-electoral-law-english-2011/view>.

162 Izborni zakonik Belgije, verzija od 31. januara 2014, prevod <http://www.parliament.am/library/norelectoral%20law/Belgia.pdf>.

163 Izborni zakonik Gruzije od 27. oktobra 2015 (prevod se može naći na <http://www.venice.SE.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282016%29004-e>).

164 Izborni zakonik Republike Jermenije (usvojen 26. maja 2011), može se naći na www.legislationline.org/download/.../Armenia_Electoral_Code_2011.pdf.

165 Zakon o izborima za Republičku skupštinu Portugala, Zakon br. 14/79 od 16. maja 1979, sa izmenama i dopunama 2011, prevod se može naći na <http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/PT/portugal-electoral-law-english-2011/view>.

166 Izborni zakonik Belgije, verzija od 31. januara 2014, prevod se može naći na <http://www.parliament.am/library/norelectoral%20law/Belgia.pdf>.

167 Izborni zakonik (sa izmenama i dopunama 2013.), može se naći na <http://www.legislationline.org/topics/country/30/topic/6>.

168 Izborni zakonik in Luksemburga (sa izmenama i dopunama 2011), francuski prevod se može naći na <https://ec.europa.eu/migrant-integration/index.cfm?action=furl.go&go=/librarydoc/izborni-code-in-Luksemburg>.

169 Izborni zakonik Republike Jermenije (usvojen 26. maja 2011), može se naći na www.legislationline.org/download/.../Armenia_Electoral_Code_2011.pdf.

170 Ustav Grčke, revidiran 2008, prevod se može naći na <http://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>.

171 Irski Zakon o izborima, 1992, može se naći na <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1992/act/23/section/144/enacted/en/html>.

172 Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, esta revisión vigente desde 01 de Abril de 2015 available at http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo5-1985.html.

službenici (*Staatsorgane in amtlicher Funktion*) ne smeju uticati na javno mnjenje sa ciljem da ostanu na funkciji.¹⁷³ Izborni zakonik Turske predviđa neophodnu nepristrasnost lica na funkciji (član 63.).¹⁷⁴

102. Drugi domaći propisi zabranjuju vršenja pritiska na podređene službenike, kao što je Izborni zakonik Gruzije, kojim se sprečava pritisak na podređene službenike pored zahtevanja odgovarajuće neutralnosti lica na službenom položaju (član 49.).¹⁷⁵ Takođe Ruski izborni zakonik pokušava da suzbije pritisak koji se vrši na podređene (član 46.4.1).¹⁷⁶ Izborni zakonik Portugala, na opštijem planu, štiti lica (uključujući i državne službenike) od otpuštanja ili pretnji otpuštanjem kako bi se naterali da glasaju za određenog kandidata (član 154).¹⁷⁷

103. U Ujedinjenom Kraljevstvu, tokom takozvanog „perioda purde (*Purdah*)“ – između trenutka raspisivanja izbora i datuma održavanja izbora – poseban skup pravila predviđaju ograničenja aktivnosti državnih službenika tokom izborne kampanje.¹⁷⁸

7.4. Opšti zabrane u vezi sa zloupotrebom administrativnih resursa

104. Drugim zakonima zabranjena je zloupotreba državnih resursa kao takva. Ciljani vremenski period je obično izborna kampanja.

105. Na primer, Izborni zakonik Albanije zabranjuje korišćenje javnih resursa za podršku izbornim subjektima.¹⁷⁹ Izborni zakonik Gruzije zabranjuje korišćenje administrativnih resursa tokom izborne kampanje (član 48).¹⁸⁰ Izborni zakonik Moldavije sprečava, između ostalog, budžetske korisnike da finansiraju ili podržavaju izborne kampanje (član 38.5).¹⁸¹ U njemu se takođe navodi a kandidati ne smeju da koriste javna sredstva ili dobra u vreme izbora (član 47.6).¹⁸² Izborni zakonik Jermenije (član 22.2)¹⁸³ zabranjuje, između ostalog, da kandidati na političkim položajima ili državni službenici koriste, na primer, prevozna sredstva ili sredstva za komunikaciju u svrhe kampanje.¹⁸⁴

106. Nekoliko izbornih zakonika i zakonskih odredbi takođe sprečavaju korišćenje javnih zgrada za vođenje kampanje (vidi, npr. član 46 Izborni zakonik Gruzije¹⁸⁵). Ruskim izbornim zakonikom sprečava

173 Nemačka: 1977 BVerfGE 44, 125, st. 49: 'In höchstem Maße der Integrität bedürftig ist der Grundakt demokratischer Legitimation, die Wahl der Abgeordneten der Volksvertretung. Im Wahlakt muss sich - dieser Sinn ist in Art. 20 Abs. 2 GG angelegt - die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin vollziehen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin. So sehr von dem Verhalten der Staatsorgane Wirkungen auf die Meinungsbildung und Willensbildung des Wählers ausgehen und dieses Verhalten selbst mit Gegenstand des Urteils des Wählers ist, so sehr ist es den Staatsorganen in amtlicher Funktion verwehrt, durch besondere Maßnahmen darüber hinaus auf die Willensbildung des Volkes bei Wahlen einzuwirken, um dadurch Herrschaftsmacht in Staatsorganen zu erhalten oder zu verändern. Es ist ihnen von Verfassungswegen versagt, sich als Staatsorgane im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen, insbesondere durch Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen.'

174 Izborni zakonik Turske, Turska, Zakon br. 298, Zakon o osnovnim odredbama o izborima i biračkim spiskovima, prevod se može naći na www.legislationline.org/documents/id/7010.

175 Izborni zakonik Gruzije od 27. oktobra 2015. (prevod se može naći na <http://www.venice.SE.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282016%29004-e>), član 49.

176 Federalni zakon o izboru deputata Državne dume Federalne skupštine Ruske Federacije, 18. maj 2005, prevod se može naći na <http://www.cikrf.ru/eng/law/FL-51-FZ.html>.

177 Zakon o izborima za Republičku skupštinu Portugala, Zakon br. 14/79 od 16. maja 1979, sa izmenama i dopunama 2011, prevod se može naći na <http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/PT/portugal-electoral-law-english-2011/view>.

178 Kabinet izdaje posebna uputstva pre svakog izbora. <https://www.gov.uk/government/javniations/izborni-guidance-for-civil-servants>

179 Izborni zakonik Republike Albanije, Zakon br. 10019, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 31/2015 (prevod se može naći na <http://www.osce.org/albania/159501?download=true>).

180 Izborni zakonik Gruzije od 27. oktobra 2015. (prevod se može naći na <http://www.venice.SE.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282016%29004-e>).

181 Izborni zakonik Republike Moldavije, iz 2014, prevod se može naći na <http://www.legislationline.org/topics/country/14/topic/6>.

182 Ibid.

183 Izborni zakonik Republike Jermenije (usvojen 26. maja 2011), može se naći na www.zakonodavstvovline.org/download/.../Jermenija_Izborni_Code_2011.pdf.

184 O ovome je takođe raspravljao Ustavni sud Jermenije: ustavni sud, 31. maj 2012, Sažetak na engleskom se može naći na [http://www.codices.SE.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/arm/arm-2012-2-002?f=templates\\$fn=document-frameset.htm\\$q=\[field.GRP%3A\[orderedprox.0%3ACCCOCND\]\]%20\\$x=server\\$3.0#LPHit1](http://www.codices.SE.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/arm/arm-2012-2-002?f=templates$fn=document-frameset.htm$q=[field.GRP%3A[orderedprox.0%3ACCCOCND]]%20$x=server$3.0#LPHit1).

185 Izborni zakonik Gruzije od 27. oktobra 2015. (prevod se može naći na <http://www.venice.SE.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282016%29004-e>).

se korišćenje prostorija u kojima su smešteni državni organi u svrhe kampanje (član 46.4.2).¹⁸⁶ Njime s takođe zabranjuje korišćenje državnih materijala (telefona, faksa, drugim sredstava komunikacije; transportnih kapaciteta, itd.) za vođenje kampanje (član 46.4.3, 4).¹⁸⁷

107. Isto tako, nekim domaćim propisima se sprečava pominjanje državnih programa, politike i sličnog publiciteta u svrhe kampanje. Izborni zakonik Gruzije, na primer, zabranjuje sprovođenje onih programa koji nisu prethodno bili obuhvaćeni državnim budžetom u periodu do 60 dana pre izbora (član 49(3)ff).¹⁸⁸ Takođe Izborni zakonik Turske (član 64.) zabranjuje pominjanje radova ili usluga izvršenih iz državnih resursa tokom izborne kampanje.¹⁸⁹ Ruski izborni zakonik kaže, u opštem smislu, da kandidati koji zauzimaju državne ili izborne opštinske funkcije neće koristiti svoj službeni položaj (član 46.1).¹⁹⁰

108. Gore navedene odabrane domaće odredbe prikazuju koliko su različiti pristupi kojima se pokušava suzbijanje zloupotrebe državnih resursa i ističe njihova raznolikost. Ipak, s obzirom na sivu zonu i teškoće donošenja suda kod utvrđivanja zloupotreba, relevantna je potreba za političkom voljom i primeno dodatnih mera– osim zakonskih.

8. Zaključak

109. Generalno, zloupotreba administrativnih resursa je kompleksan fenomen. To se još boje vidi na primerima takvih zloupotreba tokom izbora na nivou najbližem građanima gde postoji gde suštinska veza između lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika i date zajednice igra specifičnu ulogu a odnosi između nosilaca vlasti ili kandidata, državnih službenika i javni funkcionera koji rade za opštinu i biračkog tela su generalni bliski. Stoga nastojanja da se to pitanje rešava moraju obuhvatiti komplementarne pristupe.¹⁹¹

110. Prvo, bitni uslovi za suzbijanje slučajeva zloupotrebe obuhvataju odgovarajući zakonski okvir u koje je jasno navedeno šta je dozvoljeno a šta je zabranjeno.¹⁹² Mora se napraviti razlika između legitimnih i nelegitimnih aktivnosti u kampanji.¹⁹³ Zakonski okvir mora da bude dostupan onima na koje se odnosi i mora se dosledno primenjivati. Ključne oblasti domaćih propisa su, naročito, izborna kampanja, finansiranje kampanje i političkih stranaka, i medijski sektor.¹⁹⁴

111. Osim toga, moraju se izraditi kodeksi ponašanja, interne smernice i etička pravila kako bi se promovisalo etičko ponašanje.¹⁹⁵ Oni treba da obuhvataju samoregulisanje političkih stranaka i medija, pogotovo medija u javnom vlasništvu, tako da ne budu uključeni u „pokriveno“ vođenje kampanje za ili

186 Federalni zakon o izboru deputata Državne dume Federalne skupštine Ruske Federacije, 18. maj 2005, prevod se može naći na <http://www.cikrf.ru/eng/law/FL-51-FZ.html>.

187 Ibid.

188 Izborni zakonik Gruzije od 27. oktobra 2015. (prevod se može naći na <http://www.venice.SE.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-REF%282016%29004-e>).

189 Turska, Zakon br. 298, Zakon o osnovnim odredbama o izborima i biračkim spiskovima, prevod se može naći na www.legislationline.org/documents/id/7010.

190 Federalni zakon o izboru deputata Državne dume Federalne skupštine Ruske Federacije, 18. maj 2005, prevod se može naći na <http://www.cikrf.ru/eng/law/FL-51-FZ.html>.

191 Vidi takođe Zajedničke smernice Venecijanske komisije/OEBS/KDILJP za sprečavanje i reagovanje u slučaju zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa (14. mart 2016.), CDL-AD(2016)004.

192 OEBS/KDILJP i Venecijanska komisija, Smernice o propisima o političkim partijama (25. oktobar), CDL-AD(2010)024, st. 208-209.

193 Venecijanska komisija, Ministarstvo pravde, Parlament i Nacionalna revizorska kancelarija Finske, 11. evropska Konferencija tela koja upravljaju izborima „Borba protiv zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa“, Helsinki, 26-27. jun 2014, str. 11f.

194 Vidi generalno Priručnik za posmatranje finansiranja kampanja OEBS/KDILJP, 2015, str. 22, može se naći na <http://www.osce.org/odihr/elections/135516?download=true>: „Kako bi se omogućilo delotvorno regulisanje korišćenja državnih resursa, zakonima i propisima treba da se jasno definiše koje korišćenje je dozvoljeno a koje je zabranjeno. Pošto su država i njene institucije uključene u administriranje izbora, obezbeđivanje javnog finansiranja i regulisanje kampanje, treba da postoji snažan uslov jednakog postupanja, nepristrasnosti i pravičnosti sistema za sve stranke i kandidati. Uobičajeni problemi koji se mogu uočiti obuhvataju korišćenje državnih kancelarija i vozila za vođenje kampanje i vođenje kampanje od strane zaposlenih u javnom sektoru tokom radnog vremena. Pravila za sprečavanje zloupotreba obuhvataju zahteve da javni službenici vode kampanju van radnog vremena ili da napuste funkciju da bi vodili kampanju. Svako dozvoljeno korišćenje državnih resursa treba da se tretira kao vrsta doprinosa za finansiranje kampanje i shodno tome prijavljeno.“

195 Cf. Venecijanska komisija, Ministarstvo pravde, Parlament i Nacionalna revizorska kancelarija Finske, 11. evropska Konferencija tela koja upravljaju izborima „Borba protiv zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa“, Helsinki, 26-27. jun 2014, str. 11f.

protiv političkih konkurenata. Takođe mogu postojati sporazumi između kandidati o poštovanju pravila tokom izbornog perioda.

112. Načelo neutralnosti treba da važi za državne službenike dok obavljaju svoje profesionalne dužnosti, kao i na javna i polujavna tela.¹⁹⁶ Na opštijem planu, politička volja¹⁹⁷ da se bori protiv zloupotrebe treba da bude očigledna i demonstrirana odgovarajućim izjavama vodećih ličnosti.

113. Relevantni uslovi transparentnosti, uključujući, na primer, izveštavanje o finansiranju kampanje i političke stranke – pogotovo u kombinaciji sa revizijama/kontrolama – se čini ključnim. Nadzorne institucije koje se mogu angažovati u takvim revizijama/kontrolama mogu obuhvatati izbornu administraciju, zaštitnike građana, državnog revizora, nezavisnu kancelariju revizora, odbore za parlamentarni nadzor, domaće sudove ili sudove viših instanci.

114. Odgovarajuće radnje moraju biti dopunjene preispitivanjem od strane civilnog društva i aktivnostima za podizanje nivoa svesti kako bi se razvija kultura javnog etosa. U slučaju navodnih povreda pravila o zloupotrebi, moraju se predvideti jasni putevi za pritužbe i lekovi (i u konačnoj instanci žalbe sudu). Mehanizmi pritužbe moraju biti dostupni i ne smeju biti suviše skupi. Isto tako se moraju utvrditi odgovarajuće, srazmerne i predvidljive sankcije. One mogu da obuhvataju administrativne sankcije protiv državnih službenika ili javni opoziv izabranih funkcionera. U teškim slučajevima, zloupotreba službenog položaja i zloupotreba administrativnih resursa za vođenje kampanje treba da budu krivična dela.¹⁹⁸

115. Konačno, organi gonjenja treba da preduzmu odlučne korake da spreče, otkriju, istraže, i krivično gone slučajeve pritisaka i zastrašivanja birača kao i zloupotrebe državnih resursa u svrhe kampanje.¹⁹⁹ Kako bi se obezbedilo otvoreno okruženje za izbor i građani zaštitili od pritisaka i zastrašivanja, organi gonjenja treba da po službenoj dužnosti istražuju sva kršenja izbornog zakonskog okvira.²⁰⁰

116. U lokalnom i regionalnom kontekstu, prethodno navedene garancije i preporuke se obično primenjuju. Ipak, moglo bi da bude korisno da se formulišu etički standardi za konkretne potrebe lokalnih i regionalnih predstavnika u kojima se naglašava njihova odgovornost u odnosu na moguću zloupotreba sa fokusom na njihove konkretne funkcije u izbornim procesima. Čini se da je takođe preporučljivo da se dalje razvijaju mehanizmi pomnijeg praćenja primene zakona o zloupotrebi na nivou najbližem građanima, kako Kongres predlaže.²⁰¹ Dodatni konkretni instrumenti bi bili korisni. Seminari za podizanje nivoa svesti i obuku, uključujući obuku o relevantnim standardima, pravilima i praksi, sa posebnim fokusom na moguće zloupotrebe u lokalnom i regionalnom kontekstu, takođe se čine važnim..

196 Cf. *ibid.*

197 Vidi takođe, *npr.* Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija – Predsednički i prevremeni parlamentarni izbori 13 i 27. april 2014 (15. jul 2014), str. 14.

198 Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Republika Jermenija – Parlamentarni izbori 6. maja 2012 (26. jun 2012), str. 26. Vidi takođe članovi 17. i 19. UNKPK.

199 Vidi takođe, *npr.* Konačni izveštaj Misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Republika Albanija – Lokalni izbori 21. juna 2015 (8. septembar 2015), str. 13.

200 Vidi takođe, *npr.* Konačni izveštaj Ograničene misije OEBS/KDILJP za posmatranje izbora, Crna Gora – prevremeni parlamentarni izbori 14. oktobar 2012 (7. decembar 2012), str. 11.

201 Vidi, *npr.* Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, Preporuka 86(2000) o finansijskoj transparentnosti političkih stranaka i njihovom demokratskom funkcionisanju na regionalnom nivou (25. maj 2000); Dokument Kongresa/Saveta Evrope, Sprečavanje korupcije i promovisanje javne etike na lokalnom i regionalnom nivou (24. maj 2016), CG/GOV02(2016)02.