

Izazovi u rješavanju izbornih sporova u praksi Evropskog suda za ljudska prava

Predmet rada je analiza prakse Evropskog suda za ljudska prava u oblasti zaštite prava na slobodne izbore. Ovo pravo se garantuje u okviru člana 3 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih pravih i osnovnih sloboda. Uzimajući u obzir da države članice Savjeta Evrope imaju različite izborne sisteme, izborne organe, izborna pravila, utvrđivanje zajedničkih standarda za održavanje slobodnih izbora je zahtjevan poduhvat. Stoga je utvrđivanje okvira za djelotvornu političku demokratiju neprekidan proces, sa stalnim prilagođavanjem u borbi protiv novih načina ugrožavanja slobodne volje građana.

Cilj ovog rada je prikaz prakse Evropskog suda za ljudska prava u zaštiti prava na slobodne izbore kroz analizu područja primjene člana 3 Protokola broj 1, kao i obradu važnih elemenata izbornog procesa (izborni sistem, izborna administracija, izborni prag i dr.) u postupcima pred Sudom. Namjera autora je i da prikaže koliki je obim korišćenja polja slobodne procjene u primjeni ovog prava, te kako to utiče na ostvarivanje prava građana i političkih partija. Na kraju, izvedene su zaključne ocjene sa ciljem da se ukaže na osnovne pravce djelovanja Suda u oblasti zaštite izbornih prava, kao i ideje za unapređenje prakse u budućnosti. Autor je u ovom radu koristio normativni i komparativni metod.

Ključne riječi: slobodni izbori, parlament, Sud, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, sudska praksa

Uvod

Primjena člana 3 Protokola 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu Konvencija) koji utvrđuje pravo na slobodne izbore otvara niz pitanja koja se odnose na korišćenje predmetnog prava, jednog od rijetkih političkih prava koje sadrži. Činjenica da je ono utvrđeno u tekstu Protokola a ne u osnovnom tekstu Konvencije, jeste potvrda njegove složenosti i problema u usaglašavanju o njegovim dimenzijama i oblicima zaštite.

Takođe, ono je i jedno od rijetkih konvencijskih prava koja su pozitivne prirode, odnosno njegovo ostvarivanje primarno zahtijeva aktivnosti države. Ovo pravo povezano je sa slobodom izražavanja, sadržano u članu 10 Konvencije, budući da bez slobodnog iskazivanja političkih stavova nema ni legitimnosti izbornog procesa.

* Autor je koordinator Programa za ljudska prava u Centru za građansko obrazovanje; e-mail: ivan.vukcevic@yahoo.com

U analizi ovog prava i praksi njegove primjene, treba imati u vidu da se izborni sistemi u državama članicama Savjeta Evrope znatno razlikuju i imaju specifičnosti koje zavise od nivoa političke kulture, političkog i demokratskog razvoja, kao i od istorijskog konteksta. Stoga se, uz navođenje ovih specifičnosti, u pravnoj literaturi iznosi stav da „ono što je u jednom sistemu neprihvatljivo u drugom može biti opravdano, uz uslov da obezbjeđuje primjenu konvencijskih standarda slobodnog izražavanja volje”.¹

Imajući sve navedeno u vidu, i praksa primjene člana 3 Protokola 1 potvrdila je svu osjetljivost primjene ovog konvencijskog prava. Radi njene preglednije prezentacije, rad je podijeljen na sedam sljedećih odrednica: Pojam izbora i područje primjene člana 3 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda; Izborni sistem; Izborna administracija; Birački spisak; Izborna kampanja; Ograničenja biračkog prava i Izborni sporovi. Završni dio rada čine zaključne ocjene u kojima su sublimirani nalazi iz sedam navedenih odrednica i naznačeni pravci buduće jurisprudencije po ovom pitanju.

1. Pojam izbora i područje primjene člana 3 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Izbori su, u širem smislu, različiti institucionalni postupci i sredstva za uspostavljanje predstavničkih političkih tijela. U užem smislu, oni su proces oblikovanja političke volje koja se temelji na mogućnosti birača da se odluče za jednu od ponuđenih opcija, kao i na slobodi njihovog izbora koja nije ograničena pravnim ili samovoljnim propisima i djelovanjem.²

Slobodni i kompetitivni izbori čine temelj svakog demokratskog društva. Obezbeđivanje uslova za takve izbore je od suštinskog značaja za države koje nastoje da razvijaju demokratske vrijednosti.

U članu 3 Protokola broj 1 uz Konvenciju navodi se: Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnog tijela.³

Izraz „visoke strane ugovornice” podstiče pitanje da li se ovom odredbom stvaraju obaveze samo između država, ili se zasnivaju i subjektivna prava. Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu Sud)

¹ Mladen Vukčević, Danilo Čupić, *Uvod u ljudska prava (drugo osavremenjeno izdanje)*, Podgorica, 2024, str. 275.

² Mirjana Kasapović, *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb, 2003, str. 129.

³ Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf)

u odluci u predmetu *Mathew Moinn and Klerfait v. Belgium*⁴ zauzeo je stanovište da pomenuti izraz ne odražava suštinsku razliku u odnosu na druge odredbe Konvencije i Protokola. Dodatno, on utvrđuje da se na ovaj način pridaje još veća pažnja preuzetim obavezama države da donese pozitivne mjere za održavanje demokratskih izbora,⁵ nasuprot obavezama uzdržavanja ili nemiješanja, kao što je slučaj sa većinom građanskih i političkih prava.

Formulacija „uslovi koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnog tijela” ukazuje na nužnost jednakog postupanja prema svim građanima u ostvarenju njihovih prava da biraju i budu birani. Ipak, ovo ne ukazuje na činjenicu da svi glasovi moraju nužno imati jednaku težinu ili da svi kandidati imaju jednake šanse da pobijede. Jer, nijedan izborni sistem ne može eliminisati „propale glasove”.⁶

Praksa Suda pokazala je da se primjena člana 3 Protokola broj 1 odnosi samo na parlamentarne izbore. Naime, u različitim predmetima su odluke pokazale da se ovaj član nije primjenjivao na lokalne i regionalne izbore, kao ni na referendum. Neprihvatljivom predstavkom, u smislu člana 3 Protokola broj 1, smatra se i ona koja je podignuta zbog zaštite prava u procesu izbora šefa države.

Pitanje koje se nametnulo u predmetu *Liberal Party, R. and P. v. United Kingdom*⁷ jeste da li se politička stranka može smatrati žrtvom u smislu odredbe iz Protokola broj 1. To pitanje Evropska komisija je ostavila otvorenim punih 27 godina, kada je u novom predmetu *Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia*⁸ dala na njega pozitivan odgovor.⁹

2. Izborni sistem

Izborni sistem je institucionalni model unutar kojeg birači izražavaju svoje političke preferencije u obliku glasova i unutar kojeg se glasovi birača pretvaraju u mandate.¹⁰

Najvažnija podjela u okviru izbornih sistema je podjela na proporcionalne i većinske. Za proporcionalne sisteme karakteristično je da se zasnivaju na načelu srazmjernog političkog predstavljanja svih djelova biračkog tijela, dok se većinski modeli zasnivaju na stabilnoj parlamentarnoj većini i jednostranačkoj vladi. U uporednim ustavnim

⁴ *Mathew Moinn and Klerfait v. Belgium*, ECHR, 9267/81, 1981.

⁵ Violeta Beširević et al., *Komentar Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Službeni glasnik Beograd, 2017, str. 671.

⁶ *Party „Jaunie Demokrāti” and Partija „Mūsu Zeme” v. Latvia*, ECHR, 10547/07, 2007.

⁷ *Liberal Party, R. and P. v. United Kingdom*, ECHR, 8765/79, 1980.

⁸ *Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia*, ECHR, 55066/00, 2007.

⁹ Jasna Omejec, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Evropskog suda za ljudska prava*, Zagreb, 2014, str. 1061.

¹⁰ Mirjana Kasapović (2003), str. 160.

sistemima je mnogo više zastupljen proporcionalni izborni sistem.¹¹ Neki autori (A. Lijphart) smatraju da postoji i treća vrsta — poluproporcionalni izborni sistemi. Dodatno, važno je pomenuti i podjelu izbornih lista na otvorene i zatvorene, u zavisnosti od toga da li postoji mogućnost preferencijalnog glasanja. Praksa Suda pokazuje da on ostavlja široko polje slobodne procjene u ovoj oblasti.

Od značaja za djelovanje Suda je bio pomenuti predmet *Liberal Party, R. and P. v. United Kingdom* u kojem tadašnja Komisija u svojoj odluci navodi da „razumije da se podnosioci predstavlke osjećaju diskriminisanim jer većinski sistem ne osigurava da glasovi Liberalne partije imaju pravilan odraz u sastavu Donjeg doma”. Ipak, Komisija dalje ističe da je većinski sistem jedan od dva osnovna izborna sistema i da se primjenjuje u velikom broju demokratskih zemalja. Takođe, navodi se da ovaj sistem omogućava „slobodno izražavanje mišljenja naroda” čak i ako djeluje na štetu malih stranaka. Sličan stav povodom ovog pitanja je u jednom od predmeta zauzeo i Ustavni sud Savezne Republike Njemačke,¹² navodeći da su oba sistema (i proporcionalni i srazmjerni) u skladu sa zahtjevima jednakosti glasanja. U odluci po predmetu *Py v. France*¹³ navodi se da „obilježja koja bi bila neprihvatljiva jednom sistemu mogu biti opravdana u kontekstu drugog, barem toliko dugo dok odabrani sistem predviđa uslove koji će osigurati slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnog tijela”. Najzad, pri sličnom opredjeljenju je bio i Ustavni sud Republike Crne Gore kada je u jednom od predmeta donio odluku da „raspodjela odborničkih mandata ne predstavlja povredu biračkog prava u toku izbora, već se radi o primjeni zakona nadležne izborne komisije”.¹⁴

Razumna visina izbornog praga je bila pitanje kojim se Sud bavio u predmetu *Yumak and Sadak v. Turkey*.¹⁵ Naime, podnosioci predstavlke su se žalili zato što je njihova partija u svojoj izornoj jedinici osvojila 45,95% glasova, ali je bila lišena zastupljenosti u parlamentu zato što je na nacionalnom nivou osvojila 6,22%, a izborni prag je 10% glasova na nacionalnom nivou. Sud je najprije utvrdio da ovako visok izborni prag nije u skladu sa „zajedničkom političkom tradicijom evropskih zemalja”, primijetivši da Turska ima najviši izborni prag u Evropi (iza nje su Lihtenštajn — 8%, Ruska Federacija — 7% i Gruzija — 7%). Dalje se navodi da se cilj postavljanja visokog ili niskog praga ne može smatrati nerazumnim, zato što su oni usklađeni sa izbornim sistemom određene države. Tako, visok izborni prag teži uspostavljanju stabilne većine, ali, s druge strane, mnoge građane može lišiti zastupljenosti u parlamentu, posebno one koji pripadaju manjinskim zajednicama.

¹¹ Vladimir Mikić, *Pojmovnik evropske ustavnosti*, Beograd, 2022, str. 280.

¹² Više o tome: Jasna Omejec (2014), str. 1071.

¹³ *Py v. France*, ECHR, 6289/99, 2001.

¹⁴ Odluka Ustavnog suda Republike Crne Gore, 91/02

¹⁵ *Yumak and Sadak v. Turkey*, ECHR, 10226/03, 2007.

Vlada Turske je zauzela stav da pravo podnosioca predstavke nije ugroženo zato što su izborom druge strategije (nezavisni kandidati, koalicije sa većim partijama) oni mogli biti izabrani. U zaključku, Sud je naveo da je izborni prag od 10% „očigledno previsok” i na taj način imao isto mišljenje o ovome kao i Savjet Evrope. Jer, ukoliko se političke stranke primoravaju da koriste „poželjne” strategije, to dovodi do izbornog inženjeringa i smanjenja vidljivosti političkih subjekata. Ipak, predstava podnosioca je odbijena zbog neosnovanosti, uz obrazloženje da izborni prag nije doveo do lišavanja izbornih prava, uzimajući u obzir korektiv i druga jemstva koja ograničavaju njegove učinke u praksi.

Navedeni slučajevi koji se bave pitanjima izbornog sistema pokazuju da Evropski sud za ljudska prava uglavnom ostavlja polje slobodne procjene u ovim slučajevima, ističući da različiti izborni sistemi mogu obezbijediti slobodno izražavanje volje građana. Uostalom, izborni sistemi su odraz različitih društvenih i političkih okolnosti u pojedinim državama.

3. *Izborna administracija*

Značaj izborne administracije za sprovođenje demokratskih izbora je izuzetno važan, ona je zajedno sa ostalim činiocima garant da će volja građana objektivno biti pretočena u mandate. Izborna administracija objedinjava organe i postupke koji obezbjeđuju sprovođenje izbora i zaštitu biračkog prava. Svi organi kojima su povjereni poslovi odlučivanja o tome ko može da učestvuje u izbornom procesu, zatim, prijem i potvrda nominacija za učesće u izbornom procesu, organizovanje glasanja, brojanje glasova, objavljivanje rezultata glasanja mogu se računati u organe izborne administracije, pod uslovom da su utvrđeni u pravnim dokumentima države. Ove radnje se najčešće povjeravaju različitim organima (birački odbori, izborne komisije) koji čine jedinstvo izborne administracije, a ponekad postoji i samo jedan organ koji obavlja sve radnje vezane za izborne procese. Postoji i mogućnost kreiranja različitih organa izborne administracije za različite izborne procese, na primjer za sprovođenje parlamentarnih izbora ili organa za sprovođenje predsjedničkih izbora, referendumata itd.

Polazeći od toga, postoje različiti kriterijumi na osnovu kojih je moguće klasifikovati izbornu administraciju. Klasifikacija koja je danas najšire prihvaćena, dijeli organe izborne administracije na tri osnovna modela: (1) nezavisni, (2) izvršni (birokratski) i (3) mješoviti model.¹⁶

Osnovna karakteristika nezavisnog modela je vođenje izbornih procesa od strane organa koji su institucionalno nezavisni i autonomni od izvršne vlasti. Dakle, izvršna vlast formalno nema uticaj na

¹⁶ Rafael Lopez-Pintor, *Electoral Management bodies as Institutions of Governance*, Bureau for Development Policy, United Nations Development Programme, 2000.

funkcionisanje i na rad ovih organa, niti su organi izborne administracije odgovorni organima izvršne vlasti. Oni su odgovorni zakonodavnoj ili sudskoj vlasti, a u nekim državama predsjedniku države. Države u kojima radnje izbornog procesa sprovode organi koje osnivaju institucije izvršne vlasti pripadaju izvršnom modelu. Ovaj model karakterističan je za države sa dugom demokratskom tradicijom, u kojima državne institucije uživaju povjerenje građana. Organi koji sprovode izbore u državama koje pripadaju izvršnom modelu su uglavnom ministarstva ili organi lokalnih vlasti, a odgovorni su izvršnim organima koji su ih osnovali. Mješoviti model ima obilježja oba prethodna modela. Iz ove kombinacije proizilazi i dualna struktura organa izborne administracije mješovitog modela. To znači da se izborna administracija sastoji iz dvije komponente, odnosno dva organa izborne administracije koja se razlikuju po strukturi, funkcionisanju i organizaciji. Prvi organ (nezavisna komponenta) je po strukturi i nadležnosti sličan centralnom organu izborne administracije nezavisnog modela. On je autonoman u svom radu i ima ulogu supervizora u sprovođenju svih izbornih radnji. Drugi organ (institucionalna komponenta) je po strukturi i nadležnostima sličan organu izvršnog modela. On svoje aktivnosti sprovodi pod okriljem institucije organa izvršne vlasti i ima sve karakteristike organa izvršnog modela, a zadužen je za neposredno sprovođenje radnji izbornog procesa.

Sud se izbornom administracijom bavio u predmetu *Georgian Labour Party v. Georgia*.¹⁷ Stav Suda je da izborna komisija treba da osigura djelotvorno administriranje poštenih i slobodnih izbora na nepristrasan način, što bi bilo nemoguće ako bi komisija postala forum za borbu među političkim kandidatima. Posebno je važno da izborna administracija učini svoj rad transparentnim. Sud je došao do zaključka da ne postoji jedinstveni tip izborne administracije koji se koristi u Evropi. Izbor tipa izborne administracije zavisi od istorijskih i političkih činilaca svake konkretne države i zbog toga državama ugovornicama treba da bude dodijeljeno polje slobodne procjene u oblasti organizovanja njihove izborne administracije, sve dok izabrani sistem predviđa uslove koji osiguravaju „slobodno izražavanje mišljenja naroda u izboru njihovog zakonodavnog tijela”. Ipak, iako države imaju polje slobodne procjene u ovoj oblasti, Sud je dužan da ustanovi da li su postojali specifični akti izbornih komisija kojima je, suprotno članu 3 Protokola 1, ograničeno pravo na kandidovanje.

U pogledu izborne administracije, Sud insistira i na efikasnim zaštitnim mjerama od arbitrarnosti kroz uspostavljanje odgovarajućih procedura od nadležnih organa. Tako se povredom prava iz člana 3 Protokola broj 1 smatra ako se kandidatura određene partije proglasi nevažećom tri dana prije izbora zbog navodnog neprijavlivanja upotrebe sredstava iz inostranih fondova (*Party Patria and Others v. the Republic of Moldova*).¹⁸

¹⁷ *Georgian Labour Party v. Georgia*, ECHR, 9103/04, 2008.

¹⁸ *Party Patria and Others v. the Republic of Moldova*, ECHR, 5113/15, 2020.

4. Birački spisak

Birački spisak je pravni dokument koji je ujedno „sredstvo registracije i evidencije birača”. Ovo nije „neka nova, dodatna kvalifikacija birača”, nego forma potvrđivanja onih koji koriste to svoje pravo da su stvarno kvalifikovani da ga koriste, a da se onima koji to pravo nemaju onemogućiti da ga koriste.¹⁹

Ovakvo određenje potvrđuje i sudska praksa²⁰ po kojoj je „birački spisak javna isprava za koju postoji pretpostavka potpune istinitosti sve dok se suprotno ne dokaže, a to se jedino može dokazati u postupku pred nadležnim organima za vođenje biračkih spiskova”.

Evropski sud za ljudska prava je u predmetu *Georgian Labour Party v. Georgia*²¹ odlučio o predstavi u vezi sa formiranjem biračkog spiska. Naime, podnosilac predstavke insistirao je na tome da je mjesec dana pred izbore došlo do promjene registracije birača, kao i da je po novom rješenju odgovornost za ažurnost biračkog spiska djelimično pomjerena sa vlasti na birače. Sud je u ovom predmetu pri stavu da temeljna izborna pravila ne treba da budu mijenjana često, a pogotovo ne pred izbore. S druge strane, ističe se da postoji diverzitet sistema vođenja biračkog spiska i da sistem u Gruziji ne može sam po sebi dovesti do povrede prava na kandidovanje. Ističe se i to da u Portugalu i Ujedinjenom Kraljevstvu upis u birački spisak u velikoj mjeri zavisi od izjave birača, pa se ne može reći da je određeni način vođenja i održavanja biračkog spiska bolji, pod uslovom da je izražavanje volje naroda putem slobodnih, poštenih i redovnih izbora zajemčeno. Takođe, citiraju se i navodi posmatračke misije OEBS-a u kojima se ističe da je došlo do „poboljšanja situacije sa biračkim spisakom”. Na kraju, utvrđeno je da, uzevši u obzir okolnosti konkretne situacije, nije došlo do povrede prava podnosioca predstavke.

5. Izborna kampanja

Izborna kampanja je planirana i organizovana politička djelatnost kojom izborni akteri nastoje dobiti što veću podršku birača za vlastite političke opcije i tako osvojiti vlast ili steći što veći udio u vlasti. Izborna kampanja ima tri cilja: mobilizovati birače, predstaviti kandidate, te prikupiti novac i regrutovati aktiviste. Strategija izborne kampanje ima pet elemenata: 1) teme kampanje, 2) primaoci poruka (birače), 3) sredstva kampanje, 4) vrijeme kampanje i 5) ljudski i finansijski resursi.²² Nosioci i glavni organizatori izbornih kampanja

¹⁹ Ratko Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, 2008, str. 226.

²⁰ Odluka Ustavnog suda Republike Crne Gore br. 83/97.

²¹ *Georgian Labour Party v. Georgia*, ECHR, 9103/04, 2008.

²² Mirjana Kasapović, (2003), str. 39.

su političke partije koje učestvuju, mada ne same, u njihovom pokretanju, toku i finansiranju.²³

Izborna kampanja se u praksi Evropskog suda za ljudska prava (*Bowman v. United Kingdom*)²⁴ posmatra kao tema koja spada i u domen slobode izražavanja (član 10 Konvencije), i u pravo na slobodne izbore (član 3 Protokola 1). Ova dva prava su, kako je rečeno, povezana i poštovanjem jednog podstiče se poštovanje drugog.²⁵

Sud je u predmetu *Abdalov and Others v. Azerbaijan*²⁶ odlučivao o predstavi koja se odnosila na izbore iz 2010. godine i u kojoj podnosilac tvrdi da je zbog nedostatka mehanizama protiv arbitrarnosti proces registracije njegove kandidature bio obilježen kašnjenjem izbornih organa i da je time ugroženo njegovo pravo zato što je imao malo vremena za kampanju. Sud je donio odluku da je došlo do povrede prava na slobodne izbore zato što je u konkretnom slučaju kandidatu onemogućena efektivna izborna kampanja.

Određivanje kućnog pritvora zbog istrage povodom političke korupcije u toku izborne kampanje ne smatra se povredom prava na slobodne izbore (*Uspaskich v. Lithuania*).²⁷ Sud je u konkretnom predmetu utvrdio da do povrede prava nije došlo, jer je podnosilac predstavke poznata ličnost i njegove partijske kolege su vodile kampanju. Osim toga, kampanja se može voditi i iz kuće, pa kućni pritvor nije mogao biti prepreka za vođenje kampanje, niti uticati na izborni rezultat.

Poseban izazov za Sud u oblasti izborne kampanje u narednim godinama biće korišćenje društvenih mreža u svrhe izborne kampanje i pronalažanje balansa između slobode izražavanja i „prava na informisani izbor”. Opasnost se ogleda u brzom širenju lažnih vijesti (*fake news*) i potencijalnom uticaju na zloupotrebu državnih resursa kroz korišćenje naloga državnih organa.

Direktorat za ljudsko dostojanstvo, jednakost i vladavinu Savjeta Evrope, u analizi povodom efekata koronavirusa ističe da je rapidno širenje virusa u mnogim zemljama dovelo do otkazivanja ili odlaganja izbora, te da su proglašena vanredna stanja zbog kojih su ograničene sloboda kretanja i okupljanja, kao vitalne za izborni proces. Ipak, treba posebnu pažnju posvetiti i „pravu na informisani izbor” koje može biti ugroženo zbog sve veće zloupotrebe u korišćenju društvenih mreža. U prilog ovoj tvrdnji su i izvještaji IFES-a (Međunarodna fondacija za izborne sisteme) koji ukazuju na izazov ogromne količine neprovjerenih informacija na internetu, nazivajući ga „infodemijom”.²⁸

²³ Politička enciklopedija, Beograd, 1974, str. 370.

²⁴ *Bowman v. United Kingdom*, ECHR, 141/96, 1998.

²⁵ Parafrazirano prema: Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights, Council of Europe, 2022.

²⁶ *Abdalov and others v. Azerbaijan*, ECHR, 28508/11, 37602/11 and 43776/11, 2019.

²⁷ *Uspaskich v. Lithuania*, ECHR, 14737/08, 2016.

²⁸ Lissa Repel, Beata Martin-Rozumilovic, Vasu Mohan, *Preserving Electoral Integrity During an Infodemic*, International Foundation for Electoral Systems, 2020.

Povodom ovog pitanja ne treba postupati onako kako je Mađarska postupila, usvajanjem jedne od odredbi Zakona o suzbijanju koronavirusa. Tom odredbom propisano je da će osoba koja tokom ovog posebnog pravnog režima pred velikim brojem ljudi tvrdi ili proširi netačnu činjenicu, ili pogrešno interpretira neku tačnu činjenicu kojom se može omesti ili spriječiti efikasnost zaštite od virusa, biti proglašena krivom za djelo za koje će se izreći kazna zatvora od jedne do pet godina. Formulacija ove odredbe je neprecizna i može dovesti do arbitrarnosti, na šta su ukazali i *Amnesty International* Mađarske, kao i mađarski Helsinški komitet. Uzimajući u obzir navedeno, Savjet Evrope bi trebalo da postupa drugačije, kroz donošenje smjernica za adekvatno korišćenje društvenih mreža u svrhe izborne kampanje i predlaganjem preciznih i adekvatnih sankcija za netačne informacije i govor mržnje.

6. Ograničenja biračkog prava

Biračko pravo je ustavom garantovano političko pravo državljana. Ono se sastoji od prava da biraju svoje predstavnike (aktivno biračko pravo) i prava da budu birani u biračka tijela (pasivno biračko pravo). Aktivno biračko pravo izražava biračku sposobnost,²⁹ a pasivno izražava „poslaničku sposobnost”. Biračko pravo razlikuje od izbornog prava koje obuhvata cjelokupnu izbornu problematiku, ono čini samo jedan njegov dio.

Evropski sud za ljudska prava ima bogatu praksu pri utvrđivanju legitimnih ograničenja aktivnog i pasivnog biračkog prava, a u ovom radu biće prezentovano nekoliko predmeta.

U odluci *Hilbe v. Lihtenstein*³⁰ navodi se da država nema obavezu da prizna biračko pravo državljanima koji žive u inostranstvu. Slično navedenom, u već pomenutom predmetu *Py v. France*, Sud je zauzeo stav da propisivanje obaveze prebivališta za ostvarivanje prava glasanja nije arbitrarno ograničenje aktivnog biračkog prava.

Važnim za buduće predmete smatra se odluka Suda da odredba britanskog zakonodavstva, po kojoj lice osuđeno na zatvorsku kaznu ne uživa biračko pravo tokom služenja te kazne, predstavlja povredu aktivnog biračkog prava (*Hirst v. United Kingdom*).³¹ Naime, Sud je naveo da je ograničenje biračkog prava imalo legitiman cilj, a to je da se djeluje podsticajno na ponašanje koje je primjereno uzornom građaninu. Iako postoji polje slobodno procjene, naglašava se da ono nije sveobuhvatno. Dodatno, ističe se da se zabrana odnosila na sve zatvorenike, bez obzira na prirodu ili težinu krivičnog djela, pa ova odredba britanskog zakonodavstva nije bila precizna i prouzrokovala je povredu prava na slobodne izbore.

²⁹ Ratko Marković (2008), str. 470.

³⁰ *Hilbe v. Lihtenstein*, ECHR, 31981/96, 1999.

³¹ *Hirst v. United Kingdom*, ECHR, 74025/01, 2005.

Još jedan primjer ovog shvatanja Suda je i postupanje u predmetu *Scoppola v. Italy*.³² Naime, italijansko zakonodavstvo je zabranjivalo korišćenje biračkog prava zatvorenicima koji su počinili određena krivična djela. Takođe, bilo je precizno određeno i trajanje ove zabrane u zavisnosti od posebnih karakteristika svakog slučaja. Zato ova zakonska odredba nije imala problem nepreciznosti i potencijalne diskriminacije kao britanska u gore navedenom primjeru. Zato je Sud donio odluku da u ovom predmetu nije bilo povrede prava na slobodne izbore.

Kada je riječ o glasanju duševno oboljelih osoba, od značaja za sudsku praksu je predmet *Alajos Kiss v. Hungary*.³³ U ovom predmetu Sud je utvrdio povredu prava na slobodne izbore, jer je mađarsko zakonodavstvo predviđalo apsolutnu zabranu glasanja za lica koja su pod starateljstvom. Podnositelj predstavke je zbog manične depresije bio pod djelimičnim starateljstvom. Sud je u odluci naveo da su duševno oboljele osobe posebno ranjiva grupa i da za ograničenje njihovih prava moraju postojati važni razlozi. U skladu sa navedenim, neophodno je bilo uvesti individualizovanu sudsku procjenu, umjesto automatskog ograničavanja prava svih osoba pod starateljstvom.

Sličan zaključak je Sud zauzeo i u predmetu *Marinov v. Bulgaria*³⁴, gdje je podnosiocu zahtjeva bilo oduzeto pravo glasa zbog stavljanja pod djelimično starateljstvo, a bez sudske procjene njegove sposobnosti da koristi svoje biračko pravo.

Drugačiji zaključak Sud je imao u predmetu protiv Danske³⁵, smatrajući da je u ovom predmetu zakonodavac pažljivo procijenio pitanje oduzimanja biračkog prava, što čini razliku u odnosu na predmet pokrenut protiv Mađarske. Preciznije, Sud je u ovom predmetu utvrdio da je zakonodavac odvagao suprotstavljene interese i vodio računa o srazmjernosti ograničenja, pa zbog toga nije došlo do povrede prava na slobodne izbore.

Sud u novijim presudama ističe da pasivno biračko pravo, ali i sva druga prava iz člana 3 Protokola broj 1 mogu biti predmet implicitnih ograničenja koja moraju imati legitimni cilj i biti saglasna s principom vladavine prava (*Petkov and Others v. Bulgaria*).³⁶

U slučaju *Podkolzina v Latvia*,³⁷ podnositeljki predstavke nije prihvaćena kandidatura zbog nedovoljnog poznavanja letonskog jezika, iako je ona podnijela potvrdu o poznavanju jezika koja nije dovedena u pitanje. Sud je utvrdio da je država imala pravo da kao uslov za kandidaturu odredi poznavanje letonskog jezika, ali nije imala pravo da organizuje ispitivanje bez objektivnih osnova pri utvrđivanju rezultata, čime je povrijedila pravo iz člana 3 Protokola broj 1.

³² *Scoppola v. Italy*, ECHR, 10249/03, 2012.

³³ *Alajos Kiss v. Hungary*, ECHR, 38832/06, 2010.

³⁴ *Anatoliy Marinov v. Bulgaria*, ECHR, 26081/17, 2022.

³⁵ *Strøbye i Rosenlind v. Denmark*, ECHR, 25802/18 i 27338/18, 2021.

³⁶ *Petkov and Others v. Bulgaria*, ECHR, 77568/01, 178/02 and 505/02, 2009.

³⁷ *Podkolzina v Latvia*, ECHR, 46726/99, 1999.

Depozit u iznosu od 160 eura kao uslov za kandidovanje Sud nije ocijenio kao povredu pasivnog biračkog prava (*Sukovetski v. Ukraine*)³⁸ zato što postoji legitiman cilj (sprečavanje neozbiljnih kandidatura), a osim toga, ukrajinsko zakonodavstvo je propisivalo da Ukrajina snosi dio troškova kampanje kako bi se omogućila veća ravnopravnost između kandidata.

7. Izborni sporovi

Zaštita biračkog prava je od posebnog značaja za integritet i demokratski karakter izbornog procesa. Za odluke izborne administracije i (potencijalno) nadležnih sudova o zaštiti biračkog prava propisani su kratki rokovi, sa ciljem da se što brže ostvari pravno dejstvo. S druge strane, treba s posebnom pažnjom pristupiti analizi pojava oblika koji mogu uticati na slobodno izražavanje volje birača, jer je donošenje odluka u izbornim sporovima uvijek ozbiljan izazov za nadležne organe.

Evropski sud za ljudska prava naglašava da određena greška u sprovođenju izbornih procedura nije dovoljna da bi se moglo reći da izbori nijesu sprovedeni u fer uslovima. Koncept slobodnih izbora biće ugrožen samo ako postoje dokazi da je zbog proceduralne greške došlo do značajnog ugrožavanja slobodne volje građana, npr. kada dođe do očiglednog mijenjanja volje birača, a organi izborne administracije nijesu obezbijedili djelotvorne pravne lijekove.³⁹

Osim navedenog, utvrđen je i standard da podnosioci predstavke moraju dokazati da je predstavka „ozbiljna i razumna” da bi je Sud uzeo u razmatranje.⁴⁰ Slično stanovište zauzeo je i Ustavni sud Crne Gore kada je donio odluku da je opštinska izborna komisija postupila ispravno jer je odbila žalbu sa obrazloženjem da „sve i da su navedene nepravilnosti iz žalbe tačne, one ne bi predstavljale bitne povrede biračkog prava”.⁴¹ Ustavni sud je u ovom predmetu naveo da se navodi odnose na „tehničke radnje u postupku sprovođenja izbora” koje suštinski nijesu narušile izborna pravila.

Za praksu je od posebne važnosti predmet *Mugemangango v. Belgium*⁴², zato što je podnositelju predstavke, koji je izgubio mjesto u parlamentu zbog razlike od 14 glasova, nadležna komisija odobrila ponovno ispitivanje 20000 glasova, ali je parlament (koji još nije konstituisan u datom trenutku) odlučio da to onemoguću i započne rad u novom sastavu. Evropski sud za ljudska prava je u ovom slučaju zaključio da je došlo do povrede člana 3 Protokola broj 1 zato što tijelo koje je donijelo odluku o potvrđi izbornih rezultata (parlament

³⁸ Sukovetski v. Ukraine, ECHR, 13716/02, 2002.

³⁹ Davydov and Others v. Russia, ECHR, 18967/07, 2017.

⁴⁰ Namat Alizev v. Azerbaijan, ECHR, 34717/10 and 8791/11, 2010., Gahramanli and Others v. Azerbaijan, 52286/11, 2015.

⁴¹ Odluka Ustavnog suda Republike Crne Gore br. 86/06.

⁴² Mugemangango v. Belgium, ECHR, 310/15, 2020.

u formiranju) nije bilo politički neutralno, pa zbog toga nije obezbijeđena zaštita od arbitrarnosti.

U predmetu *Sejdić & Finci v. Bosnia and Herzegovina*⁴³, predstavka je podnijeta zbog nemogućnosti da se kandiduju za članove Doma naroda Parlamentarne skupštine i Predsjedništva BiH kao pripadnici romske ili jevrejske nacionalne manjine, na osnovu odredbi Odjeljka IV i V Ustava BiH, kojima je propisano da samo pripadnici hrvatskog, bošnjačkog ili srpskog naroda imaju to pravo. BiH je 2002. godine postala član Savjeta Evrope i obavezala se izmijeniti izbornu zakonodavstvo koje diskriminiše pripadnike nacionalnih manjina u BiH uskraćujući im pravo da budu birani u određena državna tijela. BiH je ovu reformu trebalo da sprovede uz pomoć Venecijanske komisije koja je u svom izvještaju iz 2005. godine ukazala na potrebu za izmjenama ustavnih odredbi BiH, kako bi se uskladile sa Konvencijom, iznoseći konkretne predloge za ovu reformu. Po mišljenju Suda, nema razumnog i objektivnog opravdanja za zadržavanje na snazi postojećih odredbi koje predstavljaju diskriminaciju, a Sud je sa 14 glasova za i 3 protiv zaključio da je time prekršen član 14, zajedno sa čl. 3 Protokola 1 kojim se garantuje pravo na slobodne izbore. Član 1 Protokola 12 ima šire područje primjene u odnosu na član 14 i podrazumijeva zabranu diskriminacije u vezi sa bilo kojim pravom zagwarantovanim unutrašnjim pravnim normama. Stoga uključuje i pasivno biračko pravo za članove Predsjedništva, jer ovo državno tijelo kao nezakonodavno tijelo ne može biti obuhvaćeno domenom člana 3 Protokola 1. Shodno navedenom, Sud je sa 16 glasova za i jednim glasom protiv donio odluku da je došlo do povrede člana 1 Protokola 12.

Na predmet *Sejdić & Finci v. Bosnia & Herzegovina* Sud se pozvao prilikom odlučivanja u predmetu *Zornić v. Bosnia & Herzegovina*.⁴⁴ Naime, podnositeljka predstavke se u ovom predmetu žalila zbog povrede prava na slobodne izbore i postojanje diskriminacije. Isticala je da ne može biti izabrana da bude član Doma naroda BiH ili Predsjedništva BiH jer ne pripada konstitutivnim narodima, već se izjašnjava kao građanka Bosne i Hercegovine. Proglašavajući jednoglasno aplikaciju dopuštenom, Sud je presudio da je došlo do povrede člana 14 Konvencije u vezi sa članom 3 Protokola br. 1 u odnosu na nemogućnost da se podnositeljka predstavke kandiduje na izborima za Dom naroda Bosne i Hercegovine, kao i da je došlo do povrede člana 1 Protokola br. 12 u odnosu na nemogućnost da se podnositeljka predstavke kandiduje na izborima za Dom naroda Bosne i Hercegovine, te da je došlo do povrede člana 1. Protokola br. 12 u odnosu na nemogućnost kandidovanja na izborima za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Sud je u presudi između ostalog zaključio da „više od osamnaest godina nakon završetka tragičnog sukoba,

⁴³ *Sejdić & Finci v. Bosnia and Herzegovina*, ECHR, 27996/06 and 34836/06, 2009.

⁴⁴ *Zornić v. Bosnia & Herzegovina*, ECHR, 3681/06, 2014.

ne može postojati bilo kakav razlog za održavanje na snazi spornih ustavnih odredbi”, te da je „došlo vrijeme za politički sistem koji će svakom građaninu Bosne i Hercegovine osigurati pravo da se kandiduje na izborima za Predsjedništvo i Dom naroda Bosne i Hercegovine, bez diskriminacije po osnovu etničke pripadnosti i bez davanja posebnih prava konstitutivnim narodima uz isključivanje manjina ili građana Bosne i Hercegovine”

Odgovor na pitanje da li se član 6 Konvencije (pravo na pravično suđenje) može primjenjivati u slučaju izbornih sporova dat je u odluci u predmetu *Pierre-Bloch v. France*.⁴⁵ Ovom odlukom ističe se da izborni sporovi ne mogu biti tretirani u okviru člana 6 Konvencije, zato što su u pitanju politička, a ne građanska prava.

Pored toga, odugovlačenje u rješavanju izbornih sporova uticalo bi na političku i društvenu neizvjesnost i onemogućavalo redovno funkcionisanje organa vlasti. Na taj način bila bi ugrožena i vladavina prava kao temeljni ustavni princip.

Zaključne ocjene

Sadržaj rada pokazuje važnost ostvarivanja prava na slobodne izbore za stvaranje djelotvorne političke demokratije, što potvrđuje i broj presuda Evropskog suda za ljudska prava u ovoj oblasti, kao i potreba da u budućnosti treba dodatno razvijati praksu, uzimajući u obzir nove izazove za održavanje fer i slobodnih izbora.

Iz sadržaja rada, mogu se izvesti sljedeći zaključci:

1. Sud prepoznaje da su sloboda izražavanja (član 10) i pravo na slobodne izbore (član 3 Protokola broj 1) povezani i da je njihovo ostvarivanje od posebne važnosti za sprovođenje izbornog procesa.
2. Primjena člana 3 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda se odnosi samo na parlamentarne izbore.
3. Za neke elemente izbornog procesa (izborni sistem, izborna administracija i birački spisak) Sud ostavlja široko polje slobodne procjene, zato što se kroz primjenu različitih zakonskih rješenja može doći do istog cilja (slobodno izražene volje građana).
4. Polazeći od povećanja rizika od lažnih vijesti u izornoj kampanji korišćenjem društvenih mreža, bilo bi od značaja usvajanje smjernica za adekvatno korišćenje društvenih mreža u svrhe izborne kampanje i propisivanje adekvatnih sankcija za netačne informacije i govor mržnje.
5. Sud insistira na visokom stepenu preciznosti u kreiranju odredbi kojima se ograničava aktivno biračko pravo radi izbjegavanja arbitrarnosti u odlučivanju i potencijalna diskriminacija određenih kategorija stanovništva.

⁴⁵ *Pierre-Bloch v. France*, ECHR, 120/1996/732/938, 1997.

6. U praksi Suda je izgrađen standard da nije svaki propust izborne administracije osnov za ocjenu da izbori nijesu sprovedeni u fer uslovima, već da je potrebno da dođe do ozbiljne povrede slobodnog izražavanja građana.

7. Izborni sporovi ne spadaju u domen primjene člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Na kraju, iz svega proizilazi težišni stav da praksu Suda treba implementirati u nacionalne izborne sisteme kako bi na primjeren način bilo realizovano ustavno načelo o građaninu kao nosiocu suverene vlasti. Takvim pristupom dao bi se doprinos očuvanju i izgradnji vladavine prava kao načela i temeljne ustavne vrijednosti.

Literatura

1. Beširević, V, et al., *Komentar Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih Sloboda*, Službeni glasnik, Beograd, 2017.
2. Vukčević, M, Čupić, D, *Uvod u ljudska prava (drugo osavremenjeno izdanje)*, Podgorica, 2024.
3. Kasapović, M, *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb, 2003.
4. Lopez-Pintor, R, *Electoral Management bodies as Institutions of Governance*, Bureau for Development Policy, United Nations Development Programme, 2000.
5. Mikić, V, *Pojmovnik evropske ustavnosti*, Beograd, 2022.
6. Marković, R, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, 2008.
7. Omejec, J, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Evropskog suda za ljudska prava*, Zagreb, 2014.
8. Politička enciklopedija, Beograd, 1974.
9. Repel, L, Martin-Rozumilovic, B, Mohan, V, *Preserving Electoral Integrity During an Infodemic*, International Foundation for Electoral Systems, 2020.

Sudska praksa:

1. *Abdalov and others v. Azerbaijan*, ECHR, 28508/11, 37602/11 and 43776/11, 2019.
2. *Alajos Kiss v. Hungary*, ECHR, 38832/06, 2010.
3. *Anatolij Marinov v. Bulgaria*, ECHR, 26081/17, 2022.
4. *Bowman v. United Kingdom*, ECHR, 141/96, 1998.
5. *Davydov and Others v. Russia*, ECHR, 18967/07, 2017.
6. *Gabramanli and Others v. Azerbaijan*, ECHR, 52286/11, 2015.
7. *Georgian Labour Party v. Georgia*, ECHR, 9103/04, 2008.
8. *Hilbe v. Liechtenstein*, ECHR, 31981/96, 1999.
9. *Hirst v. United Kingdom*, ECHR, 74025/01, 2005.
10. *Liberal Party, R. and P. v. United Kingdom*, ECHR, 8765/79, 1980.
11. *Mathew Moinn and Klerfait v. Belgium*, ECHR, 9267/81, 1981.
12. *Namat Alizev v. Azerbaijan*, ECHR, 34717/10 and 8791/11, 2010.
13. *Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia*, ECHR, 55066/00, 2007.
14. *Party „Jaunie Demokrāti” and Partija „Mūsu Zeme” v. Latvia*, ECHR, 10547/07, 2007.
15. *Party Patria and Others v. the Republic of Moldova*, ECHR, 5113/15, 2020.

16. *Petkov and Others v. Bulgaria*, ECHR, 77568/01, 178/02 and 505/02, 2009.
17. *Pierre-Bloch v. France*, ECHR, 120/1996/732/938, 1997.
18. *Podkolzina v Latvia*, ECHR, 46726/99, 1999.
19. *Py v. France*, ECHR, 6289/99, 2001.
20. *Sejdić & Finci v. Bosnia and Herzegovina*, ECHR, 27996/06 and 34836/06, 2009.
21. *Scoppola v. Italy*, ECHR, 10249/03, 2012.
22. *Strobye i Rosenlind v. Denmark*, ECHR, 25802/18 i 27338/18, 2021.
23. *Sukovetski v. Ukraine*, ECHR, 13716/02, 2002.
24. *Uspaskich v. Lithuania*, ECHR, 14737/08, 2016.
25. *Zornić v. Bosnia & Herzegovina*, ECHR, 3681/06, 2014.
26. Odluka Ustavnog suda Republike Crne Gore br. 86/06.
27. Odluka Ustavnog suda Republike Crne Gore br. 91/02.
28. Odluka Ustavnog suda Republike Crne Gore br. 83/97.

Ivan Vukčević, PhD

CHALLENGES IN FACING ELECTORAL DISPUTES IN THE PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

The subject of this work is the analysis of the practice of the European Court of Human Rights in the field of protecting the right to free elections. This right is guaranteed under Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. Considering that the member states of the Council of Europe have different electoral systems, electoral bodies, and electoral rules, establishing common standards for conducting free elections represents a challenging endeavor. Therefore, establishing a framework for effective political democracy is an ongoing process, with constant adjustments in the fight against new ways of undermining the free will of citizens.

The aim of this work is to present the practice of the European Court of Human Rights in protecting the right to free elections through the analysis of the scope of application of Article 3 of Protocol No. 1, as well as to address important elements of the electoral process (electoral system, electoral administration, electoral threshold, etc.) in proceedings before the Court. The author's intention is also to show the extent of the use of the field of margin of appreciation in the application of this right, and how it affects the fulfillment of the rights of citizens and political parties. Finally, concluding remarks were made to highlight the basic directions of the Court's actions in the area of protecting electoral rights, as well as ideas for improving practice in the future. The author used normative and comparative methods in this paper.

Key words: free elections, parliament, court, European Convention on Human Rights, case law

