

УДК 342.72/.73 (094.2)  
342.8 (094.2)  
Изворни научни рад  
Предато: децембар 2004.  
BIBLID: 0550-2179, 38 (2004) 2:1: p. 95-120

*Бошко Триковић, асистент-приправник  
Правног факултета у Новом Саду*

## **ПОЛИТИЧКА ПРАВА И СЛОБОДЕ - МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ И ЊИХОВА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА У ДОМАЋЕМ ПРАВУ -**

***Сажетак:** Овај рад истражује међународне стандарде у области политичких права и слобода и они се уоређују са стањем у домаћем праву. Међународни стандарди су обрађени преко три целине које се односе на документе донете у оквиру Уједињених нација, Савета Европе и Организације за европску безбедност и сарадњу. Имплементација стандарда је обрађена кроз домаћу правну регулативу и праксу. У закључку су дати предлози како се може унапредити стање политичких права и слобода код нас.*

***Кључне речи:** политичка права и слобода, међународни стандарди, изборна права*

### **Увод – основни појмови**

#### **Политичка права и слобода**

Полазна тачка у одређивању појма политичких права би требало да буде појам политике, односно одговор на питање шта то одређује неку активност као политичку. Ако се политичке активности одреде као оне које се по садржају односе на послове заједнице (на ма ком нивоу се она конституисала) а по форми

одвијају у домену јавног (а не приватног),<sup>1</sup> онда се политичка права дефинишу као она која обезбеђују појединцу, као субјекту политичких права, несметано обављање политичких делатности и учествовање у политичком животу. Основни смисао и сврха политичких права је да обезбеде носиоцима ових права учествовање у обављању послова заједнице.<sup>2</sup> Због оваквог свог карактера називају се још и правима *суделовања*, односно правима *активног стицања*.

Традиционално, у политичка права и слободе се сврставају: бирачко право, право на учествовање у јавним пословима, право на равноправан приступ јавним службама, али и слобода мирног окупљања, слобода удруживања и право политичког организовања, слобода штампе и слобода изражавања. Сва ова права остварују се у сфери политичког живота. Нека од њих, међутим, само посредно омогућавају утицај на обављање јавних послова, стварајући предуслове за такав утицај.<sup>3</sup> Таква права и слободе се могу окарактерисати као *посредно-политичка права* и слободе или политичка права и слободе у ширем смислу и у ту групу би се могле сврстати слобода мирног окупљања, слобода удруживања и право политичког организовања, слобода штампе и слобода изражавања. Дакле, ова права и слободе омогућавају политичко деловање, али не непосредно већ само посредно.

С друге стране, постоје права и слободе која непосредно омогућавају политичку партиципацију грађана и она се могу окарактерисати као *непосредно-политичка права* и слободе или политичка права у ужем смислу. У овој другој групи су основна и најзначајнија следећа права: бирачко право (активно и пасивно), право на учествовање у јавним пословима, право на равноправан приступ јавним службама и право на слободне и поштене изборе.<sup>4</sup>

### Међународни стандард

Под појмом међународног стандарда се често подразумева више различитих ствари. Једно схватање је да су међународни стандарди „појмови које норме међународног права садрже без посебног дефинисања”<sup>5</sup>. Такође, под стан-

<sup>1</sup> Види Слободан Самарџић, Политика, у *Енциклопедија политичке културе*, Београд, 1993, стр. 882-884.

<sup>2</sup> Политичка права су само општа (универзална) грађанска права. Права која се остварују на основу неког положаја (*positional rights*), какво је, на пример, право председника Републике да предлаже кандидата за председника Владе, нису општа права јер је само мали број појединаца у прилици да их користи иако, у садржинском смислу, служе обављању политичке делатности. Видети шире у Martin Rex, *A System of Rights*, Oxford, 1997, стр. 98-99.

<sup>3</sup> Војин Димитријевић, Милан Пауновић, Владимир Ђерић, *Људска права – уџбеник*, Београд, 1997, стр. 345.

<sup>4</sup> Због ограничености простора, у овом раду се посебно не разматрају посредно-политичка права и слободе, а под термином политичка права и слободе ће се подразумевати политичка права и слободе у ужем смислу. Такође, акценат је стављен на права везана за изборе, као најзначајнија права у овој групи која одражавају саму суштину политичких права и слобода у ужем смислу.

<sup>5</sup> Димитријевић, Милан Пауновић, Владимир Ђерић, *истио*, стр. 68.

дардима се могу подразумевати правно обавезујуће норме међународног карактера из неке области.<sup>6</sup> Међутим, да би се говорило о међународним стандардима у некој области потребно је прецизно дефинисати појам међународног стандарда и његове елементе.

Под међународним стандардом политичких права и слобода треба подразумевати норме или принципе из ове области који су међународног карактера, а на које је држава пристала да се обавезе.<sup>7</sup> Под обавезом државе треба подразумевати како правне, тако и политичке обавезе које она преузима („меко међународно право”).<sup>8</sup>

### **Имплементација**

Имплементација представља уношење обавеза међународног карактера (стандарда) у домаће право. Али имплементација се не одиграва само на нормативном плану. Она подразумева предузимање свих потребних мера (од стране државе) које се морају учинити да би субјект појединог права могао у потпуности да остварује своје право. Дакле, није довољно навести у неком општем правном акту каталог права која се гарантују да би се могло говорити о имплементацији међународних стандарда. Потребно је да та права буду и заштићена, односно да њихов носилац, уколико дође до противправног ограничавања његових права, има могућност да употреби делотворно правно средство. Осим овога, држава је дужна да предузима и све друге потребне мере да би се омогућило ефективно уживање загарантованих права. Практично, битно је да имплементација међународних стандарда ефикасно омогућава остваривање норми о људским правима, без обзира на конкретан начин уношења стандарда у домаће право. О томе морају да се старају сви државни органи, па се тако имплементација стандарда може посматрати не само као легислативни, већ и као судски и егzekутивни феномен.

## **Политичка права и слободе у ужем смислу**

### **– преглед међународних стандарда**

Током историје, у различитим системима, појединац је на различите начине био укључиван у одлучивање о стварима које се односе на читаву заједницу (односно био искључиван из ових процеса). Данас је гарантовање права на

<sup>6</sup> Овакво одређење је уобичајено у колоквијалној употреби.

<sup>7</sup> Наведено схватање појма међународног стандарда ће бити у употреби у овом раду.

<sup>8</sup> Уколико би се у обзир узимала само правно обавезујућа правила (заштићена правним санкцијама) ван предмета проучавања би остали многи стандарди из ове области. То нарочито важи за документе усвојене у оквиру ОЕБС (односно КЕБС).

учествовање у јавним пословима, као и свих посебних права која ово опште право подразумева, више или мање прихваћен модел конституисања политичке заједнице у свим деловима света.<sup>9</sup> На универзалном нивоу, ова права су гарантована Универзалном декларацијом о људским правима<sup>10</sup> из 1948. године и Међународним пактом о грађанским и политичким правима<sup>11</sup> из 1966. године, као и многим другим уговорима и декларацијама мањег значаја. На регионалном нивоу, европски, амерички и афрички систем гарантују политичка права и слободе.

Од значаја за право Србије и Црне Горе су универзални систем људских права, успостављен у оквиру Уједињених нација, и европски системи људских права и слобода Савета Европе и Организације за европску безбедност и сарадњу.

### Стандарди Уједињених нација

Због своје развијености и универзалности, као и правно обавезујућег карактера, Стандарди Уједињених нација се могу сматрати најважнијим међународним стандардима. У области политичких права и слобода у ужем смислу, ови стандарди обухватају три централна права: право на учествовање у јавним пословима, право на равноправан приступ јавним службама и право на слободне, поштене и истинске изборе.<sup>12</sup> За разлику од Пакта, Универзална декларација, поред гарантовања ових права истиче да је воља народа основа државне власти, што је значајно због тога што се на тај начин, међународним актом, установљава демократски принцип као основ конституисања политичке заједнице. Иако можда није тачна констатација да је формулација у Декларацији после-

<sup>9</sup> Чак и најнедемократскији режими готово никада не прихватају квалификатив да су „недемократски” често се представљајући као чувари демократског поретка.

<sup>10</sup> Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација 217 (III) од 10. децембра 1948. године

<sup>11</sup> Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација 2200 (XXI) од 16. децембра 1966. године, ступио на снагу 23. марта 1976. године

<sup>12</sup> Универзална декларација о људским правима, члан 21:

1. Свако има право да учествује у управљању јавним пословима своје земље, непосредно или преко слободно изабраних представника.
  2. Свако има право да на равноправној основи ступа у јавну службу у својој земљи.
  3. Воља народа је основа државне власти: ова воља треба да се изражава на повременим и истинским (*genuine*) изборима, који ће се спроводити општим и једнаким правом гласа, тајним гласањем или одговарајућим поступком којим се обезбеђује слобода гласања
- Међународни пакт о грађанским и политичким правима, члан 25:
- Сваки грађанин има право и могућност, без икакве дискриминације поменуте у члану 2. и без неоснованих ограничења:
- а) да учествује у управљању јавним пословима, било непосредно, било преко слободно изабраних представника;
  - б) да бира и да буде биран на повременим, истинским, општим, једнаким и тајним изборима, који обезбеђују слободно изражавање воље бирача;
  - ц) да буде примљен, под општим и једнаким условима, у јавне службе своје земље.

дица тога што у моменту њеног доношења у Уједињеним нацијама хегемонија либералних демократија није долазила у питање,<sup>13</sup> несумњиво је утицај либералних демократија био много снажнији него приликом доношења Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Такође, приликом доношења декларације се полазило од њеног, тада,<sup>14</sup> правно необавезујућег карактера, па су гаранције понекад много шире него у готово две деценије касније усвојеном Пакту.

Због општег карактера норми из Декларације и Пакта, тела Уједињених нација задужена за људска права су додатно прецизирала поједине стандарде. Подкомисија за превенцију дискриминације и заштиту мањина је 1962. године усвојила Нацрт општих принципа о слободи и недискриминацији у области политичких права,<sup>15</sup> а 1989. године је Комисија за људска права усвојила Оквир за будуће покушаје унапређивања ефикасности принципа периодичних и истинских избора.<sup>16</sup>

Осим ова три права, гарантована Декларацијом и Пактом, од значаја за политичка права и слободе у ужем смислу су још неке гаранције предвиђене инструментима Уједињених нација. Пре свега, то је забрана дискриминације по основу политичког или другог мишљења, као и расе, боје, пола, језика, вероисповести, националног или друштвеног порекла, имовине, рођења или другог статуса.<sup>17</sup> Такође, једна од битних гаранција која је предуслов остваривања политичких права је право народа на самоопредељење,<sup>18</sup> нарочито у такозваном „унутрашњем” смислу, схваћено као право народа да бира систем владавине као и природу режима који се бира.<sup>19</sup> Осим тога, велики број инструмената Уједињених нација се осврће на принципе који леже у основи демократске партиципације грађана. То се посебно односи на право народа да слободно одређују свој политички статус,<sup>20</sup> право свих друштвених група на активно учешће у

<sup>13</sup> Steven Wheatley, *Democracy in International Law: A European Perspective*, *International and Comparative Law Quarterly*, Oxford, April 2002.

<sup>14</sup> Иако донета као акт који треба да да ближи садржај обавези поштовања људских права, која је установљена Повељом Уједињених нација, данас постоји широко уверење да је декларација постала део обичајног права и, самим тим, да је правно обавезујућа.

<sup>15</sup> Резолуција 1 (XIV) усвојена на четрнаестој седници Подкомисије за превенцију дискриминације и заштиту мањина 1962. године, анекс

<sup>16</sup> Резолуција комисије за људска права 1989/51 од 7. марта 1989. године, анекс

<sup>17</sup> Универзална декларација о људским правима (чл. 2) и Међународни пакт о грађанским и политичким правима (чл. 2).

<sup>18</sup> Повеља Уједињених нација (чл. 1 ст. 2) и Међународни пакт о грађанским и политичким правима (чл. 1).

<sup>19</sup> Исто тако и Општи коментар Комитета за људска права 12, члан 1 усвојен на 21. седници 1984. године

<sup>20</sup> Декларација о гарантовању независности колонијалним земљама и народима, чл. 2, Резолуција Генералне скупштине УН 1514 (XV) од 14. децембра 1960. године и Међународни пакт о грађанским и политичким правима (чл. 1).

одређивању и достизању циљева развоја,<sup>21</sup> право свих људи да учествују у политичком животу земље,<sup>22</sup> итд.

Универзална декларација и Међународни пакт о грађанским и политичким правима гарантују и читав низ политичких права и слобода у ширем смислу, као што су слобода изражавања, удруживања и окупљања.

При разматрању стандарда међународног карактера, неопходан је осврт на поједине од *критеријума*<sup>23</sup> које инструменти садрже, а који се односе на политичку партиципацију. Пре свега, у већини докумената Уједињених нација се истиче да општа политичка партиципација мора да буде *слободна*. Иако се не одређује начин помоћу ког би се таква слобода обезбедила, суштина је јасна – да би било слободно, учествовање у изборном процесу треба да се одвија у атмосфери коју карактерише одсуство притисака и присуство широког спектра људских права, како општих тако и посредно политичких.<sup>24</sup> Осим тога, и Универзална декларација и Међународни пакт истичу тајност гласања, односно тајност садржаја гласа, као један од неопходних услова да би избори били слободни. Овај услов подразумева обезбеђивање тајности гласа, како са техничке стране (гласачки листови, паравани) тако и са правне стране. У овом другом смислу потребно је обезбедити да нико не може бити приморан да открије садржај свог гласа на изборима.<sup>25</sup> Заправо, најбољи показатељ да ли су избори заиста слободни представља ниво до ког они обезбеђују потпуно изражавање политичке воље народа. Према Универзалној декларацији, таква слободна воља представља основ легитимне државне власти.<sup>26</sup>

Према изворима Уједињених нација, избори такође треба да буду *правични*. Било какве мере које би мењале вољу народа би биле у супротности са чланом 21 Универзалне декларације и чиниле би изборе неправичним. Да би избори били правични, неопходно је да бирачко право буде опште и једнако. Према Нацрту општих принципа о слободи и недискриминацији у области по-

<sup>21</sup> Декларација о друштвеном напретку и развоју, чл. 5 (с), Резолуција Генералне скупштине УН 2542 (XXIV) од 11. децембра 1969. године

<sup>22</sup> Поред Универзалне декларације о људским правима и Међународног пакта о грађанским и политичким правима и Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима (Резолуција Генералне скупштине УН 2200 А (XXI) од 16. децембра 1966. године) ово право, суштински, гарантују и члан 5 (с) Међународне конвенције о елиминацији свих облика расне дискриминације (Резолуција Генералне скупштине УН 2106 А (XX) од 21. децембра 1965. године), члан II (с) Међународне конвенције о спречавању и кажњавању злочина апартхејда (Резолуција Генералне скупштине УН 3068 (XXVIII) од 30. новембра 1973. године) и члан 7 Конвенције о елиминацији свих облика дискриминације жена (Резолуција Генералне скупштине УН 34/180 од 18. децембра 1979. године).

<sup>23</sup> Међународни критеријуми су они појмови чије значење се не одређује у тексту норме, који треба да буду задовољени да би стандард био испоштован и чије је тумачење неопходно да би се норма могла применити.

<sup>24</sup> *Human Rights and Elections – A Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections*, Centre for Human Rights, United Nations, New York and Geneva, 1994, стр. 6-10.

<sup>25</sup> Нацрт општих принципа о слободи и недискриминацији у области политичких права, члан 6.

<sup>26</sup> Универзална декларација о људским правима, члан 21, став 3.

литичких права, *ојшиџе бирачко йраво* значи да, када су избори непосредни, у бирачки списак морају бити укључени сви они који испуњавају услове за стицање активног бирачког права.<sup>27</sup> Комитет за људска права је у свом раду донео и неке смернице о томе шта се сматра неприхватљивим условима за стицање бирачког права:

- 1) економски услови (везани за приходе, имовину и сл.);
- 2) услов пребивалишта постављен престога,<sup>28</sup>
- 3) ограничења права гласа за натурализоване држављане;
- 4) услови који се тичу познавања језика;
- 5) услов писмености;
- 6) превелика ограничења права гласа осуђеника.

Такође, лишења бирачког права због изборних престога морају бити временски ограничена.<sup>29</sup>

Даље, да би избори били правични, према стандардима Уједињених нација, потребно је онемогућити било какву дискриминацију. У том смислу, расну дискриминацију у области политичких права забрањује Међународна конвенција за елиминацију свих облика расне дискриминације.<sup>30</sup> Три документа изричито забрањују дискриминацију жена или њихово искључивање из политичких процеса. То су: Декларација о елиминацији дискриминације жена,<sup>31</sup> Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена<sup>32</sup> и Конвенција о политичким правима жена<sup>33</sup>. Напослетку, Међународна конвенција о спречавању и кажњавању злочина апартхејда<sup>34</sup> забрањује правне и друге мере које би спречавале поједине расне групе да учествују у политичком животу земље.

Неке од мера, према члану XI Нацрта општих принципа о слободи и недискриминацији у области политичких права, неће се сматрати дискриминаторним. То су, пре свега, постављање разумних услова за стицање бирачког права, захтевање разумних квалификација потребних за именовање на јавну функцију које произлазе из природе те функције, као и одређивање разумних рокова који морају протећи пре него што натурализовани држављани стекну могућност да користе своја политичка права. Оно што је нарочито значајно је да се према овом члану различите мере афирмативне акције неће сматрати дискриминаторним, под условом да трају само онолико колико постоји потреба за њима и да се уводе у мери која је неопходна. Оваквим мерама се сматрају оне које обезбеђују адекватну политичку представљеност неког дела попула-

<sup>27</sup> члан 5 (с)

<sup>28</sup> Комитет сматра да је захтев за седмогодишњим пребивалиштем неприхватљив (CCPR/C/SR.265 (1981.))

<sup>29</sup> *Human Rights and Elections – A Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections*, стр. 10-11.

<sup>30</sup> члан 5 (с)

<sup>31</sup> Резолуција Генералне скупштине УН 2263 (XXII) од 7. новембра 1967. године, члан 4

<sup>32</sup> члан 7

<sup>33</sup> Резолуција Генералне скупштине УН 640 (VII) од 20. децембра 1952. године, чланови I-III

<sup>34</sup> члан II (с)

ције чији су припадници фактички неједнаки са остатком популације због политичких, економских, религијских, социјалних, историјских или културних разлога. Такође, то су и оне мере које обезбеђују уравнотежену представљеност родно различитих делова популације.

Поред општег бирачког права, још један од елемената правичности избора је *једнакости бирачког права*. У том смислу, Нацрт општих принципа изричито предвиђа<sup>35</sup> да се бирачко право стиче под једнаким условима и да сваки глас има исту „тежину”, тј. да важи правило „једна особа – један глас” које значи да сваки бирач располаже једнаким бројем гласова. Изборне јединице треба да буду формиране тако да обезбеђују ову једнакост и потпуно верно изражавање воље бирача на изборима.

Свакако да, поред свега овога, део захтева за правичним изборима представља и читав низ техничких и правних мера за спречавање повреда, превара и манипулација. Такве мере пре свега подразумевају формирање непристрасне изборне администрације, што представља обавезу националних институција једне земље, према члану III Оквира за будуће покушаје унапређивања ефикасности принципа периодичних и истинских избора.

Још један од критеријума везаних за испуњавање стандарда политичких права је *периодичности* избора. Он је као један од захтева истакнут и у Универзалној декларацији<sup>36</sup> и Међународном пакту<sup>37</sup>. Иако није прецизирано колико ти периоди треба да трају, у Нацрту<sup>38</sup> се истиче да треба да буду разумни и да обезбеђују да је воља народа стални основ државне власти.

Одлагање заказаних избора због ванредног стања може бити дозвољено под одређеним, рестриктивно постављеним, околностима. Такве мере морају бити у сагласности са међународним стандардима који важе за дерогацију права услед ванредних околности и морају бити у циљу „обезбеђења потребног признања и поштовања права и слобода других, као и задовољења правичних захтева морала, јавног поретка и општег благостања у демократском друштву”<sup>39</sup>. У складу с тим, нарушавање периодичности избора би било противно међународним стандардима, осим под овим изузетним околностима.

И Универзална декларација и Међународни пакт, уводећи још један од међународних критеријума везаних за изборе, налажу да избори морају бити *истински*. Тај критеријум обухвата два елемента: с једне стране, он се односи на инкорпорацију свих раније поменутих критеријума док, с друге стране, поставља захтев да избори омогућавају одражавање слободно исказане воље бирача.<sup>40</sup> Избори морају бити организовани тако да омогућавају расподелу мандата

<sup>35</sup> члан 5 (а)

<sup>36</sup> члан 21 став 3

<sup>37</sup> члан 25 (b)

<sup>38</sup> члан VII

<sup>39</sup> Универзална декларација о људским правима, члан 29. став 2, видети такође члан 4 став 1 Међународног пакта о грађанским и политичким правима

<sup>40</sup> *Human Rights and Elections – A Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections*, стр. 12.



у складу са раније утврђеном формулом која је прихватљива за грађане. Они имају, сами или преко изабраних представника, пуну слободу са становишта међународних стандарда да одреде који ће систем бити примењен. Такође, представници изабрани на „истинским” изборима морају након избора заиста бити у прилици да врше власт која им је поверена, у складу са законом.

Истински избори подразумевају и стварну могућност избора. Да би она била омогућена, потребно је да у датој земљи постоји политички плурализам, на шта посебну пажњу обраћа Комитет за људска права приликом разматрања извештаја које државе подносе.<sup>41</sup> Нацрт генералних принципа предвиђа да сваки бирач мора бити слободан да гласа за листу кандидата или кандидата ког преферира и да нико неће бити примораван да гласа за одређену листу или кандидата. Такође, пуна слобода изражавања опозиционих ставова мора бити обезбеђена, као и организовање и слободно функционисање политичких странака и њихово право да представљају кандидате на изборима.<sup>42</sup> Читав низ гарантованих политичких права у ширем смислу је неопходан да би се обезбедило да уживање политичких права у ужем смислу, која су непосредније везана за изборе, буде истинско. Систем који поштује таква права пружа најбољи оквир за омогућавање стварног избора бирачима.

Једно од права које свакако доприноси томе је право на равноправан приступ јавним службама. Универзална декларација гарантује ово право истовремено забрањујући неразумна ограничења кандидовања, што у крајњој инстанци ограничава и право грађана да бирају.<sup>43</sup> Међународни пакт о грађанским и политичким правима проширује ово право на право сваког да буде биран и да равноправно ступа у јавне службе.<sup>44</sup> Није дозвољена било каква дискриминација у погледу овог права која се базира на раси, полу, нацији или неким другим арбитрарним класификацијама. Одређени услови за стицање овог права, као што су године старости, пословна способност и држављанство сматрају се разумним.<sup>45</sup> Дискриминација је забрањена истим оним инструментима који гарантују недискриминацију у области активног бирачког права.<sup>46</sup> Примена одредаба о забрани дискриминације омогућава најшири могући, истински, избор међу кандидатима као и њихово индивидуално пасивно бирачко право.

Осим тога, да би избори били истински потребно је да слобода избора буде заснована на информисаности о кандидатима. Добро организовано и непристрасно информисање је један од кључних елемената истинских избора.

<sup>41</sup> исто, стр. 12.

<sup>42</sup> Нацрт општих принципа о слободи и недискриминацији у области политичких права, члан VIII (a) и (d)

<sup>43</sup> члан 21 став 2

<sup>44</sup> члан 25 (b) и (c)

<sup>45</sup> *Human Rights and Elections – A Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections*, стр. 13.

<sup>46</sup> Међународна конвенција за елиминацију свих облика расне дискриминације, члан 5 (c), Декларација о елиминацији дискриминације жена, члан 4 (a) и (c), Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена, члан 7 (a) и (b), Конвенција о политичким правима жена, чланови II и III и Међународна конвенција о спречавању и кажњавању злочина апартејда, члан II (c)

Према Оквиру за будуће покушаје унапређивања ефикасности принципа периодичних и истинских избора,<sup>47</sup> да би се обезбедило да избори буду истински, држава може позвати посматраче или тражити саветодавне услуге, што им могу омогућити како регионалне организације тако и Уједињене нације. С једне стране, посматрачи могу бити ефектно средство потврђивања избора као истинских, док, с друге стране, само њихово присуство може допринети превенцији изборних манипулација. Такође, присуство независних и објективних посматрача може охрабрити грађане да учествују у политичком процесу и да слободно изразе своју политичку вољу.

### Стандарди Савета Европе

У погледу стандарда Савета Европе, који се тичу политичких права у ужем смислу, ситуација је на нормативном плану далеко јаснија него када су у питању стандарди Уједињених нација. Ово стога што не постоји више различитих извора који се баве овим питањем већ само једна одредба садржана у члану 3 Првог протокола<sup>48</sup> Конвенције за заштиту људских права и основних слобода,<sup>49</sup> која гласи: „Високе стране уговорнице се обавезују да у разумним временским размацима одржавају слободне изборе са тајним гласањем, под условима који обезбеђују слободно изражавање мишљења народа при избору законодавних тела.”

Иако се, према преамбули Конвенције, основна људска права и слободе најбоље остварују „стварном политичком демократијом”, гарантовање права на слободне изборе, као права од есенцијалне важности за остваривање таквог предуслова, није извршено самом Конвенцијом већ накнадним Протоколом. И не само да гаранција долази касније у односу на Конвенцију, већ сама ширина формулације не представља корак напред у односу на члан 21. раније донете Универзалне декларације о људским правима. Осим тога, ова гаранција је ужа и од оне садржане у члану 25. Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Све то говори у прилог тезе да државе уговорнице нису имале стварну и искрену намеру да у том тренутку гарантовањем оваквог права, које задире у питања која су се традиционално сматрала унутрашњим стварима сваке државе, ограниче подручје своје слободе у области уређивања избора. Поготово то нису желеле да чине инструментом који је једини обезбеђивао ефикасну међународноправну заштиту људских права. Због тога су писци Конвенције дуго и пажљиво разматрали ово питање свесни његове важности. Та њихова опрезност, помешана са поменутиим политичким и неким техничким потешкоћама које су се јавиле у Комитету министара, довела је до тога да се ово право не нађе у тексту Конвенције.<sup>50</sup> Међутим, већи део празнина у тексту је попуњен праксом органа основаних Европском конвенцијом.

<sup>47</sup> члан IV

<sup>48</sup> Париз, 20. март 1952. године, ступио на снагу 18. маја 1954. године

<sup>49</sup> Рим, 4. новембар 1950. године, ступила на снагу 3. септембра 1953. године

<sup>50</sup> John J. Cremona, *The Right to Free Elections in European Convention on Human Rights, y Protecting Human Rights: The European Perspective*, Köln, 2000, стр. 310.

Прва недоумица која се јавља при тумачењу ове одредбе је питање да ли она успоставља само обавезу за државе потписнице, а да при том не гарантује и бирачко право као индивидуално право. Основ за различита тумачења пружа чињеница да су при гарантовању других права обично коришћене формулације из којих недвосмислено произлази да је право гарантовано појединцима.<sup>51</sup> Чак је и пракса поступања Европске комисије за људска права у почетку ишла у том правцу – сматрало се да је члан 3 Протокола 1 примењив само у случају међудржавних поступака. Индивидуалне представке нису сматране дозвољеним у погледу ове гаранције.<sup>52</sup>

Међутим, промена праксе је уследила 1967. године када Комисија одлучује да гаранција слободних избора из тог члана подразумева у себи и опште бирачко право.<sup>53</sup> Након тога, Комисија је у једној одлуци из 1975. године закључила да овај члан зајемчује активно и пасивно бирачко право, у складу са начелима слободе и једнакости садржаним у члану 1 Конвенције.<sup>54</sup> Ова пракса је потврђена и у једној од најзначајнијих пресуда Европског суда за људска права по овом члану, *Матје-Моен и Клерфај (Mathieu-Mohin and Clerfayt)*,<sup>55</sup> где се каже да је „понекад из овог члана извлечен закључак да исти не заснива индивидуална права и слободе 'непосредно зајемчене свакоме' ко потпада под надлежност држава уговорница, већ да искључиво ствара обавезе између држава”<sup>56</sup>. Међутим, Суд у истој одлуци налази да овакво рестриктивно схватање није одрживо. Суд оправдање за овакав став проналази у преамбули Протокола 1, која његов циљ одређује као осигуравање скупног спровођења извесних права и слобода која нису укључена у Конвенцију. Такође, преамбула Протокола 4<sup>57</sup> говори о правима и слободама гарантованим члановима од 1 до 3 Протокола 1. Суд се позива на *travaux préparatoires* за Протокол 1 где се на више места говори о политичким правима и слободама појединца, праву на слободне изборе и сл.<sup>58</sup> Дакле, закључује Суд, „помињање високих страна уговорница у члану 3 не одражава неку суштинску разлику у односу на остале одредбе Конвенције и протокола. Разлог за ово, чини се, пре лежи у жељи да се преузетим обавезама прида већа озбиљност, као и у чињеници да је примарна обавеза у овом погледу, не обавеза уздржавања или немешања (као што је то случај са већином грађанских и политичких права), већ обавеза државе да донесе кон-

<sup>51</sup> формулације при гарантовању права обично гласе „свако има право...” и „нико не може бити...”, а не „високе стране уговорнице се обавезују...”

<sup>52</sup> представка 530/59, одлука од 4. јануара 1960. године и представка 1065/61, одлука од 30. маја 1961. године

<sup>53</sup> представка 2728/66, одлука од 6. октобра 1967. године

<sup>54</sup> представке 6745 и 6746/74, одлука од 30. маја 1975. године

<sup>55</sup> *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, пресуда од 2. марта 1987. године, серија А бр. 113, у *Политичка права и слободе*, приредио др Милан Пауновић, Београд, 1997, стр. 282-308.

<sup>56</sup> *исто*, тачка 48.

<sup>57</sup> Стразбур, 16. септембар 1963, ступио на снагу 2. маја 1968. године

<sup>58</sup> *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, тачка 49.

кретне мере за одржавање демократских избора<sup>59</sup>. Стога се овде, за разлику од поменутог случаја из 1967. године који успоставља концепт „општег права гласа”, ради о концепту субјективног права на политичку партиципацију – схваћеног као гарантовање активног и пасивног бирачког права.

Активно бирачко право или право грађана да бирају подразумева само њихово право да активно учествују у изборима. Из досадашње праксе се не може извући закључак да постоји и негативно право – право да се не гласа. Ово је важно због потврде, на овај начин дате од стране Европске комисије за људска права, да државе имају слободу да утврде обавезу гласања. То што избори треба да буду слободни значи само да изражавање воље мора бити слободно, а не и да су бирачи слободни да одлуче да не гласају уколико у датој држави постоји обавеза гласања.<sup>60</sup>

Пасивно бирачко право је проширено и на право изабраног посланика да учествује у раду законодавног тела, односно да своје право ефективно и користи јер би у супротном изгубило смисао.<sup>61</sup>

Слично инструментима Уједињених нација, Европска конвенција предвиђа неке критеријуме за процену испуњености стандарда садржаног у норми. Пре свега, избори морају да се одржавају у разумним временским размацима (тј. да буду *периодични*). О томе да ли су интервали разумни мора се одлучивати у светлу сврхе парламентарних избора. Та сврха је да се обезбеди да се промене у јавном мњењу одразе на оне који представљају грађане. При томе треба водити рачуна да „парламент у принципу мора бити у позицији да развије и изврши своје законодавне намере, укључујући и дугорочне легислативне планове”<sup>62</sup>.

Други критеријум се тиче *слободних* избора са *јавним гласањем*. У вези с тим, изражавање мишљења народа према Конвенцији мора бити *слободно*. Ни ови критеријуми се не разликују од оног што предвиђају инструменти Уједињених нација. Заправо се ради о критеријуму *истинских* избора, иако се он у Европској конвенцији експлицитно не помиње. Као што је већ наведено, он подразумева све ове критеријуме као и заштиту посредно политичких права која су гарантована Конвенцијом.

Ови стандарди се односе на изборе за законодавна тела, па се поставља питање која се тела могу квалификовати као таква. Одговор на то може дати само унутрашње право једне државе.<sup>63</sup> Како је Суд утврдио у случају *Матје-Морен* и *Клерфај*, термин законодавна тела мора бити схваћен у смислу уставног система државе, односно овлашћења датих том телу. Такође, Суд је позвавши се на *travaux préparatoires* закључио да се стандарди морају применити барем на један

<sup>59</sup> исто, тачка 50.

<sup>60</sup> John J. Cremona, *исто*, стр. 312-313, шире о праву да се не гласа видети у Heather Lardy, *Is there a Right not to Vote?*, Oxford Journal of Legal Studies, June 2004, Oxford

<sup>61</sup> *исто*, стр. 313.

<sup>62</sup> *исто*, стр. 314.

<sup>63</sup> Дона Гомиен, *Крашак водич кроз Европску конвенцију о људским правима*, Београд, 1996, стр. 93.

дом, уколико их има два или више.<sup>64</sup> Што се тиче представничких тела федералних јединица, оне су уобичајено сматране законодавним органима, али се овај члан не може применити на изборе за тела која имају само делегирана овлашћења и која се налазе под контролом органа образованих за ниво целе државе.<sup>65</sup>

Овако рестриктиван приступ, који онемогућава примену овог члана на изборе за таква представничка тела (која се образују на нивоу општина или региона), у садејству са ограничењима садржаним у самом тексту члана 3 (он се не примењује, на пример, на изборе за шефа државе или референдуме), доводи до веома суженог поља примене ове гаранције. Заиста је тешко наћи оправдање за овако уску формулацију. Нарочито због тога што се у националним правима не прави разлика између тих избора, са становишта људских права. Иако је размљиво да су писци Конвенције желели да нагласе значај избора законодавних тела то свакако није био разлог за увођење оваквих ограничења. Практична последица свега тога је да ће појединци чија су непосредно политичка права повређена приликом избора моћи да их заштите пред Европским судом за људска права само у случају да се ради о изборима за национална законодавна тела.<sup>66</sup>

Ограничења права на слободне изборе и бирачког права, која су садржана у самом тексту норме, нису једина ограничења која постоје јер ова права не спадају у апсолутно заштићена права. Дерогације које предвиђа сама Конвенција се, пре свега, односе на ратно стање или стање друге јавне опасности.<sup>67</sup> Такође, дозвољена су ограничења политичке делатности странаца,<sup>68</sup> а права се, наравно, могу уживати тако да не ограничавају или поништавају права загарантована другима.<sup>69</sup> Ова ограничења важе и за многа друга права из Конвенције. Далеко су интересантнија ограничења која Суд сматра оправданим а нису експлицитно наведена.

У случају *Матје-Моен и Клерфај*, Суд наводи да права гарантована овим чланом могу трпети оправдана ограничења и за такав став наводи следећи аргумент: пошто члан 3 не износи и не дефинише изричито сва права која признаје (активно и пасивно бирачко право) то значи да постоје и ограничења ових права која се подразумевају исто као што се њихова садржина подразумева.<sup>70</sup> Државе уговорнице својим унутрашњим правом могу ограничити право појединца

<sup>64</sup> *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, тачка 53.

<sup>65</sup> John J. Cremona, *истио*, стр. 320-322.

<sup>66</sup> Сва ова права су гарантована и на изборима за представничка тела која се не формирају за ниво целе државе већ и за ниво локалне самоуправе и региона. То није учињено Европском конвенцијом већ различитим документима који су мањег значаја јер се права гарантована њима не могу штитити пред Европским судом за људска права. За локалне изборе од значаја је члан 3 став 2 Европске повеље о локалној самоуправи (Стразбур, 15. октобар 1985. године), а за регионалне члан 2 став 3 Декларације о регионализму у Европи (Базел, 4. децембар 1996. године) и члан 12 став 2 нацрта Европске повеље о регионалној самоуправи (Стразбур, 5. јун 1997. године).

<sup>67</sup> Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, члан 15

<sup>68</sup> исто, члан 16

<sup>69</sup> исто, члан 17

<sup>70</sup> *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, тачка 52.

да бира и да буде биран „условима који начелно нису недопуштени у смислу члана 3”<sup>71</sup>. Суд износи став формиран у дотадашњој пракси да државе имају широк степен слободe приликом утврђивања ових услова, а Суд треба да утврди да ли су ти услови у супротности са чланом 3 у сваком конкретном случају који се пред њим појави. Услови не смеју да ограничавају права до мере у којој би то угрозило њихов смисао и делотворност. Они морају бити уведени ради постизања „законитог циља” с којим морају бити у сразмери.<sup>72</sup>

Оно што је проблематично при примени члана 3 је што Суд у сваком појединачном случају мора одредити да ли су услови за стицање права угрозили слободно изражавање воље народа. Као путоказ приликом овакве врсте одлучивања, Суду треба да послужи судска пракса, као што је то случај и када се ради о било ком другом праву из Конвенције. Проблем у примени члана 3 је у томе што пракса која је стварана годинама и која би требало да нуди решење за већину случајева не постоји, односно постојећа пракса је врло оскудна. Суд је врло ретко одлучивао по овом члану, па прецизних критеријума по питању ограничења и нема. Међутим неки општи закључци се могу извући и из досадашње судске праксе.

Минималне године старости, држављанство и пребивалиште се уобичајено сматрају дозвољеним условима за стицање бирачког права. Године старости нису сматране условом за стицање пасивног бирачког права који ограничава слободно изражавање воље чак и када је овај услов био врло рестриктивно постављен,<sup>73</sup> док се за активно бирачко право то питање у пракси и не поставља с обзиром на врло уједначена решења у целој Европи. Услови држављанства и пребивалишта се такође прихватају у пракси Европског суда за људска права. Држављанство као услов све више губи на значају у већем делу континента, с обзиром на то да се држављани земаља чланица Европске уније могу кандидовати и гласати на локалним изборима у било кој другој држави чланици. Ово важи и за изборе за Европски парламент. Иако ни једни ни други избори не потпадају под дефиницију избора за законодавно тело, јасно је да овај услов полако нестаје и постаје све мање важан. Суд је по питању пребивалишта као услова стао на становиште да, иако он постоји у правном систему, не сматра се дискриминаторним да се представницима државе у иностранству омогући да гласају иако не испуњавају овај услов.<sup>74</sup>

У случају Подколзина против Литваније<sup>75</sup>, Суд је заузео став да познавање званичног језика на коме ради парламент није само по себи услов за кандидовање противан Конвенцији. Ова одлука је веома важна за државе у чијем бирачком телу постоји мањина чији матерњи језик није већински. Дакле, пре-

---

<sup>71</sup> *истио*

<sup>72</sup> *истио*

<sup>73</sup> 25 година за Представнички дом и 40 година за Сенат у Белгији, представке 6745 и 6746/74, већ навођене.

<sup>74</sup> представка 7566/76, одлука од 11. децембра 1976, према John J. Cremona, *истио*, стр. 317.

<sup>75</sup> представка 46726/99 од 9. априла 2002. године, у *Људска права у Европи*, број 29, мај 2002, стр. 8-10.

ма Европском суду за људска права, државе су слободне да одређују језик који се користи у раду парламента, као и да као услов за кандидовање на изборима постављају познавање тог језика.

Веома важно питање које се тиче граница до којих је могуће ићи у ограничавању права је питање лишавања активног и пасивног бирачког права. У једном скоријем случају, Жданока против Литваније<sup>76</sup>, Суд је потврдио оправданост казнене мере лишавања пасивног бирачког права,<sup>77</sup> али сматра да она мора да буде привремена да би била сразмерна. Мера не само да не сме да буде трајна већ се таквом сматра и она мера која је неодређеног трајања (која се може завршити али није прецизирано када).

У погледу изборног система који се примењује, у случају Матје-Моен и Клерфај, Суд је закључио да члан 3 не ствара обавезу увођења одређеног изборног система.<sup>78</sup> Определивање за пропорционални, већински или мешовити систем највише зависи од политичке традиције земље. У пресуди се наводи да изборни системи настоје да помире циљеве који се често не могу помирити: да се, с једне стране, обезбеди да бирачка воља буде верно представљена и, с друге, да се „усмере токови мишљења како би допринели настајању довољно јасне и кохерентне политичке воље”<sup>79</sup>. Под тим условима важно је само да се обезбеди равноправно поступање према свим грађанима приликом остваривања њиховог права да бирају и да буду бирани. „Из овога не произлази да сви гласови нужно морају имати исту тежину у погледу исхода избора, нити да сви кандидати нужно морају имати подједнаке шансе за победу на изборима. Стога ниједан изборни систем не може елиминисати 'изгубљене гласове'.”<sup>80</sup> Могуће је да особености које би биле прихватљиве у погледу једног изборног система не могу бити оправдане у погледу другог. Битно је само да се обезбеђује „слободно изражавање народа при избору законодавних тела”.

### Стандарди Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС)

Стандарди ОЕБС не спадају у правила која имају правно обавезујуће дејство. Они пре свега представљају обавезу моралне и политичке природе за све земље чланице. Њихов правно необавезујући карактер их не чини мање важним. Напротив, у документима ОЕБС (а до 1995. године Конференције за европску безбедност и сарадњу – КЕБС) се често могу наћи стандарди који иду корак даље у гарантовању људских права од докумената који имају правно обавезујући карактер. Могло би се чак рећи да се, према стандардима ОЕБС, може одредити у ком правцу ће се развијати гаранције људских права у овој

<sup>76</sup> представка 58278/00 од 17. јуна 2004. у *Људска права у Европи*, број 55, јул 2004, стр. 9-11.

<sup>77</sup> Комунистичка партија Литваније, чији је госпођа Жданока била члан, је проглашена неуставном а њеним активистима је забрањено да се кандидују

<sup>78</sup> *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, тачка 54.

<sup>79</sup> *истио*

<sup>80</sup> *истио*

области. Оно што су државе спремне да прихвате на политичкој равни, после извесног времена, обично прихватају и у правном смислу.

У једном од најважнијих докумената, када се ради о политичким правима, Париској повељи за нову Европу,<sup>81</sup> утврђује се принцип да се „демократска власт темељи на вољи народа израженој у редовним временским размацама путем слободних и поштених избора.” У Документу са другог састанка Конференције о људској димензији КЕБС<sup>82</sup> државе чланице су објавиле да „воља народа, слободно и коректно изражена кроз периодичне и стварне изборе представља основу ауторитета и легитимности сваке власти”<sup>83</sup>. Државе ће, према овом документу, поштовати право грађана да учествују у управљању земљом преко изабраних представника или непосредно.<sup>84</sup> Такође, слободни, периодични избори и тајно и слободно гласање су потврђени као елементи правде од суштинског значаја за пуно изражавање достојанства које је својствено свакој личности.<sup>85</sup>

Да би се обезбедило да воља народа буде основ ауторитета власти, Документ из Копенхагена предвиђа да државе учеснице морају да испуне неке услове који се односе на политичка права и слободe. Пре свега, државе морају да одржавају слободне изборе у разумним временским интервалима на начин уређен правом.<sup>86</sup> Поред тога, оне морају обезбедити да сва места у најмање једном дому националног законодавног тела подлежу „слободном избору гласањем народа”.<sup>87</sup> Бирачко право мора бити опште и једнако и мора бити гарантовано свим пунолетним грађанима.<sup>88</sup> Гласање мора бити тајно, а гласови се поштено пребројавају и саопштавају и званични резултати објављују.<sup>89</sup> Грађани морају имати право да буду бирани на политичке функције, индивидуално или као представници политичких странака, без дискриминације.<sup>90</sup> Државе, осим свега овога, морају да обезбеде да кандидати који освоје законом прописан број гласова ступе на дужност и обављају је до истека мандата, односно до њеног окончања, на начин који је регулисан правом у складу са демократском парламентарном и уставном процедуром.<sup>91</sup>

Присуство посматрача, како страних тако и домаћих, према Документу из Копенхагена, треба да унапреди изборни процес. Због тога су се државе чланице обавезале да обезбеде могућност посматрања избора посматрачима из свих других држава чланица, као и из одговарајућих приватних институција и

<sup>81</sup> Самит КЕБС, 19-21. новембар 1990.

<sup>82</sup> Копенхаген, јун 1990. Овај акт се често може наћи под скраћеним именом „Документ из Копенхагена”.

<sup>83</sup> I део, тачка 6.

<sup>84</sup> исто

<sup>85</sup> I део, тачке 5. и 5.1

<sup>86</sup> I део, тачка 7.1

<sup>87</sup> I део, тачка 7.2

<sup>88</sup> I део, тачка 7.3

<sup>89</sup> I део, тачка 7.4

<sup>90</sup> I део, тачка 7.5

<sup>91</sup> I део, тачка 7.9



организација уколико оне желе да прате изборни процес, у складу са законом. Такви посматрачи се морају обавезати да се не мешају у изборни поступак.<sup>92</sup>

Читав низ захтева се поставља пред државе чланице, а односе се на информисање бирача: мора се обезбедити да се кампање воде у коректној и слободној атмосфери где кандидати слободно износе своје ставове а бирачима је омогућено да се са тим ставовима упознају, приступ средствима јавног информисања мора бити слободан свим политичким групацијама и појединцима који учествују у изборном процесу без икакве дискриминације.<sup>93</sup>

Истовремено, политичке странке се надмећу на основу правно обезбеђеног равноправног третмана пред законом и властима.<sup>94</sup>

### **Имплементација међународних стандарда у домаћем праву**

У праву Србије и Црне Горе ратификовани међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права имају примат над домаћим правом.<sup>95</sup> Осим тога, међународни уговори о људским правима се непосредно примењују.<sup>96</sup> И поред ове одредбе судови никада (или готово никада) не примењују норме о људским правима загарантоване међународним (или домаћим) правом. Дакле, може се говорити о примату међународног права људских права на нормативном плану, али не и у судској пракси.

Међутим, и није неопходно за имплементацију да се судови позову на међународноправну норму. Потребно је да се стандард примењује без обзира на извор из кога потиче. Могуће је да се неко право гарантује и штити иако се то не доводи у везу са међународним документима. Зато је неопходно анализирати домаће прописе (које примењују судови и други државни органи) и видети колико су они у сагласности са међународним. Како је већ раније поменуто, домаће право, према Уставној повељи мора бити у сагласности са међународним правом, па за такву анализу постоји и ваљан правни разлог.<sup>97</sup>

<sup>92</sup> I део, тачка 8.

<sup>93</sup> I део, тачке 7.7 и 7.8

<sup>94</sup> I део, тачка 7.6

<sup>95</sup> Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора, "Службени лист СЦГ" број 1/2003, члан 16.

<sup>96</sup> исто, члан 10 и Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама, „Службени лист СЦГ” број 6/2003, члан 7.

<sup>97</sup> Проверавање усклађености домаћег права са међународним није према Уставној повељи дато у надлежност Суду Србије и Црне Горе, вероватно услед пропуста. Касније је доношењем Закона о Суду Србије и Црне Горе ("Службени лист СЦГ" број 26/2003.) ова грешка исправљена, али се, према том закону, контролише само усклађеност са потврђеним и објављеним међународним уговорима или споразумима, а не и са општеприхваћеним правилима међународног права. Осим тога, у Уставној повељи се говори о „ратификованим међународним уговорима” а у закону о „потврђеним и објављеним међународним уговорима или споразумима”.

### Политичка права и слободе у домаћем праву

Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама гарантује право на учествовање у одлучивању о јавним пословима свим грађанима државне заједнице, било непосредно или преко представника који се бирају тајним гласањем на периодичним и општим изборима.<sup>98</sup> Према Уставу Републике Србије, сувереност припада грађанима који је остварују изборима или облицима непосредног учешћа грађана у одлучивању.<sup>99</sup> Бирачко право је опште и једнако а гласање тајно и према Уставу Србије и према Повељи о људским правима, с том разликом што републички Устав гарантује и непосредност избора.<sup>100</sup> Бирачко право, како активно тако и пасивно, припада грађанину који је навршио 18 година живота.<sup>101</sup> У случају државне заједнице ради се о грађанима државне заједнице док се у Србији не прецизира о којим се грађанима ради. Из тога би се могло закључити да држављанство није уставни услов за стицање бирачког права у Републици.<sup>102</sup> Право кандидовања се гарантује и политичким странкама и другим политичким организацијама, као и грађанима непосредно (групама грађана).<sup>103</sup>

Претходне одредбе, посматране засебно, гарантују политичка права у ужем смислу на начин који се не разликује од начина на који то чине међународни документи. Али, као што на међународном плану норме морају да се тумаче и попуњавају конкретним садржајем, било кроз праксу међународних тела било кроз доношење различитих аката који их разрађују, тако би било погрешно на унутрашњем плану посматрати само уставне одредбе. Да би се стекао увид у остваривање људских права, морају се анализирати и прописи који разрађују уставне норме и пракса судова и других државних органа.

Закон о избору народних посланика уводи појам изборног права, као новог права, недефинисаног у Уставу, које обухвата право грађана да на начин и по поступку који је утврђен тим законом: бирају и буду бирани; кандидују и буду кандидовани, одлучују о предложеним кандидатима и изборним листама; кандидатима јавно постављају питања; буду правовремено, истинито, потпуно

<sup>98</sup> Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама, члан 33 став 1

<sup>99</sup> Устав Републике Србије, члан 2. Устав такође регулише облике непосредног учешћа грађана у одлучивању, референдум (чланови 4, 133 став 2 и 116 став 1) и народну иницијативу (члан 80 и члан 132 став 1), и гарантује право грађана на критику рада државних органа као и на доношење предлога и петиција (члан 48). Уставна повеља познаје референдум, који везује само за одлучивање о судбини државне заједнице (члан 60 ставови 2 и 3). У њој се не предвиђа народна иницијатива, већ само право на петицију (члан 34) и на тај начин лишава грађане једног важног права – права на грађанску иницијативу.

<sup>100</sup> Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама, члан 33 став 2 и Устав Републике Србије, члан 42 став 2

<sup>101</sup> Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама, члан 33 став 2 и Устав Републике Србије, члан 42 став 1

<sup>102</sup> Ранија пракса Уставног суда показује да се под појмом „грађанин” заправо подразумевао „држављанин”, па је овај пропуст уставописаца у пракси исправљен.

<sup>103</sup> Устав Републике Србије, члан 42 став 3

и објективно обавештени о програмима и активностима подносилаца изборних листа и о кандидатима са тих листа, као и да располажу другим правима која су предвиђена овим законом.<sup>104</sup> У истом закону се наводи да бирачко право, и активно и пасивно, има грађанин са пребивалиштем у Републици Србији који је истовремено и југословенски држављанин, који је навршио 18 година живота и пословно је способан.<sup>105</sup> Слично је и за друге изборе, уз мале разлике. Закон о избору председника Републике предвиђа додатни услов за стицање пасивног бирачког права – захтева се пребивалиште на територији Републике Србије у трајању од најмање годину дана пре дана одржавања избора.<sup>106</sup> Према Закону о локалним изборима, за стицање „изборног права” потребан је додатан услов у односу на изборе за народне посланике. Кандидат, односно бирач мора имати пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе у којој остварује „изборно право”.<sup>107</sup> На крају, Одлука о избору посланика у Скупштину Аутономне Покрајине Војводине, предвиђа да бирач мора имати пребивалиште на територији изборне јединице у којој остварује своје „изборно право”, док се за кандидата захтева пребивалиште на територији покрајине.<sup>108</sup>

Из свега овога се може закључити да закони често иду мимо и против Устава у регулисању ове материје. Иако се са аспекта међународног права сви услови које закони (и Одлука) предвиђају сматрају оправданим, они би ипак требало да буду утврђени у Уставу. Уколико се има у виду одредба члана 12 Устава Републике Србије, која каже да се слободе и права остварују на основу Устава осим када је Уставом предвиђено да се услови за остваривање појединих права утврђују законом и да се законом може прописати начин остваривања слобода и права када је то неопходно за њихово остваривање,<sup>109</sup> долази се до закључка да су поменуте законске одредбе које утврђују услове за стицање бирачког права неуставне.<sup>110</sup> Тако Уставни суд Републике Србије, у једној ранијој одлуци, потврђује да „Устав није оставио да законодавац утврђује друге услове, већ само начин остваривања бирачког права”<sup>111</sup>. Дакле, уставна права и слободе се законом не могу сузити, већ се само може прописати начин њиховог остваривања.<sup>112</sup>

<sup>104</sup> „Службени гласник РС”, бр. 35/2000, члан 9; није добро решење увођење нових права законом јер се људска права гарантују и утврђују Уставом

<sup>105</sup> исто, члан 10

<sup>106</sup> „Службени гласник РС”, бр. 1/1990, члан 3 став 1

<sup>107</sup> „Службени гласник РС”, бр. 33/2002, члан 7

<sup>108</sup> „Службени лист АПВ”, бр. 12/2004, члан 3

<sup>109</sup> Устав Републике Србије, члан 12 ставови 1 и 2

<sup>110</sup> Ово још више важи за покрајинску Одлуку пошто би се законско проширење услова при ширем тумачењу могло подвести под „законом прописан начин остваривања права и слобода” док се подзаконским актом то никако не може чинити.

<sup>111</sup> Одлука Уставног суда Републике Србије у предмету IУ – 57/93, од 22. септембра 1994. године.

<sup>112</sup> Ипак, пошто Устав Србије често садржи празнине у погледу регулисања услова за остваривање права и слобода, поменута одредба члана 12 Устава је приликом доношења закона најчешће тумачена шире. Она је узимана као правни основ за утврђивање услова за остваривање права у закону, чак и онда када на такву могућност директно не упућује одредба Устава која регулише поједино право.

Међутим, Уставни суд није прихватио иницијативу за покретање поступка за утврђивање неуставности члана 10 Закона о избору народних посланика, који предвиђа услове за стицање бирачког права. Уставни суд је оценио да оспореном одредбом члана 10 Закона о избору народних посланика „није ограничено остваривање бирачког права грађана утврђено чланом 42 Устава Републике Србије, нити је проширен круг субјеката у коришћењу изборног права ван уставног одређења 'грађанин држављанин' већ је изражена персонална и територијална повезаност грађанина са државом. Прописујући да бирачко право за избор посланика има грађанин са пребивалиштем у Републици Србији који је истовремено и југословенски држављанин, законодавац је у оквиру уставног овлашћења уредио начин остваривања бирачког права грађана на изборима за органе и друга изборна тела у Републици Србији.”<sup>113</sup>

Иако можда целисходна, и у складу са међународним стандардима, одлука Уставног суда да не прихвати иницијативу за оцену уставности овог члана је у најмању руку проблематична. Уколико појединац испуњава услове за стицање неког права који су предвиђени у Уставу, а није предвиђено да се ти услови проширују новим, путем аката слабије правне снаге, ситуација је правно чиста – појединац има такво право. Дакле, овде се не ради о фактичкој реализацији права, већ само о питању имају ли грађани такво право или немају. Не може бити ни говора о томе да се ради о прописивању начина остваривања права и слобода, јер није реч о остваривању већ о стицању. Право се мора стећи да би се могло остваривати.

Ситуација није нимало боља на нивоу државне заједнице. Законом о избору посланика Скупштине Србије и Црне Горе предвиђено је да пасивно бирачко право имају народни посланици, а на првим изборима за посланике Скупштине Србије и Црне Горе и савезни посланици Већа грађана, односно Већа република Савезне скупштине. Они се бирају сразмерно броју народних посланика који има посланичка група у Народној скупштини, а за њих гласају народни посланици.<sup>114</sup> Поставља се питање на који начин грађани на нивоу државне заједнице остварују своје право да бирају и да буду бирани у органе државне заједнице из члана 33 став 2 Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама. Наиме, овде се постављају додатни услови у односу на оне које утврђује Повеља: грађанин мора испуњавати све услове за стицање бирачког права предвиђене републичким прописима и још мора бити изабран у Народну скупштину. Иако се ради о периоду од две године, у коме се посланици бирају посредно, ипак се мора рећи да је Повеља о људским и мањинским правима у овом случају прекршена. Она не гарантује непосредност избора као републички Устав, али то није довољно да се избегне несклад између гаранције бирачког права и фактичке ситуације која је настала услед посредног начина бирања посланика. Овакав начин избора је такође и у супротности са тачком 7.2 Копенхагеншког документа који захтева да сва места барем једног дома

<sup>113</sup> Решење Уставног суда Републике Србије, IУ1/2001 од 12. септембра 2002. године)

<sup>114</sup> Закон о избору посланика Скупштине Србије и Црне Горе, „Службени гласник РС”, број 10/2003.

парламента подлежу слободном избору гласањем народа. Иако и та одредба пружа основ за различита тумачења, њен смисао је да се обезбеди да грађани непосредно гласају на изборима за посланике.

За разлику од недоследности исказаних на нивоу гаранција, остваривање политичких права у ужем смислу је у последње време значајно унапређено. Пре свега, неке категорије становништва које су биле фактички лишене активног бирачког права су коначно добиле могућност да га користе. Поновним увођењем гласања ван бирачког места хоспитализовани и непокретни бирачи, који су били дискриминисани, добијају прилику да учествују у изборном процесу.<sup>115</sup> Дискриминација је укинута и у односу на бираче који се налазе у притвору или на издржавању заводске санкције,<sup>116</sup> а бирачима који имају боравиште у иностранству је омогућено да своје право остваре и ван наше земље.<sup>117</sup> Све су то позитивни помаци који укидају дискриминацију противну међународним стандардима која је постојала. Осим тога, укидањем законског изборног прага за странке националних мањина<sup>118</sup> и увођењем мера афирмативне акције за мање заступљен пол на кандидатској листи,<sup>119</sup> домаће законодавство се приближило стандардима које се наша земља обавезала да испуни.

Међутим, усаглашавање са међународним стандардима се није одиграло само на нормативном плану. Велику улогу у томе је имао и Уставни суд Републике Србије, заштитивши пасивно бирачко право и право на уживање посланичког мандата на начин гарантован тачком 7.9 Копенхагенског документа и критеријумом истинских избора. Одредба Закона о избору народних посланика, која је предвиђала да посланику престаје мандат на основу престанка чланства у политичкој странци, више не важи на основу одлуке Уставног суда, јер се „из чињенице да је политичка странка или коалиција кандидовала грађанина на својој изборној листи не могу извлачити посебна права и овлашћења политичке странке, односно коалиције према народном посланику”<sup>120</sup>. „Како чланство у политичкој странци, односно другом облику повезивања странака није услов за стицање пасивног бирачког права, односно није услов за кандидовање, нити услов за избор на функцију народног посланика, законско утврђивање престанка чланства у политичкој странци, или коалицији као основе за престанак посланичког мандата, односно губитак оствареног пасивног бирачког права, по оцени Уставног суда, није у складу са Уставом.”<sup>121</sup>

<sup>115</sup> Закон о избору народних посланика, члан 72а

<sup>116</sup> исто, члан 72б

<sup>117</sup> исто, чланови од 73а до 73г, остала је само дискриминација у односу на бираче са боравиштем у Црној Гори

<sup>118</sup> исто, члан 81 ставови од 2 до 4, Одлука о избору посланика у Скупштину Аутономне Покрајине Војводине, члан 74 ставови од 4 до 6

<sup>119</sup> Закон о избору народних посланика, члан 40а, Одлука о избору посланика у Скупштину Аутономне Покрајине Војводине, члан 55 ставови од 3 до 5 и Закон о локалним изборима, члан 20 ставови од 3 до 5

<sup>120</sup> Одлука Уставног суда Републике Србије у предмету IУ – 197/02 од 27 маја 2003 године

<sup>121</sup> исто

Оваква одлука је важна јер утврђује да се пасивно бирачко право не исцрпљује у моменту избора, већ је то право које има дејство и током трајања мандата и за то време оно тај мандат штити. У једној другој одлуци, која се водила по сличном питању али у погледу Закона о локалној самоуправи и Закона о локалним изборима, Уставни суд је навео још потпунију аргументацију.<sup>122</sup> Право кандидовања, према тој одлуци, конституише се као право грађана, а не као право политичких организација. Кандидат за одборнике постаје одборник непосредним избором од стране грађана, и од тог момента грађани користе своје право учествовања у одлучивању о јавним пословима преко својих представника – одборника. У оба случаја, пред Уставним судом ради се о врло важној заштити политичких права грађана која се одвијала на линији међународних стандарда из ове области.<sup>123</sup>

Остваривање политичких права у ужем смислу код нас трпи још један велики недостатак. Наиме, ради се о систему расподеле мандата. Иако то није, строго узев, материја људских права из ове области, и међународни документи не траже увођење ниједног конкретног изборног система, испод неких стандарда се не сме ићи. Изборни систем не сме бити такав да вређа људска права и да не обезбеђује остваривање права на слободне изборе и бирачког права. Тамо где се у Републици Србији примењује пропорционални изборни систем, та права нису обезбеђена у мери у којој је то потребно. Коначна расподела мандата кандидатима са листе се врши, у случају републичких избора, у потпуности у складу са упутствима предлагача листе, без обзира на изворни редослед, осим у случају да предлагач у року не достави списак кандидата;<sup>124</sup> док се у случају покрајинских и локалних избора једина разлика састоји у томе што се 1/3 мандата додељује према редоследу са листе а 2/3 према упутствима предлагача листе.<sup>125</sup> На овај начин се обезвређује активно бирачко право грађана, јер они дају глас предлагачима (странкама) које затим одређују ко ће ући у парламент. Одлука о томе ко ће добити мандат је поверена и странкама, док би требала да буде у рукама бирача. Може се рећи да предлагачи, који имају активно право кандидовања на изборима, преузимају део вршења активног бирачког права које, у складу са прописима, припада грађанима као појединцима. Такво решење је противно аргументацији наведеној у одлукама Уставног суда по питању посланичких мандата, јер се не успоставља директна веза између бирача и изабраних представника. Уколико овакво решење остане на снази, неопходно је увести методе гласања и врсте кандидатских листа које би бирачима омогућиле да утичу на редослед кандидата на листи.

Заштита права везаних за изборе се остварује у двостепеном поступку, где по приговору бирача, предлагача или кандидата одлучује надлежна избор-

<sup>122</sup> Одлука Уставног суда Републике Србије у предмету IY – 66/02; IY – 201/03; IY – 249/03 од 25. септембра 2003. године

<sup>123</sup> О овом питању видети шире у рефератима објављеним у Гласнику Адвокатске коморе Војводине, Нови Сад, март 2003, број 3

<sup>124</sup> Закон о избору народних посланика, члан 84 став 1

<sup>125</sup> Одлука о избору посланика у Скупштину Аутономне Покрајине Војводине, члан 76 ставови 3 и 4, Закон о локалним изборима, члан 42, ставови 4 и 5

на комисија на чију одлуку је дозвољена жалба Врховном суду (републички и покрајински избори) или општинском суду (локални избори).<sup>126</sup> Ниједан изборни пропис не одређује по којим правилима поступа изборна комисија по приговору, па због тога политичка права могу остати незаштићена. Заштита права је такође мањкава јер се односи само на изборе и заштиту права у току избора. За остале периоде може се применити у Уставу предвиђена могућност да о изборним споровима решава Уставни суд, уколико они нису стављени у надлежност судова или других државних органа.<sup>127</sup> Међутим, ова одредба из Устава је остала неразрађена. Доношењем Уставне повеље је отворена још једна могућност за заштиту ових права путем подношења (уставне) жалбе Суду Србије и Црне Горе, уз испуњење следећих услова: да није предвиђен други поступак правне заштите, да је право угрозила институција државне заједнице и да је право гарантовано Уставном повељом.<sup>128</sup> У процесу контроле избора, важну улогу могу да имају посматрачи. Због тога је њихов статус неопходно детаљније регулисати законом.

У нашем праву, Законом о одговорности за кршење људских права<sup>129</sup> је предвиђено ограничење пасивног бирачког права, схваћеног као „трајно” право, као вид санкције за кршење људских права. Без улажења у решења самог закона, треба рећи да је мера ограничена на 5 година, па је стога у складу са међународним стандардима.

## Завршно разматрање

Циљ овог рада био је да се укаже на међународне стандарде у погледу политичких права и слобода и да се они упореде са актуелним стањем у домаћој правној регулативи и пракси. Што се тиче међународних стандарда, може се рећи да су се они континуирано развијали, да се непрекидно допуњавају и прецизирају, те да се може очекивати да ће се та тенденција наставити и у будућности. Ово тим пре што и даље постоје спорна питања и што се може уочити неслагласност међународних стандарда међусобно. Разлике које постоје између стандарда Уједињених нација, Савета Европе и Организације за европску безбедност и сарадњу су производ разлика у њиховом правном дејству, односно у степену заштићености права која се гарантују. Када је неко право гарантовано правно обавезујућим документом или се ефикасно може заштитити пред међународним телима, гаранције су уже.

Правни систем Србије и Србије и Црне Горе несумњиво иде у правцу испуњења ових међународноправних стандарда, али они још увек нису у потпу-

<sup>126</sup> Закон о избору народних посланика, чланови 93-97, Одлука о избору посланика у Скупштини Аутономне Покрајине Војводине, чланови 81-85, Закон о локалним изборима, чланови 48-50

<sup>127</sup> Устав Републике Србије, члан 125 став 1 тачка 7

<sup>128</sup> Уставна повеља, члан 46 алинеја 3

<sup>129</sup> „Службени гласник РС” бр. 58/03, 61/03.

ности испуњени. Пре свега, највећи недостаци нашег система произлазе из неусаглашености домаћих прописа. Стога би било неопходно да се, приликом предстојеће уставне реформе, Устав Републике Србије у овој области усклади са Уставном повељом.

Даље, да би се могло говорити о заштићености људских права и слобода уопште, па самим тим и о заштићености политичких права и слобода, неопходно је да се њихов садржај у целини регулише Уставом, а не изборним законодавством. Услови за стицање бирачког права су уставна, а не законска материја.

Изменом типа кандидатских листа и начина гласања, у изборном законодавству се морају предвидети решења која обезбеђују директно остваривање активног бирачког права грађана и, самим тим, њиховог права на учествовање у одлучивању о јавним пословима. Према садашњем стању у тој области, активно бирачко право је само сужено право, које грађани деле са предлагачима листа (најчешће политичким странкама).

Заштита права, као један од најзначајнијих елемената имплементације, мора бити унапређена. Пре свега, она би требало да постоји као стална заштита и њено остваривање не би смело да буде ограничено на време избора. Осим тога, потребно је детаљније регулисати поступак заштите.

Све ово говори да је наша земља одмакла на путу демократизације и да је стање у овој области знатно побољшано. Међутим, потребне су и додатне промене у правној регулативи да би се могло говорити о потпуној испуњености међународних стандарда.

**Резиме:** Циљ овог рада био је да се укаже на међународне стандарде у погледу политичких права и слобода и да се они упореде са актуелним стањем у домаћој правној регулативи и пракси. Што се тиче међународних стандарда, може се рећи да су се они континуирано развијали, да се непрекидно допуњавају и прецизирају, те да се може очекивати да ће се та тенденција наставити и у будућности. Ово тим пре што и даље постоје спорна питања и што се може уочити несагласност међународних стандарда међусобно. Разлике које постоје између стандарда Уједињених нација, Савета Европе и Организације за европску безбедност и сарадњу су производ разлика у њиховом правном дејству, односно у степену заштићености права која се гарантују. Када је неко право гарантовано правно обавезујућим документом или се ефикасно може заштитити пред међународним телима, гаранције су уже.

Правни систем Србије и Србије и Црне Горе несумњиво иде у правцу испуњења ових међународноправних стандарда, али они још увек нису у потпуности испуњени. Пре свега, највећи недостаци нашег система произлазе из неусаглашености домаћих прописа. Стога би било неопходно да се, приликом предстојеће уставне реформе, Устав Републике Србије у овој области усклади са Уставном повељом. Даље, да би се могло говорити о заштићености људских права и слобода уопште, па самим тим и о заштићености политичких права и слобода, неопходно је да се њихов садржај у целини регулише Уставом, а не изборним законодавством. Услови за стицање бирачког права су уставна, а не законска



материја. Изменом типа кандидатских листа и начина гласања, у изборном законодавству се морају предвидети решења која обезбеђују директно остваривање активног бирачког права грађана и, самим тим, њиховог права на учествовање у одлучивању о јавним пословима. Према садашњем стању у тој области, активно бирачко право је само сужено право, које грађани деле са предлагачима листа (најчешће политичким странкама). Заштита права, као један од најзначајнијих елемената имплементације, мора бити унапређена. Пре свега, она би требало да постоји као стална заштита и њено остваривање не би смело да буде ограничено на време избора. Осим тога, потребно је детаљније регулисати поступак заштите.

Све ово говори да је наша земља одмакла на путу демократизације и да је стање у овој области знатно побољшано. Међутим, потребне су и додатне промене у правној регулативи да би се могло говорити о потпуној испуњености међународних стандарда.

*Boško Tripković, Teaching Assistant  
Novi Sad School of Law*

**Political Rights and Freedoms  
– International Standards and their Implementation  
into our National Law –**

***Abstract***

This paper gives a survey of international standards of political rights and freedoms and compares the results with the current state within our national law. Overview of the international standards is made through three chapters, which refer to documents passed by the United Nations, the Council of Europe, and the Organization for European Security and Cooperation. Implementation of the standards is reviewed through national legislature and case law. The conclusion suggests how to improve the state of political rights and freedoms in our country.