

Dr. Jadranka Sovdat

Podpredsjednica Ustavnog suda Republike Slovenije

**Ustavni sud kao izborni sudija
(Međunarodna konferencija "Ustavno-sudska zaštita izbornog prava",
Podgorica, 14. do 16. februar 2016)**

1. Uvod

Savremene demokratije priznaju izborno pravo kao osnovno političko pravo, kao ljudsko pravo, čijom realizacijom se formiraju najznačajniji organi demokratske države. Biračko pravo je pravo koje državljanina mijenja iz objekta u subjekta politike.¹ Kao takvo ono je lično pravo. Mada, mogu ga samo ostvarivati svi birači zajedno na unaprijed organizovan način i po unaprijed određenom postupku, a cilj je da se na zakonit način formiraju predstavnički organi.² Zbog toga istovremeno govorimo o kolektivnom načinu ostvarivanja biračkog prava koji značajno obilježava njegovu pravnu prirodu. To se mora imati u vidu u postupku njegovog normativnog regulisanja. Mora se omogućiti ostvarivanje biračkog prava u skladu sa osnovnim izbornim načelima, a ujedno, ukoliko je potrebno, i autoritetom sudske vlasti obezbijediti njegovu efikasnost.

U sudskoj zaštiti biračkog prava ustavni sudovi u više segmenata igraju značajnu ulogu. Ona se unekoliko razlikuje imajući u vidu različite oblike ostvarivanja ustavno-sudske ocjene u određenim državama, i u odnosu na različito određene nadležnosti ustavnih sudova. U ovom referatu biće riječi o ulozi koju Ustavni sud Republike Slovenije (u daljem tekstu Ustavni sud) ima u postupku zaštite biračkog prava. Ustavno-sudska zaštita se obezbijeduje 1) vršenjem ocjene ustavnosti izbornih zakona, 2) odlučivanjem o ustavnim žalbama protiv odluka izbornog sudije, kada je to ili Upravni sud Republike Slovenije (u daljem tekstu Upravni sud) ili Vrhovni sud Republike Slovenije (u

¹ Ihl, *Le vote*, str. 15. Označavaju ga i kao nosioca predstavničke demokratije (sic).

² Odluka Ustavnog suda Republike Slovenije br. Up-304/98 od 19. 11. 1998. (OdlUS VII, 240; sve odluke se nalaze na internet stranici Ustavnog suda <www.us-rs.si>).

daljem tekstu Vrhovni sud), i 3) kada se sam nalazi u ulozi izbornog sudije. Ovo ukazuje da slovenački Ustavni sud možemo da svrstamo u one sudove koji u najširem smislu obezbjeđuju ustavno-sudsku zaštitu biračkog prava, i to kako kod državnih i lokalnih tako i kod evropskih izbora. Pri tome, radi se u navedenim slučajevima na jednoj strani o različitim ulogama Ustavnog suda, imajući u vidu tri različite nadležnosti kojima je na drugoj strani zajedničko to da Ustavni sud kao zaštitnik Ustava obezbijeduje i efikasnost osnovnog političkog prava kako na normativnoj ravni tako i u svakoj fazi postupka izbora koji se periodično ponavljaju.

2. Polazišta značajna kod ustavno-sudske zaštite biračkog prava

Zaštita biračkog prava je ključno obilježje osnovnih izbornih načela. Često je utvrđuje sam Ustav, zbog čega možemo da govorimo i o ustavnim načelima. Načela opštosti, jednakosti, slobode, tajnosti i neposrednosti izbornog prava kao i načelo periodičnosti izbora (znači da se biračko pravo vrši u određenim istim vremenskim intervalima) predstavljaju bitne uslove demokratičnosti izbora. Code of Good Practice in Electoral Matters³ (u daljem tekstu Kodeks dobre prakse) ta načela označava kao prvi značajan aspekt evropskog izbornog nasleđa. Ona moraju biti osnovna vodilja kako pri normativnom uređenju biračkog prava⁴ tako i kod tumačenja propisa⁵ kojima su uređeni. U oba slučaja značajni su kod postavljanja granica do kojih pravna pravila sežu, a da pritom ne znače nedopustivo ograničavanje birača odnosno njihovog uticaja na slobodno izražavanje volje kod izbora predstavničkih organa. Zbog toga nije slučajnost da

³ Kodeks je usvojila Venecijanska komisija na svojoj 51. sjednici jula 2002; na internet stranici:

<[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev->](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev->). Evropski sud za ljudska prava se na preporuke kodeksa često poziva kada odlučuje o povredi člana 3. protokola 1. uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.

⁴ O obavezi donosilaca opštih akata da pravna načela sadržinski konkretizuju u opšta i apstraktna pravna pravila, vidi Pavčnik, Teorija prava: prilog za razumijevanje prava, 2015, str. (125).

⁵ O tome da pravna načela možemo da razumijemo kao dinamičan osnov prava na koje može, kada je to potrebno, da se poziva sudija kada je krutost i nepravičnost pravnih pravila prevelika, vidi Novak, Neuhvatljiva priroda pravnih načela, str. 234.

se Ustavni sud u vršenju svoje uloge čuvara biračkog prava često nađe u ulozi tumača osnovnih biračkih načela.

Da bi se izbori mogli odvijati u skladu sa osnovnim izbornim načelima, značajan je i jedan drugi aspekt evropske izborne tradicije. Kodeks dobre prakse znači da možemo da imamo zaista demokratske izbore samo ukoliko postoje istovremeno osnovni uslovi demokratskog društva, koji se baziraju na vladavini prava, ljudskim pravima, stabilnosti biračkog prava i na efikasnim procesnim garancijama.⁶ Jedna od najznačajnijih procesnih garancija je upravo pristup nezavisnom sudiji, koji autoriterom sudske vlasti nepristrasno i konačno odlučuje o izbornom sporu koji do njega dolazi. Uloga izbornog sudije, zaštitnika slobodnih i poštenih izbora, je tako značajna da bi zahtjev za sudsku kontrolu izbora mogli da svrstamo u osnovna načela izborne normative.⁷

Ustav Republike Slovenije⁸ u članu 43. stav 2. uređuje biračko pravo kao ljudsko pravo i to kao aktivno pravo (pravo da bira) i pasivno pravo (pravo da bude biran ili pravo da kao kandidat učestvuje na izborima) koje se daje svakom državljaninu sa navršenih 18 godina. Prema članu 43. stav 1. Ustava biračko pravo je opšte i jednako. Pored navedenog, Ustav propisuje u članu 80. stav 2. da se poslanici Državnog zbora (opšte predstavničko tijelo) biraju opštim, jednakim, neposrednim i tajnim glasanjem. Prema članu 103. stav 1. Ustava, Predsjednik Republike se bira na neposrednim, opštim i tajnim izborima. Navedene odredbe dopunjuju član 43. stav 1. Ustava u pogledu izbornih načela. Uređenje izbora članova Državnog savjeta kao tzv. "nepravog drugog doma slovenačkog parlamenta"⁹ prepušteno je zakonu koji se donosi kvalifikovanom većinom (član 98. stav 1. Ustava), a biračko pravo na tim izborima štiti član 43. Ustava.¹⁰

⁶ Uporedi presudu Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu ESLJP) u predmetu *Petkov i drugi v. Bugarska* od 11. 6. 2009.

⁷ Više o tome Sovdat, *Izborni spor*, str. 103–105.

⁸ Sl. list RS, br. 33/91–I i nasl. – u daljem tekstu Ustav.

⁹ F. Grad ga definiše kao drugi dom, jer njegove nadležnosti ukazuju da se radi o organu koji djeluje u okviru zakonodavne funkcije, jer može između ostalog da predlaže zakone i stavlja veto na zakone. Vidi F. Grad u: *Grad i drugi*, Ustavno pravo, str. 433.

¹⁰ Vidi odluku br. Mp-1/12 od 21. 2. 2013 (Sl. l. RS, br. 18/13, i OdlUS XX, 2).

Zakon može da propiše u kojim slučajevima i pod kojim uslovima biračko pravo imaju stranci (član 43. stav 3. Ustava). Pri tome, ne radi se o strancima koji su državljani država članica Evropske unije. Oni imaju pravo da učestvuju na izborima za Evropski parlament i na opštinskim izborima u državi članici u kojoj borave, iako nisu njeni državljani. Ustavni osnov za takvo pravo dat je u članu 3a. Ustava (tzv. evropski član), koji je sa tzv. Lisabonskim ugovorom i Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima¹¹ za zakonodavca obavezujući pravni osnov kod uređivanja biračkog prava stranaca koji su državljani Evropske unije.

Revizijom Ustava 2004 godine bio je dopunjen član 43. stavom 4. prema kojem zakon određuje mjere za podsticanje jednakih mogućnosti muškaraca i žena za kandidovanje na izbore u državne organe i organe lokalnih zajednica. Time je stvoren ustavni osnov koji doprinosi većoj izjednačenosti kandidata i kandidatkinja već kod kandidovanja, da bi se postigla veća ravnopravnost kod dobijanja izbornih funkcija.

Aktivno i pasivno biračko pravo u sebi sadrži više elemenata. Aktivno biračko pravo ne znači samo pravo pojedinca da slobodno izrazi svoju volju o tome ko će u njegovo ime da vrši vlast kada svoj glas da kandidatu odnosno listi kandidata (pravo da bira), iako je i taj aspekt bitan. To pravo obuhvata i pravo birača da predlaže (sa ostalim određenim brojem birača ili u okviru političke stranke) kandidate koji će nastupiti na izborima.¹² Pasivno izborno pravo sadrži pravo pojedinca da se pod istim uslovima bori sa drugima da bude izabran (tj. pravo da bude biran ili pravo da se kandiduje na izborima). Ukoliko bude izabran, kandidat na osnovu izbornog rezultata ima pravo da dobije mandat. Tako dobijeni mandat ima pravo da vrši.¹³

Kako je biračko pravo ljudsko pravo, to za njegovo ostvarivanje i eventualna ograničenja važe osnovna pravila sadržana u članu 15. Ustava. Prema stavu 1. tog člana ljudska prava (i osnovne slobode) ostvaruju se neposredno na osnovu Ustava, i to tada kada priroda ljudskih prava to dopušta. Kada to zbog njihove

¹¹ Prečišćeni tekst, Sl. l. EU, C 83/2010.

¹² Vidi rješenje Ustavnog suda br. Up-296/96 od 29. 10. 1996 (Sl. l. RS, br. 62/96).

¹³ Vidi odluku Ustavnog suda, br. U-I-165/97 od 18. 12. 1997 (Sl. l. RS, br. 7/98, i OdlUS VI, 171), i rješenje br. U-I-317/11 od 15. 12. 2011.

prirode nije moguće, odnosno kada tako određuje Ustav, potrebno je u skladu sa članom 15. stav 2. Ustava zakonom propisati način ostvarivanja tog prava. Biračko pravo je tipično ljudsko pravo, koje se bez detaljnog zakonskog normiranja uopšte ne bi moglo ostvarivati. Kada propisuje način ostvarivanja ljudskih prava, zakonodavac ima široko polje slobodne ocjene, kreće se u granicama Ustava, a za normu koju postavi ima razumne razloge. Pri tome zakon propisuje u skladu sa članom 15. stav 3. Ustava i ograničenje ljudskih prava kada tako određuje Ustav¹⁴ ili zbog ograničavanja prava drugih (odnosno u skladu sa ustaljenom ustavno-sudskom ocjenom i u cilju zaštite javnog interesa), tj. kada za njeno ograničavanje postoji ustavno dopušteni cilj. Ograničenja biračkog prava koja prate ustavno dopušteni cilj moraju istovremeno biti u skladu sa opštim načelom srazmjernosti iz člana 2. Ustava koji zahtijeva njihovu primjerenost, nužnost, odnosno srazmjernost u užem smislu.¹⁵ Granica između njih, tj. da li se radi o pojedinačnom primjeru za uređivanje načina ostvarivanja ljudskog prava ili za njegovo ograničavanje, je veoma tanka i porozna, zbog čega i odgovor na to pitanje nije jednostran.

Ustavni sud ima tri nadležnosti, povezane sa zaštitom biračkog prava. Prve dvije su one koje su mu date bez obzira na područje pravnog uređenja, dok je treća upravo namijenjena zaštiti biračkog prava. Ustavni sud je nadležan za ocjenu usklađenosti zakona sa Ustavom¹⁶ i međunarodnim instrumentima,¹⁷ kao i za ocjenu ustavnosti odnosno zakonitosti podzakonskih propisa, akata lokalnih zajednica i opštih akata izdatih u vršenju javnih ovlašćenja.¹⁸ U okviru vršenja te nadležnosti sud ocjenjuje i ustavnost izbornih zakona kao i usaglašenost drugih izbornih propisa sa Ustavom i izbornim zakonima. Ustavno-sudska ocjena zakona i drugih propisa kojima se uređuje izborni pravo obezbijuje njihovu

¹⁴ Ustav npr. u članu 82. stav 2. zakonodavcu daje ovlašćenje da odredi slučajeve ko se ne može birati za poslanika i slučajeve nespojivosti funkcije poslanika sa drugim funkcijama i djelatnostima.

¹⁵ Ustavni sud je ustalio kriterijume strogog testa ocjene dopuštenosti ograničavanja ljudskog prava, koji sadrži test legitimnosti (član 15. stav 3. Ustava) i test srazmjernosti (član 2. Ustava), po odluci br. U-I-18/02 od 24. 10. 2003 (Sl. 1. RS, br. 108/03, i OdlUS, XII, 86).

¹⁶ Član 160. stav 1. Alineja 1. Ustava.

¹⁷ Sa međunarodnim ugovorima koji obavezuju Republiku, i sa opštim načelima međunarodnog prava (član 160. stav 1. Alineja 2. Ustava).

¹⁸ Član 160. stav 1. Alineja 3-5. Ustava.

usaglašenost sa Ustavom i međunarodnim instrumentima, a sa tim i usaglašenost sa osnovnim izbornim načelima. O ocjeni ustavnosti zakona odlučuje Ustavni sud odlukama koje imaju obavezujući *erga omnes* karakter.¹⁹ Po svojoj prirodi su precedenti sa kojima Ustavni sud tumači sadžinu Ustava. Njegove stavove moraju poštovati kako zakonodavac i izvršna vlast tako i sudovi. Kada je u pitanju biračko pravo i njegovo ostvarivanje treba posebno naglasiti da ga moraju poštovati i nezavisni birački organi čiji je zadatak organizacija i sprovođenje biračkih radnji za sve izbore. Precedentno tumačenje Ustava, usvojeno kroz ustavno-sudsku ocjenu je obavezujuće, kako kod normativnog uređivanja izbora, tako i kod tumačenja izbornih zakona i drugih izbornih propisa u postupku sprovođenja svih izbora.

Ustavni sud ima od stupanja na snagu Ustava, nadležnost da odlučuje o ustavnim žalbama protiv pojedinačnih akata zbog kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda.²⁰ Ustavna žalba je po pravilu dozvoljena protiv sudske odluke nakon što su iscrpljena sva druga pravna sredstva²¹ pred nadležnim sudovima, bez obzira na pravno područje u kojem je donijeta (sudska odluka) i bez obzira o kojim ljudskim pravima i osnovnim slobodama se radi. Kod takvog uređenja, naravno, ustavna žalba je dozvoljena i protiv sudske odluke koju je donio i Ustavni sud, kod lokalnih izbora kao izborni sudija, i protiv sudske odluke koju kod državnih i Evropskih izbora donosi Vrhovni sud, kao izborni sudija. Pri tome Ustavni sud ne provjerava da li su sudovi pravilno utvrdili činjenično stanje i pravilno primijenili materijalno ili procesno pravo, već samo utvrđuje da li su u postupku suđenja prihvaćena stanovišta koja podrazumijevaju kršenje ljudskih prava i osnovnih sloboda. Imajući u vidu da je biračko pravo ljudsko pravo, može doći u postupku odlučivanja po ustavnim žalbama protiv odluke izbornih sudija, do utvrdjenja da je došlo do kršenja, a može doći i do kršenja drugih ljudskih prava, najčešće ustavnih procesnih garancija koje treba da obezbijede pošten sudski postupak.

¹⁹ Član 1. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu (Sl. 1. RS, br. 64/07 – sl. p. t. i 109/12 – u daljem tekstu ZUstS), pri čemu Ustavni sud kaže: "Bez obzira na to da samo zakon određuje da su odluke Ustavnog suda obavezujuće to pravilo proizilazi iz osnovnih ustavnih načela – načela pravne države (...) i načela podjele vlasti (...) – i važno bi i kada ZUstS ne bi imao takve odredbe." Vidi odluku br. U-I-248/08 od 11. 11. 2009 (Sl. 1. RS, br. 95/09, i OdlUS XVIII, 51).

²⁰ Član 160. stav 1. alineja 6. Ustava.

²¹ Član 160. stav 3. Ustava.

Ustavni sud može, u postupku odlučivanja po ustavnoj žalbi, sam pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti zakonskih rješenja na kojima se zasniva pobijana sudska odluka, tako da istovremeno odlučuje o ustavnosti zakona i o pobijanoj sudskoj odluci. Može na isti način i da odlučuje u slučaju kada isto lice istovremeno pokrene inicijativu za početak postupka za ocjenu ustavnosti zakona, i podnese ustavnu žalbu protiv pojedinačnog pravnog akta donijetog na osnovu tog zakona.

Treća nadležnost Ustavnog suda, prema kojoj je izborni sudija, a sa tim i čuvar slobodnih i poštenih izbora, je njegova najznačajnija nadležnost skoncentrisana upravo na zaštiti biračkog prava. Data mu je osnovu ustavne odredbe kod izbora poslanika Državnog zbora (čl. 82. st. 3. Ustava). Ista nadležnost je Ustavnom sudu određena zakonom, kada se radi o izboru članova Državnog savjeta i izboru članova Evropskog parlamenta iz Republike Slovenije. Ispravno bi bilo kada bi ista nadležnost bila utvrđena i kod izbora predsjednika Republike, šefa države koji se bira neposredno. Međutim, Ustavni sud tu nadležnost nema, jer važeća zakonska rješenja nemaju uređenu sudsku zaštitu biračkog prava kod tih izbora. Ovdje smo suočeni sa takozvanom protivustavnom pravnim prazninom,²² iako to još nije pobijano kod Ustavnog suda.

Kod demokratskih slobodnih izbora je značajno da birači imaju povjerenje u poštenu proceduru svih postupaka izbora jer je to osnov njihove legitimnosti. Zbog toga je nalaženje sistema rješavanja izbornih sporova, koji bi bio efikasan i dovoljno snažan da obezbijedi mirnu konsolidaciju demokratije, jedna od naznačajnijih odluka koju demokratska država mora donijeti kada uređuje izborni sistem.²³ U odnosu na njen značaj, ne iznenađuje da države izborne sporove često, a posebno kada se radi o izborima na državnom nivou, povjeravaju ustavnim sudovima ili neposredno, kao što je to u Austriji i Francuskoj, ili na način da je Ustavni sud žalbeni, protiv prvostepene odluke koja je još uvijek na snazi pred Parlamentom, kao što je to npr. ZRN (na koji se ugledao slovenački ustavotvorac), ili protiv odluka nadležnih izbornih komisija, kao što je to npr. u Republici Hrvatskoj. Bez obzira na izabrano rješenje, možemo reći da je izborni spor poseban sudski postupak u kojem se obezbjeđuje sudska kontrola ustavnosti i zakonitosti svih pojedinačnih izbora u tom smislu da izborni rezultati vjerodostojno odražavaju slobodno izraženu volju birača u

²² Više o tome Sovdat, Izborni spor kod predsjedničkih izbora, str. 664-675.

²³ Ayoub, Electoral Dispute Resolution Mechanisms (2007), str. 127.

izbornom postupku u kojem su se kandidati pod istim uslovima borili da budu izabrani.²⁴ Njegova priroda²⁵ ima objektivni i opšti značaj koji prevladava subjektivnu zaštitu biračkog prava, kao ličnog prava. U tom smislu u središte stupa kolektivni način vršenja biračkog prava, kojem mora biti prilagođena i sudska zaštita. U izbore se može intervenirati samo tada kada postoje ili bi mogle postojati izborne nepravilnosti takvog obima da mogu da utiču na izborni rezultat. Intervencija izbornog sudije u izbore može da znači ili poništavanje izbora, ili drugačije utvrđivanje izbornih rezultata ukoliko se time mogu sanirati utvrđene nepravilnosti.²⁶

Pravo da pokrenu upravni spor mora biti dato, kako kandidatima, tako i biračima. Pri tome je dozvoljeno pobijati sve izborne nepravilnosti i to kako u odnosu na postojanje aktivnog izbornog prava, i sa tim u vezi povezanim biračkim spiskom, tako i prava da lice bude kandidat na izborima. Pored toga, tu su i poštovanje pravila izborne kampanje i njeno finansiranje, kao i samo sprovođenje glasanja na dan izbora (uključujući i sve pripremne izborne radnje za njegovo sprovođenje), i utvrđivanje izbornih rezultata.²⁷

Države različito uređuju mogućnost sudske zaštite u pogledu nekih izbornih radnji, i prije dana izbora. Ukoliko se ta sudska zaštita uvede možemo govoriti o *a priori* izbornom pravu, a u većini²⁸ izborni spor se realizuje kao *a posteriori* izborni spor, odnosno izborni spor nakon sprovedenih izbora i zvanično utvrđenih izbornih rezultata.²⁹ Ovdje treba napomenuti prvenstveno sporove (ustavnosti ili) zakonitosti odbijanja kandidature, gdje neke države (kao npr. Austrija), ne dozvoljavaju *a priori* izborni spor, već je eventualno pogrešno odbijenu kandidaturu moguće osporavati samo u *a posteriori* izbornom sporu,

²⁴ Više o razvoju i značaju izbornog spora Sovdat, navedeni rad str. 130-145. O značaju izbornog spora vidi npr. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections*, str. 157, Gould, *Vote Counting and Dispute Resolution*, (2001), str. 4, R. Dahl u: Vickery (ur.), *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections*, (2011), str. 99–104, Maligner, *Droit électoral*, 2007, str. 593 i Masclet, *Droit électoral*, (1989) str. 97–106 i 336–337.

²⁵ Više o tome Sovdat, nav. djelo, str. 145–147.

²⁶ Uporedi presudu ESLJP u predmetu *Petkov i drugi v. Bugarska*.

²⁷ Na to opominje i Kodeks dobre prakse.

²⁸ Sa izuzetkom kontrole vjerodostojnosti biračkih imenika.

²⁹ Klasifikacija po Delpérée-ju; vidi Delpérée, *Le contentieux électoral*, str. 15.

dok neke, kao npr. Španija, upravo taj spor uređuju kao *a priori* upravni spor. Takva je i slovenačka regulativa. Protiv odluka nadležnih izbornih komisija dozvoljena je žalba, u vrlo kratkom roku Upravnom sudu (kada su u pitanju lokalni izbori), odnosno Vrhovnom sudu (kada su u pitanju državni i evropski izbori). Odluke tih izbornih sudija su često osporavane ustavnom žalbom.

Kao ilustraciju pogledajmo neke odluke po određenim nadležnostima Ustavnog suda.

3. Ustavno-sudska ocjena izbornih zakona

Dosadašnjim odlukama Ustavni sud je u velikoj mjeri zacrtao ustavne granice dozvoljenosti zakonskog uređenja i ograničenja izbornog prava, i to upravo sa aspekta usklađenosti sa izbornim načelima, čiji značaj je mnogo prije usvajanja Kodeksa dobre prakse i izričito odredio.³⁰ Naglasio je da su iz načela demokratičnosti u odnosu na posredne (predstavničke) demokratije u oblasti izbora proistekla načela: slobode, opštosti i jednakosti biračkog prava, kao neposrednosti i tajnosti izbora. Ukoliko izborni sistem odgovara navedenim načelima, ukoliko je zakonom obezbijedena periodičnost izbora i jednaka kompetitivna mogućnost svih političkih stranaka u državi, onda su izbori demokratski. U tom slučaju je Ustavni sud ocjenjivao izbore sa aspekta načela neposrednosti izbora. Odlučio je da to načelo sa tzv. zatvorenim listama nije kršeno, budući da konačna izborna odluka još uvijek zavisi od birača, ali je u neskladu sa Ustavom bilo to da za nacionalne liste nije bila naređena njihova objava, tako da bi biračima bila data mogućnost da se sa imenima kandidata koji se nalaze na toj listi upoznaju.

Glasanjem birač iskazuje svoju volju kojem kandidatu daje svoj glas, zbog čega je logično pretpostaviti da izborni pravo ima samo lice koje je sposobno da tu volju iskaže. Mada, Ustavni sud je zakonsko rješenje, koje je licima kojima je oduzeta poslovna sposobnost, automatski i bez posebne sudske odluke, oduzimalo i biračko pravo ukinulo. Uređenje je bilo takvo, da je produženje roditeljskog prava automatski značilo oduzimanje poslovne sposobnosti, a sa tim i oduzimanje biračkog prava. Ustavni sud je to ocijenio kao nedopustivo

³⁰ Odluka br. U-I-106/95 od 25. 1. 1996 (Sl. l. RS, br. 14/96, i OdlUS V, 12), kojom se odlučivalo o ustavnosti tzv. nacionalnih izbornih lista, koje važeće uređenje više ne poznaje.

ograničavanje opšteg biračkog prava. Razlozi su bili to što je oduzeto biračko pravo i licima čijim roditeljima je bilo produženo roditeljsko pravo, samo zbog njihovog tjelesnog hendikepa, odnosno moguće ga je bilo oduzeti i samo zbog zavisnosti od alkohola, droge i drugih uzroka koji prvenstveno utiču na fizičko stanje lica.³¹ Pri tome je Ustavni sud posebno upozorio da nije svaka duševna smetnja sama po sebi razlog za oduzimanje biračkog prava³² i da zakon mora tačno propisati razloge za njegovo ograničavanje, urediti postupak njegovog oduzimanja, i u svakom pojedinom slučaju obezbijediti sudsku zaštitu.

Kršenje opštosti biračkog prava značilo bi i zakonsko uređenje potrebne podrške kandidaturi, ukoliko bi ograničavanje biračkog prava bilo prekomjerno. Određivanjem potrebne podrške za političke funkcionere, zakonodavac³³ obezbjeđuje da u izbornoj utakmici učestvuju samo lica za koja se pokaže da imaju makar minimalno realnu mogućnost da budu izabrani. Time se obezbjeđuje preglednost izbora i sprječava da bi u izbornoj kampanji, zbog tehničkih i vremenskih ograničenja bilo onemogućeno predstavljanje i suočavanje političkih programa i kandidata. Sprječavanjem beznadežnih kandidatura sprečava se i gubljenje, odnosno cijepanje izbornih glasova. Ustavni sud nije ocijenio prekomjernim ograničavanjem zakonsko rješenje za izbor predsjednika Republike, koje predviđa kod kandidature za šefa Države podršku 1) najmanje 10 poslanika, 2) jedne ili više političkih stranaka i najmanje tri poslanika ili 3000 birača, odnosno 3) 5000 birača.³⁴ Pri tome je ocijenio i da je razlika između težine poslanika i birača stvarno opravdana i da zbog toga nije u neskladu ni sa aspekta jednakosti.³⁵ Ustavni sud je ukinuo zakonsko rješenje za lokalne izbore koje je određivalo previsoku podršku listama kandidata za opštinske savjetnike.³⁶ Uređenje kojemu je bio cilj da spriječi usitnjavanje opštinskog savjeta Ustavni sud je ocijenio kao očigledno prekomjerno, jer bi

³¹ Odluka br. U-I-346/02 od 10. 7. 2003 (Sl. 1. RS, br. 73/03, i OdlUS XII, 70).

³² Uporedi presudu ESLJP u predmetu *Alajos Kiss v. Mađarska* od 20. 5. 2010.

³³ Uređenje načina davanja podrške kandidaturi po svojoj sadržini znači uređenje načina realizacije biračkog prava, zato se mora zakonski urediti po članu 15. stav 2. Ustava. Vidi odluku Ustavnog suda br. U-I-330/02 od 21. 10. 2004 (Sl. 1. RS, br. 118/04, i OdlUS XIII, 64).

³⁴ Odluka br. U-I- 220/97 od 29. 10. 1997 (Sl. 1. RS, br. 70/97, i OdlUS VI, 137).

³⁵ Isto je bilo odučeno i u odluci br. U-I-336/96 od 4. 3. 1999 (Sl. 1. RS, br. 22/99, i OdlUS VIII, 43).

³⁶ Odluka br. U-I-49/06 od 22. 6. 2006 (Sl. 1. RS, br. 70/06, i OdlUS XV, 56).

bilo potrebno prikupiti više glasova podrške za kandidaturu, nego što je to bilo na posljednjim lokalnim izborima, potrebno za dobijanje mandata.

U dvije odluke Ustavnog suda posebno je bilo naglašeno da zakonsko uređenje ostvarivanja izbornog prava mora da omogući njegovo stvarno ostvarivanje. Prvi put se radilo o državljanima koji su se na dan glasanja nalazili u inostranstvu gdje stalno ili privremeno borave.³⁷ Ukoliko razlozi procesne prirode ne omogućavaju da se obezbijedi ostvarivanje izbornog prava baš svim licima koja to pravo imaju, treba imati u vidu ustavne rokove i po načelu srazmjernosti procijeniti težinu ograničenja izbornog prava (posebno brojčanost lica koja ostvaruju pravo), i težinu ograničavanja ustavne vrijednosti koja je određena ustavnim odredbama o rokovima vezanim za izbore.³⁸ To znači da zakonsko uređenje koje određenom broju lica sa biračkim pravom zbog objektivnih razloga ne može da omogući to pravo, može biti u skladu sa Ustavom ukoliko prođe test. Kako pobijano zakonsko uređenje velikom broju lica sa biračkim pravom koji su na dan glasanja u inostranstvu, gdje stalno ili privremeno borave, nije omogućila ostvarivanje prava, Ustavni sud ga je zbog kršenja načela opštosti izbornog prava, ocijenio nesaglasnim sa članom 43. stav 1. i 2. Ustava. U drugom slučaju je naglasio da postavljanje prepreka ostvarivanju i formalno priznatog izbornog prava može da znači nedopustivo ograničavanje opšteg izbornog prava.³⁹ Zakonska postavka je da svi birači u inostranstvu prije izbora moraju voditi računa da se upišu u poseban birački spisak, iako po ocjeni Ustavnog suda to ne onemogućava niti otežava ostvarivanje izbornog prava. Osporenu regulativu ocijenio je suprotnom načelima jednakosti izbornog prava, jer je postavila birače sa stalnim prebivalištem u inostranstvu u nejednak položaj u odnosu na birače koji imaju prebivalište u Državi, a da pri tome za to nije postojao osnovan razlog, budući da je moguće uspostaviti stalnu evidenciju birača sa prebivalištem u inostranstvu.

Jednakost biračkog prava znači da svaki birač ima pravo da da svoj glas i da glas birača mora imati istu težinu (Odluka broj U-I-106/95). Po prvobitnom stanovištu Ustavnog suda⁴⁰, to načelo u proporcionalnom izbornom sistemu je

³⁷ Odluka br. U-I-353/96 od 9. 10. 1997 (Sl. l. RS, br. 67/97, i OdlUS VI, 122).

³⁸ Radi se naravno o načelu periodičnosti izbora.

³⁹ Odluka br. U-I-48/98 od 1. 6. 2000 (Sl. l. RS, br. 64/2000, i OdlUS IX, 144).

⁴⁰ Ovo stanovište je bilo izraženo i u odluci broj U-I-44/96 od 13.06.1996. (Sl.list RS. br.36/96 i odl. USV,98, kojom je Ustavni sud ocijenio ustavnost

značilo da se poslanički mandat dijeli srazmjerno broju glasova za određene izborne liste – svaki glas ima istu težinu: za izbor svakog poslanika potrebno je približno isti broj glasova i pri tome se računa svaki važeći glas. Kasnije se takav stav smatrao preuskim i promijenjen je na način da se usklađenost izbornog sistema sa ustavnim načelom jednakosti izbornog prava procjenjuje u odnosu na ravnopravnost birača pri glasanju, a ne pri podjeli predstavničkih mandata.⁴¹ Treba naglasiti da ocjenu o tome koji je izborni sistem⁴² politički pravedniji i adekvatniji treba prepustiti parlamentu, a Ustavni sud svoju ocjenu izbornog sistema treba da ograniči samo na njegovu usaglašenost sa osnovnim izbornim načelima⁴³.

U Sloveniji je uspostavljeno posebno biračko pravo pripadnika autohtone italijanske i mađarske nacionalne zajednice, koje znači dvojno izborno pravo (*pluralni votum*), i kao takvo je suprotno jednakom izbornom pravu. Navedene nacionalne zajednice imaju, naime, u Državnom zboru svaka svoga predstavnika kojeg biraju isključivo pripadnici te zajednice, a pored toga oni učestvuju i na

izbornog prava i smatrao ga dopuštenom intervencijom u biračko pravo, budući da se sa tim sprječava političko usitnjavanje Državnog zbora, koje bi moglo da onemogućiti efikasno izvršavanje njegovih ustavnih ovlašćenja; smatrao ga je nužnom mjerom koja je za postizanje toga cilja adekvatna i koja u okviru ozakonjene visine takodje nije prekomjerna.

⁴¹ Odluka broj U-1-354/96 od 09.03.2000, Sl. list RS broj 31/200 i odl. USIX, 53. Navedeno je da je "načelo jednakosti izbornog prava zapisano u članu 43. Ustava i podrazumijeva da svi birači imaju isti broj glasova i da imaju svi glasovi unaprijed istu mogućnost da se računaju kod utvrđivanja izbornog rezultata (podjela mandata). Nije potrebno da glasovi svih birača imaju isto stvarno dejstvo na izborni rezultat, odnosno da izborni sistem obezbjeđuje potpunu srazmjernost između dijela glasova i dijela dobijenih mandata. Takođe, načelo jednakosti izbornog prava ne zahtijeva da sve političke stranke treba da za jedan mandat imaju isti broj glasova; dovoljno je da imaju političke stranke (tačnije kandidati, odnosno liste kandidata), unaprijed jednake mogućnosti za dobijanje mandata.

⁴² Ukoliko to Ustavom već nije određeno, a uređenje je prepušteno zakonodavcu, kao što je to bilo u vrijeme odlučivanja i kod izbora poslanika Državnog zbora.

⁴³ Rješenja br. U-I-36/94 od 17. 3. 1994 (OdlUS III, 23) i br. U-I-225/08 od 15. 1. 2009.

opštim izborima u izbornoj jedinici. Ustavni sud je smatrao da "pozitivna diskriminacija", koja znači izraz ustavno garantovane zaštite tih zajednica, odnosno njihovih pripadnika, nije neustavna.⁴⁴ Posebno aktivno i pasivno izborna prava za pripadnike romske zajednice na lokalnim izborima nije određeno u Ustavu.⁴⁵ Uveo ga je zakon kojim se uređuje lokalna zajednica. Zakonodavac je odredio najmanje jednog predstavnika romske zajednice u opštinske savjete u oblastima gdje autohtono živi romska zajednica. Ni taj pluralni votum Ustavni sud nije ocijenio protivustavnim. Ali, kako zakon nije na detaljniji način uredio ostvarivanje tog posebnog izbornog prava, utvrdio je njegovu protivustavnost.⁴⁶

Ustavni sud je u kontekstu načela jednakosti biračkog prava cijenio i zakonska uređenja o finansiranju političkih stranaka. One u borbi za birače moraju imati iste konkurentne mogućnosti u odnosu na određivanje kandidata, izbornu kampanju, državno finansiranje i povraćaj troškova izborne kampanje.⁴⁷ Suština toga je da država neutralno djeluje u utakmici između političkih stranaka za dobijanje, odnosno očuvanje političke vlasti na izborima. Može se odrediti neki prag za dobijanje sredstava iz državnog budžeta. Dozvoljeno je da se isključe one političke stranke za koje se na izborima pokaže da nijesu imale nikakve realne mogućnosti da dobiju najmanje jedan mandat, a to u cilju sprječavanja kandidovanja na izborima isključivo s namjerom dobijanja sredstava iz budžeta.

Mogućnost predstavljanja kandidata i njihovih programa u javnim glasilima je sastavi dio pasivnog izbornog prava. Pri tome je dozvoljeno da stranački kandidati, a posebno kandidati parlamentarnih stranaka, imaju na raspolaganju više vremena ili adekvatnije vrijeme.⁴⁸ Razlika između političkih stranaka, u odnosu na njihovu političku jačinu u vezi mogućnosti nastupanja na javnoj

⁴⁴ Odluka br. U-I-283/94 od 12. 2. 1998 (Sl. 1. RS, br. 20/98, i OdlUS VII, 26).

Drugačiji je stav posmatračke misije Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju, koja smatra da se radi o spornom uređenju sa vidika načela jednakosti biračkog prava; vidi Konačni izvještaj OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report, Early Elections of The National Assembly, 2012, str. 7.

⁴⁵ Član 65. Ustava propisuje da položaj i posebna prava pripadnika romske zajednice, koji žive u Sloveniji, uređuje zakon.

⁴⁶ Odluka br. U-I-416/98 od 22. 3. 2001 (Sl. 1. RS, br. 28/01, i OdlUS X, 55).

⁴⁷ Odluka br. U-I-367/96 od 11. 3. 1999 (Sl. 1. RS, br. 24/99, OdlUS VIII, 56).

⁴⁸ Rješenje br. U-I-311/94 od 16. 2. 1996 (OdlUS V, 23).

radio-televiziji, je po ocjeni Ustavnog suda, bila ograničenje načela jednakih konkurentskih mogućnosti političkih stranaka, a sa tim i načela jednakog pasivnog biračkog prava, ali je ipak ocijenio da se radi o adekvatnom, nužnom i srazmjernom ograničenju, da bi se postigla preglednost izborne kampanje i objektivna informisanost birača.⁴⁹ Jednakost biračkog prava zahtijeva da izborne jedinice budu formirane tako da se jedan član predstavničkog tijela bira na približno isti broj stanovnika.⁵⁰ Ustavni sud nije prihvatio stanovište da različita veličina izbornih mjesta⁵¹ u okviru izbornih jedinica prouzrokuje nejednakost.⁵² Izborni rezultati za izborne liste računaju se prema izbornim jedinicama od kojih su razlike u veličini minimalne, a ne prema izbornim mjestima, ali Ustavni sud je ocijenio da više od 25% odstupanja od pravila da se jedan član predstavničkog organa lokalne zajednice bira na isti broj stanovnika, prevazilazi razloge koji bi opravdali nebitno odstupanje, što znači kršenje jednakosti izbornog prava.⁵³

Na načelo periodičnosti izbora Ustavni sud je upozorio u odluci broj U-I-106/95. Na državnom nivou to načelo je sprovedeno u Ustavu određivanjem mandatnog perioda nosiocima funkcija u državnim organima koji se formiraju na izborima. Na lokalnom nivou prepušteno je zakonu da uredi koliki je mandat nosilaca lokalne vlasti. Načelo periodičnosti izbora bitno je povezano sa samom sadržinom izbornog prava.⁵⁴ Njegovim ostvarivanjem građani daju povjerenje izabranim predstavnicima za vršenje vlasti za vrijeme koje je unaprijed određeno kao mandat, a ne za stalno. Na taj način može da se uspostavi politička odgovornost izabranih nosilaca vlasti prema građanima. To će biti odlučujuće da

⁴⁹ Odluka br. U-I-372/96 od 4. 3. 1999 (Ur. l. RS, br. 22/99, i OdlUS VIII, 44).

⁵⁰ O izbornoj geometriji vidi Russo, *Collegi elettorali e eguaglianza del voto*, str. 103–137, i Tribe, *American Constitutional Law*, str. 1063–1082.

⁵¹ U Sloveniji postoji strukturisanost u dva nivoa izborne teritorije za parlamentarne izbore. Državna teritorija je podijeljena na osam izbornih jedinica, a svaka izborna jedinica na još 11 izbornih mjesta.

⁵² Rješenje br. U-I-128/92 od 27. 10. 1992 (Sl. l. RS, br. 53/92 i OdlUS I, 75).

⁵³ Odluka br. U-I-319/98 od 6. 7. 2000 (Sl. l. RS, br. 66/2000, i OdlUS IX, 186).

⁵⁴ Uporedi tekst člana 3. Prvog protokola Evropske konvencije o ljudskim pravima. U sudskoj praksi ESLJP je u presudi dana 2. 3. 1987 u predmetu *Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije* (i u brojnim kasnijim presudama) ta konvencijska prava priznao kao aktivno i pasivno biračko pravo pojedinca za izbore zakonodavnog tijela.

li će im na novim izborima legitimitet za vršenje vlasti biti obezbijeđen i za novi mandatni period.⁵⁵ Sa aspekta ovog načela, kao zanimljivo postavlja se pitanje da li Ustavni sud kod ustavno-sudske procjene poseže u mandate njihovim produžavanjem. To je Ustavni sud na nivou lokalnih izabranih organa do sada više puta učinio tzv. načinom izvršenja odluke.⁵⁶ Zakonodavac se tome usprotivio već nakon prve takve odluke, i zakonom propisao lokalne izbore u opštini. Kada je Ustavni sud ocjenjivao ustavnost toga zakona dao je prioritet upravo načelu periodičnosti izbora⁵⁷, zbog čega zakon nije ukinuo. Naglasio je da bi dalje odlaganje izbora bitno ugrozilo funkcionisanje lokalne samouprave koje se u opštini ostvaruje upravo periodičnim odlučivanjem o predstavnicima u organima lokalne samouprave. Sljedeći put je dalo prednost načelu periodičnosti jer je samo obrazovalo opštinu.⁵⁸

Najznačajniji aspekt aktivnog biračkog prava birači ostvaruju na dan izbora kada glasaju o kandidatima, odnosno o izbornim listama. Po pravilu to pravo ostvaruju na biralištima gdje su upisani u birački spisak. Da bi ovo pravo ostvarila i lica sa invaliditetom, potrebno je da im bude omogućen kako fizički

⁵⁵ "Mora postojati (...) neprekidna nit demokratske legitimnosti i odgovarajuće odgovornosti, usmjerena od građana ka nadležnom organu i od nadležnog organa nazad ka svom izvoru.", P. Jambreč u: L. Šturm (ur.) Komentar Ustava Republike Slovenije, 2002, str. 48.

⁵⁶ Prvi put sa odlukom broj U-I*-301/98 od 17.09.1998. ("Sl. list RS", broj 667/98 i odl. USVII-157), kada je u vrijeme formiranja opština u skladu sa ustavnim uređenjem lokalne samouprave utvrdio neustavnost Gradske opštine Kopar i kada je do otklanjanja neustavnosti, uključujući i izbor predstavničkih organa opštine koje bi morale biti formirane na području te gradske opštine, produžio mandate gradonačelnika i gradskih savjetnika. Naglasio je da je dužina mandata za lokalne izbore određena zakonom, zbog čega bi takvu odluku mogao da donese i zakonodavac. Posljednji put je tako postupao u odluci broj U-I-137/10 od 26.11.2010. godine ("Sl. list RS", broj 99/10 i odl.US XIX, 9), zakonski osnov za način izvršavanja odluke predstavlja član 40 st. 2. ZUstS koji Ustavnom sudu dozvoljava da sa snagom zakona privremeno stupi u zakonodavno područje.

⁵⁷ Odluka br. U-I-163/99 od 23. 9. 1999 (Sl. l. RS, br. 80/99, i OdlUS VIII, 209).

⁵⁸ Odluka br. U-I-114/11 od 9. 6. 2011 (Sl. l. RS, br. 47/11, i OdlUS XIX, 23); tako je odlučio pošto zakonodavac, i pored zahtjeva za uspostavljanje opštine koji je proizlazio iz odluke br. U-I-137/10, to nije htio učiniti.

pristup biralištu, tako i glasanje sa odgovarajućim šablonima, odnosno glasačkim napravama. Zakonodavac je posebnim odredbama uspostavio mjere pozitivne diskriminacije koja je omogućila da su nadležni izborni organi odredili samo jednu trećinu birališta koja su bila bez fizičkih prepreka dostupna licima sa invaliditetom. Ustavni sud je takva određenja smatrao ograničavanjem prava invalida na nediskriminatorno postupanje u vezi sa izbornim pravom (čl. 14 st. 1⁵⁹ u vezi čl. 43 st. 2 Ustava), i utvrdio njegovu neustavnost. Smatrao je da za takvo ograničenje nema ustavno opravdanog razloga, jer već dugo postoji zakonsko uređenje koje za sve objekte u javnoj upotrebi zahtijeva nesmetani pristup za lica koja se teže kreću. Da bi se to obezbijedilo nijesu potrebna velika finansijska sredstva, jer je moguće donijeti takva zakonska rješenja koja bi invalidu omogućavala ostvarivanje osnovnih političkih prava na način koji potpuno štiti tajnost predatog glasačkog listića i poštuje njegovo dostojanstvo. Dok su sva birališta već opremljena šablonima za slijepo i slabovide osobe istovremeno je utvrđena diskriminacija u odnosu na mogućnost glasanja posebnim glasačkim napravama kojih je u malom broju bilo na raspolaganju. U odnosu na to, Ustavni sud je zakonodavcu naložio da obezbijedi njihov primjereni broj kako bi ograničenje još uvijek bilo srazmjerno. Zakonodavcu je bio određen dvogodišnji rok, koji još uvijek nije istekao⁶⁰, da otkloni utvrđene protivustavnosti.

Pored obezbijeđene sudske kontrole izbora, značajno je da postoje dobro osposobljeni izborni organi koji organizuju i vode izbore, budući da oni mogu da odigraju ulogu efikasne pravne zaštite biračkog prava kod svih izbora, jer izborni sudija ne može da nadomjesti njihov obiman rad. Izborni organi moraju da budu nezavisni i da svoj posao nepristrasno obavljaju⁶¹, a što se odnosi kako na izborne komisije, tako i na izborne odbore na biralištima. Ustavni sud je zbog toga utvrdio protivustavnost zakonskih rješenja o lokalnim izborima jer nijesu određivala da članovi izbornih odbora ne mogu da budu lica koja su sa

⁵⁹ Odredba zabranjuje diskriminaciju ljudskih prava po osnovu posebnih potreba.

⁶⁰ Odluka br. U-I-156/11, Up-861/11 od 10. 4. 2014 (Sl. l. RS, br. 35/14, i OdlUS XX, 24).

⁶¹ "For democracy to be done, it must be seen to be done." parafrizira Nou poznatu izreku, koja se inače navodi za obezbjeđivanje principa nepristrasnosti sudije. Vidi Nou, Privatizing Democracy, str. 764.

kandidatima u srodstvu ili sličnom odnosu.⁶² Zahtjev za njihovom nepristrasnošću proizilazi iz načela jednakosti biračkog prava koji podrazumijeva jednako tretiranje svih kandidata na izborima. Ovaj zahtjev uključuje da izborni odbori budu sastavljeni na način koji ne izaziva sumnju o nepristrasnosti njihovih članova. Taj stav Ustavnog suda ima svoj osnov upravo u nužnosti povjerenja birača u poštene izbore.

4. Zaštita biračkog prava preko ustavne žalbe

U postupku odlučivanja o ustavnim žalbama Ustavni sud štiti biračko pravo prvenstveno u dva primjera. Na jednoj strani radi se o slučajevima ustavnih žalbi protiv sudske odluke u vezi sa potvrđivanjem kandidature kod državnih evropskih i lokalnih izbora. Na drugoj strani radi se o slučajevima ustavnih žalbi protiv odluka Upravnog suda kada je on *a posteriori* izborni sudija za lokalne izbore.

Pravila o kandidovanju i briga za zakonitost kandidature ili kandidatnih lista uređena su i kao pasivna i kao aktivna (pravo predlaganja kandidata) biračka prava, iako je pasivno biračko pravo u središtu. Potvrđivanje kandidature je jedna od najznačajnijih odluka u izbornom postupku jer se sa njom rješava ko će kao kandidat učestvovati u izbornoj trci za vlast. Imajući u vidu značaj kandidovanja⁶³, pravila moraju biti što detaljnije propisana za sve subjekte unaprijed, a obezbijeđen mora biti i nadzor nad njihovim izvršavanjem. Prvo ga obezbjeđuje nadležna izborna komisija primjenom instituta - potvrđivanja kandidatura. Ukoliko kandidatura, odnosno kandidatna lista nije predata u skladu sa pravilima koje propisuje zakon, Izborna komisija će je odbiti. Samo u slučaju kada se radi o formalnim nedostacima predlagač kandidature ili kandidatne liste ih može otkloniti u roku od tri dana. Formalni su oni nedostaci zbog čijeg otklanjanja nije potrebno ponavljati izborne radnje, jer se mogu i bez toga jednostavno popraviti (kao npr. administrativne greške o ličnim podacima kandidata). Protiv odluka o odbijanju izborne liste (kandidatna lista), odnosno kandidatura, dozvoljena je žalba u roku od 48 sati Upravnom sudu, ako se radi o lokalnim izborima, i Vrhovnom sudu, ako se radi o državnim⁶⁴ i evropskim

⁶² Odluka br. U-I-468/06 od 17. 5. 2007 (Sl. l. RS, br. 46/07, i OdlUS XVI, 27).

⁶³ Grad piše da je politički gledano kandidovanje "jedna od najvažnijih faza izbornog postupka", Grad, Izbori i izborni sistem, str. 168.

⁶⁴ U tom slučaju takođe i u odnosu na predsjedničke izbore.

izborima. Oba suda moraju o žalbi da odluče u roku od 48 časova. Ukoliko žalbu odbiju, protiv takve odluke dozvoljena je ustavna žalba. Ustavni sud je odlučivao o brojnim takvim ustavnim žalbama, zbog čega nije suviše pomenuti nekoliko najznačajnijih odluka koje istovremeno ilustruju posebnost ovog izbornog spora, koje karakteriše tačno određeno vrijeme prije izbornog dana.⁶⁵ Zanimljivo je da zakonodavac nije odredio odgovarajući kratak rok za podnošenje takve ustavne žalbe, već je zakonom određen opšti rok od 60 dana koji je, naravno, potpuno neadekvatan. Mada, može se na osnovu dosadašnjih brojnih ustavnih žalbi u radnijim godinama reći da je uspostavljena praksa (običaj) po kojoj se ustavna žalba podnosi u roku od 48 sati od prijema presude suda, a Ustavni sud, u slučaju kada postoji mogućnost njenog podnošenja na dan kada inače ne radi, određuje dežurstva za njihov prijem, i naravno tada kada je to moguće brzo o njima odlučuje. Vremenski momenat koji značajno karakteriše sudska zaštitu u ovoj fazi izbornog postupka je Ustavni sud više puta naglašavao. Naveo je da su izbori proces koji se mora odvijati i okončati u određenom kontinuiranom periodu i da su zbog toga sve radnje koje treba da budu obavljene u tom postupku ograničene zakonskim rokovima koji su veoma kratki. Svi organi koji su ovlašćeni da odlučuju u tom postupku moraju poštovati ovu posebnu prirodu biračkog prava, a moraju je poštovati i svi učesnici postupka.⁶⁶ Zbog toga je predlagač kandidatne liste (odnosno kandidature), onaj koji nosi teret dokazivanja da je lista sastavljena u skladu sa zakonom. Ukoliko ne postupi po zakonu može sam sebi da pripiše isključenje kandidatne liste iz izborne trke za vlast. Vremenski momenat označava i trajanje rokova u izbornom postupku i kada se radi o rokovima u kojima je dozvoljeno ostvarivanje sudske zaštite izbornog prava u toku izbornog postupka. Ustavni sud nije smatrao spornim zakonsko uređenje po kojem podneske treba dostavljati neposredno nadležnom organu i po kojem su podnesci koje primi nadležni organ po isteku toga roka neblagovremeni⁶⁷.

⁶⁵ "Le temps est compté."; Delpérée, nav. djelo, str. 13.

⁶⁶ Odluka br. Up-304/98.

⁶⁷ Rješenje br. Up-296/96 od 29. 10. 1996 (Sl. l. RS, br. 62/96). Pri čemu za izborni postupak naravno nema nedjelja, praznika i drugih neradnih dana tako da rok ističe i na taj dan.

Kada je Ustavni sud utvrdio kršenje biračkog prava nekoliko puta je koristio ovlaštenje da predmet ne vrati na odlučivanje nadležnom sudu, već je istovremeno sam odlučio o tom pravu⁶⁸ - u tom slučaju (prvenstveno) o pasivnom izbornom pravu. Poništio je pobijane pojedinačne akte suda, ukinuo odluke izborne komisije, i sam potvrdio kandidatnu listu. Tako je postupao npr. kada se predlagačica kandidature pouzdala u to da je nadležni državni organ provjerio da li su obrasce podrške pravilno potpisali samo birači koji su imali prebivalište na području izborne jedinice. Izborna komisija je utvrdila da svi obrasci ne ispunjavaju taj uslov, i zbog nedovoljnog broja potpisa odbila je kandidatnu listu. Ustavni sud je naglasio da se greške državnog organa, koji je dozvolio da obrasce za podršku kandidatnoj listi potpisuju i birači koji nijesu ispunjavali zakonski uslov, ne može pripisati predlagateljici kandidature, jer je ona imala opravdano očekivanje da su državni organi svoj rad obavili pravilno i zakonito.⁶⁹ Kako se o zakonitosti kandidature odlučuje u vrijeme kada se istovremeno odvija izborna kampanja, to su brze odluke nužne zbog jednakog tretiranja kandidata. Poželjno je da se pri odlučivanju o pravnim sredstvima predmet ne vraća na novo odlučivanje, već da se što prije i konačno odluči o zakonitosti kandidature. Zbog toga je bilo logično da Ustavni sud predmet ne vraća na novo odlučivanje nadležnom organu, nego je odmah odbijenoj kandidatnoj listi otvorio vrata u izborni postupak. Ali, i kada bi predmet vratio nadležnom sudu, on, imajući u vidu obavezujuće stavove Ustavnog suda, ne bi mogao drugačije odlučiti, a vrijeme je bilo značajan momenat.

Drugu vrstu odluka o biračkom pravu predstavljaju odluke po ustavnim žalbama protiv odluka Upravnog suda, kada taj organ odlučuje u *a posteriori* izbornom sporu kod lokalnih izbora. Treba se kritički osvrnuti na odluku kojom je Ustavni sud odbio ustavnu žalbu koja je dala prednost vremenskom aspektu u odnosu na poštenost izbora, i gdje se isticanje izborne nepravilnosti pripisalo pravilnosti utvrđenog činjeničnog stanja.⁷⁰ S obzirom na to da će se o vremenskom aspektu izbornog spora govoriti nešto kasnije, ovdje treba naglasiti drugi razlog za

⁶⁸ U skladu sa članom 60. stav 1. ZUstS Ustavni sud može kada poništi pobijani pojedinačni akt da odluči o spornom pravu ukoliko je to hitno, radi otklanjanja posljedica koje su na osnovu tog akta nastale, ili ukoliko to nalaže priroda prava, a na osnovu podataka u spisima se može odlučiti.

⁶⁹ Odluka br. Up-2385/08 od 9. 9. 2008 (Sl. 1. RS, br. 88/08, i OdlUS XVII, 80).

⁷⁰ Odluka br. Up-97/00 od 16. 11. 2000 (Sl. 1. RS, br. 115/2000, i OdlUS IX, 303).

odbijanje ustavne žalbe. Upravni sud je utvrdio da je izborni materijal, koji po okončanom radu izbornog odbora nije bio zapečaćen od preuzimanja do njegove predaje sljedeći dan nakon provedenih izbora, bio čuvan kod kuće jednog od člana biračkog odbora, pri čemu je kod ponovnog utvrđivanja izbornog rezultata taj rezultat bio drugačiji od prethodno utvrđenog. To je Upravni sud ocijenio kao nepravilnost, zbog koje bi moglo doći do dodavanja, oduzimanja, ili mijenjanja listića u korist jednog ili drugog kandidata. Ali, naveo je da za to nije našao nikakav dokaz. Činjenica je da se Ustavni sud u postupku odlučivanja o ustavnoj žalbi ne upušta u pravilnost utvrđenog činjeničnog stanja, ali se u suštini ovdje nije radilo o tome. Upravni sud je, naime, potpuno i dovoljno utvrdio činjenično stanje, ali bi pravna ocjena morala biti drugačija. Sama činjenica da je određeno vrijeme nakon završenih izbora materijal, na osnovu kojeg se utvrđuje rezultat glasanja, bio nezapečaćen i na čuvanju kod jedne osobe, znači da je time bila onemogućena kontrola vjerodostojnosti rezultata glasanja. Ukoliko je sudu bilo onemogućeno izvršiti kontrolu, zbog nezakonitog postupanja izbornih organa sa izbornim materijalom (koji ne omogućava provjeravanje izbornog rezultata), onda se ni biračima ne može garantovati da je izborni rezultat odraz njihove prave volje. Takvo postupanje ruši osnovno povjerenje u poštene izbore. Na taj način je tako utvrđeno činjenično stanje značilo elementarno kršenje izbornog prava.

S obzirom na to da je u okviru poglavlja o ustavno-sudskoj ocjeni zakona predstavljena i odluka broj U-I-468/06 o poštovanju aspekta nepristrasnosti kod formiranja izbornih odbora na lokalnim izborima, mogu se ilustrativno pomenuti konkretni sporovi koji su u vezi sa tim bili, a odnosili su se na dejstvo pomenute odluke. Ustavni sud je zbog tzv. protivustavne pravne praznine navedenom odlukom samo utvrdio protivustavnost uređenja i zakonodavcu dao rok za njeno otklanjanje⁷¹, ali nije istovremeno odredio način izvršenja te odluke. Samo je u obrazloženju odluke naveo da će sud morati, u postupku koji je pokrenuo inicijator, ocijeniti da li je u spornom slučaju aspekt nepoštenosti zaista prerastao u kršenje pasivnog izbornog prava. Upravni sud, koji je odlučivao o izbornom sporu, kod izbora gradonačelnika opštine, postupajući po navedenoj odluci Ustavnog suda, uvažio je razloge zbog kojih je Ustavni sud utvrdio protivustavnost zakonskog uređenja. Obezbijedio je jednakost pasivnog izbornog prava na način da je, između ostalog, zbog povrede aspekta nepristrasnosti izbornih odbora, poništio glasanje u drugom krugu izbora na tri

⁷¹ Utvrđujuća odluka ZUstS uređuje u članu 48.

birališta i za njih naložio opštinskoj izbornoj komisiji novo raspisivanje izbora. Ustavni sud je pri odlučivanju o ustavnoj žalbi kandidata, čiji je izbor bio poništen, polazio od pravnog dejstva svih utvrđujućih odluka. Naglasio je da u slučaju ustavno-sudske ocjene propisa, izreka i obrazloženje odluke znače cjelinu, zbog čega vežu i razlozi iz obrazloženja odluke. Sud ih je morao imati u vidu prilikom suđenja. Kako je Upravni sud postupio na navedeni način, Ustavni sud je ustavnu žalbu odbio.⁷²

Treba pomenuti odluku koja se neposredno podnosi na ljudsko pravo na slobodu izražavanja. Njeno poštovanje predstavlja jednu od bitnih pretpostavki demokratskih izbora. U posljednjoj nedjelji kampanje za predsjedničke izbore časopis je objavio istraživanje javnog mnjenja i pored toga da je zakonom zabranjeno takvo postupanje sedam dana prije dana izbora. Kršenje zabrane je bilo sankcionisano odlukom o prekršaju. Časopis je ustavnom žalbom osporio tu odluku uz inicijativu o pokretanju postupka o zabrani. Ustavni sud je zabranu smatrao nesrazmjernim ograničenjem prava na slobodu izražavanja, ukoliko zabranjuje objavu istraživanja javnog mnjenja do 24 časa prije dana glasanja, odnosno do dana tzv. izborne tišine. Uloga medija kod nadzora vlasti je nepogrešiva i značajna i kada se radi o praćenju postupaka u kojima građani na izborima uspostavljaju državnu vlast. Ta uloga medija, po mišljenju Ustavnog suda, ide ruku pod ruku sa pravom birača da budu obaviješteni. Kod utvrđivanja protivustavnosti zakona Ustavni sud je odredio adekvatan način izvršenja te odluke (zabrana objave javnih istraživanja samo na dan izborne tišine). Istovremeno je prihvatio ustavnu žalbu, poništio pobijanu odluku o prekršaju koja se zasnivala na protivustavnom zakonu i predmet vratio sudu na ponovno odlučivanje.⁷³

⁷² Odluka br. Up-2597/07 od 4. 10. 2007 (Sl. 1. RS, br. 94/07, i OdlUS XVI, 108).

⁷³ Odluka br. U-I-67/09, Up-316/09 od 24. 3. 2011 (Sl. 1. RS, br. 28/11, i OdlUS XIX, 19).

5. Ustavni sud kao izborni sudija

Nakon dana izbora mora se što prije znati konačan izborni rezultat radi konstituisanja predstavničkih tijela, odnosno početka izvršavanja izborne funkcije, a u cilju obezbjeđivanja efikasnosti vlasti. Mada, u toj fazi vremenski momenat nema više tako važnu ulogu kao kod *a priori* izbornog spora. Izborni rezultati moraju vjerodostojno odražavati izraženu volju birača. Za demokratičnost slobodnih izbora značajno je da birači u taj proces imaju povjerenja, i sa tim vjeruju u poštene izbore, s obzirom na to da to predstavlja temelj legitimnosti vlasti.⁷⁴ Taj kvalitativni aspekt je značajniji od vremenskog, zbog čega su pretjerano kratki rokovi za pokretanje *a posteriori* izbornog spora neprimjereni. Neprimjereni su i pretjerano kratki rokovi (nekoliko dana ili čak sati) za odluku suda u takvoj vrsti sporova. Naravno da sud mora da odlučuje brzo ali istovremeno promišljeno, i kod odlučivanja mora poštovati sve ustavne procesne garancije poštenog sudskog postupka od kojih je na prvom mjestu poštovanje načela kontradiktornosti stranaka sa suprotnim interesima.⁷⁵ Pri tome je uređenje ovog izbornog spora, ukoliko je povjeren neposredno Ustavnom sudu, sigurno bolje od uređenja po kojem prva kontrola izbora vodi ka parlamentu. Parlament je, naime, *par excellence*, političko tijelo, a priroda njegovog rada i odlučivanja nije prilagođena nepristrasnom pravnom rješavanju u pojedinačnom pravnom postupku. Zbog toga nije dobro da je parlament sam svoj sudija. U Sloveniji se na takav put odlučio ustavotvorac. U članu 82. stav 3. Ustava navedeno je da Državni zbor potvrđuje poslaničke mandate, a protiv te odluke, u skladu sa zakonom, moguće je podnijeti ustavnu žalbu Ustavnom sudu.

Zakon kojim su propisani izbori poslanika u državni zbor predviđa dva pravna sredstva nakon izbornog dana. Zbog nepravilnosti kod rada izbornog odbora ili mjesne izborne komisije, propisan je prigovor koji u roku od tri dana od dana izbora može podnijeti svaki birač i svaki kandidat (odnosno predstavnik liste kandidata). O njemu odlučuje izborna komisija izborne jedinice koja jedina ima izričito zakonsko ovlašćenje da ga poništi ukoliko utvrdi nepravilnosti koje bi mogle ili su uticale na izborni rezultat. Protiv takve njene odluke nije predviđena sudska zaštita, što je protivustavno, posebno pošto nije jasno da li je protiv te odluke dozvoljena žalba Državnom zboru. Zakon, naime, određuje da protiv

⁷⁴ Više o tome Sovdat, nav. djelo, str. 209–212.

⁷⁵ Na to posebno upozorava i Kodeks dobre prakse.

odluke izborne komisije, koja može da ima uticaja na potvrđivanje mandata, svaki kandidat može da podnese žalbu Državnom zboru o kojoj odlučuje taj organ prilikom potvrđivanja mandata poslanika. Za primijetiti je da tu žalbu zakon ne propisuje za birače (ili makar za određeni broj biračkih grupa), što je takođe protivustavno. Ali do sada se o tome Ustavni sud nije imao prilike izjašnjavati. O postupku i načinu odlučivanja o žalbi Državnom zboru nema posebnog zakonskog uređenja, a ne sadrži ga ni poslovnik Državnog zbora. Takođe, nijesu uređena ovlašćenja Državnog zbora (nema zakonskog ovlašćenja da poništi izbore). Uređenje predviđa samo izvještaj koji priprema mandatno-izborna komisija i uspostavlja pravilo da Državni zbor u slučaju podnijete žalbe, glasanjem o spornom mandatu odluči o njenoj osnovanosti. Protiv takve odluke, u skladu sa odredbom člana 69 ZUstS, kandidat čija žalba je bila odbijena može da izjavi žalbu Ustavnom sudu. Žalbu može da izjavi i kandidat čiji mandat Državni zbor nije potvrdio, a do čega može da dođe i kada žalba nije bila izjavljena. U skladu sa odredbom člana 69. stava 2. ZUstS, rok za podnošenje žalbe je osam dana. U stavu 3. tog člana određena su ovlašćenja Ustavnog suda koji u slučaju osnovanosti žalbe poništava odluku Državnog zbora i odlučuje o tome da li će se poslanički mandat potvrditi ili ne. Dakle, Ustavnom sudu nije dato zakonsko ovlašćenje da poništi izbore. To pravno sredstvo, koje ujedno znači i ostvarivanje sudske zaštite nema ni birač.

Ustavni sud je postavljen u ulogu žalbenog organa, a istovremeno i sudije, koji u prvom i posljednjem stepenu odlučuje u izbornom sporu. Slično uređenje izbornog spora je i kod izbora za članove Državnog savjeta i poslanika Evropskog parlamenta, s tim da kod izbora članova Državnog savjeta zakon dozvoljava žalbu samo kandidatu kojem Državni savjet nije potvrdio mandat, a ne i kandidatu čiju žalbu bi Državni savjet odbio. Navedeno znači da postoje još dodatni nedostaci u zakonskoj regulativi koja je već na prvi pogled neustavna.

Uređenje sva tri izborna spora, ukoliko ih uporedimo sa zahtjevima o kojima je bilo riječi u poglavlju o polazištima ustavno-sudske ocjene, su izrazito manjkava, na određenim mjestima nejasna, a u značajnom dijelu protivustavna. Možda je to jedan od razloga da se Ustavni sud do sada još nije susretao sa brojem izbornih sporova koji bi bili vrijedni pomena. Meritorno je odlučivao samo u dva slučaja. U prvom slučaju je rješavao o tome koji od kandidata sa kandidatne liste treba da zamijeni poslanicu koja je bila imenovana na mjesto ministarke. Sljedeća dva kandidata sa liste su na dva mjesta, prema

zaokruženom decimalnom broju, koji je Državna izborna komisija koristila uz pomoć kompjuterskog programa, imala isti broj glasova, a u suštini nisu.⁷⁶ Zbog toga odluka nije bila teška. Pravilno je odlučio već Državni zbor koji je prihvatio stvarni rezultat bez zaokruživanja. Ustavni sud je zbog toga odbio žalbu kandidata koji je smatrao da kao osnov treba uzeti zaokruženi izborni rezultat i obaviti žrijeb za izbor.⁷⁷ U drugom slučaju radilo se o tome da Državni savjet nije potvrdio mandat svom članu, iako nije bila izjavljena ni jedna žalba zbog izbornih nepravilnosti. Žalbu izabranog kandidata, Ustavni sud je zbog kršenja njegovog pasivnog biračkog prava, usvojio i potvrdio mu mandat.⁷⁸

O tome da zakonsko uređenje izbornog spora može biti ustavno sporno, Ustavni sud je već dva puta *obiter dictum* upozorio i to kako u odnosu na okolnost da birač nema mogućnost žalbe Državnom savjetu, tako i da kandidat čiju žalbu Državni savjet odbije nema pristupa Ustavnom sudu.⁷⁹ Do sada se zakonodavac nije odazivao. Zanimljivo je i to da ovakvo uređenje za sve tri godine nije bilo osporavano kod Ustavnog suda, a što se može prije ili kasnije desiti. Ustavni sud je odlučivao samo u slučajevima kada je birač, čiji je prigovor na rad izbornog odbora, odnosno izborne komisije kod parlamentarnih izbora, nadležna izborna komisija odbila, a on je podnio tužbu Vrhovnom sudu⁸⁰, umjesto Državnom zboru, ili barem neposredno Ustavnom sudu. Vrhovni sud je tužbu odbacio uz obrazloženje da nije *a posteriori* izborni sudija kod tih izbora. Tu odluku je žalilac osporavao ustavnom žalbom koju Ustavni sud nije prihvatio, budući da to stanovište Vrhovnog suda nije bilo protivustavno, a izborni sudija za poslaničke izbore je po Ustavu Ustavni sud. Žalilac je istovremeno podnio inicijativu za početak postupka za ocjenu ustavnosti nekih odredaba zakona kojim se uređuju izbori za Državni zbor. Ali, pobijao je samo to što jedino ne može biti ustavno sporno, a to je da je u izbore moguće poseći kada se radi o izbornim

⁷⁶ Na ovo je Ustavni sud upozorio da kompjuterski program ne može mijenjati pravna pravila.

⁷⁷ Odluka br. Mp-1/07 od 17. 1. 2008 (Sl. 1. RS, br. 15/08, i OdlUS XVII, 4).

⁷⁸ Odluka br. Mp-1/12.

⁷⁹ Rješenje br. Mp-2/07 od 21. 2. 2008 i br. Mp-3/07 od 21. 2. 2008.

⁸⁰ Po članu 157. Stav 2. Ustava, koji omogućava tzv. subsidiarni upravni spor za zaštitu ustavnih prava, ako nije moguća druga sudska zaštita.

nepравilnostima koje bi mogle ili su uticale na izborni rezultat, a u drugom slučaju ne.⁸¹

6. Zaključak

Slovenački Ustavni sud je odigrao značajnu ulogu ustavno-sudskog zaštitnika ustavno-sudskog prava kroz tri nadležnosti: ocjenom ustavnosti izbornih zakona i drugih izbornih propisa, odlučivanjem o ustavim žalbama u izbornim predmetima po kojima odlučuju redovni sudovi, i kao izabrani sudija kada se radi o izborima poslanika za Državni zbor, članova Državnog savjeta i poslanika Evropskog parlamenta iz Republike Slovenije. Kroz sve tri uloge, kao čuvar Ustava, obezbjeđuje efikasnost osnovnih političkih prava. Svojim odlukama je sve od prve polovine 90. godina prošlog stoljeća izgradio pravnu državu u kojoj su poštovana ljudska prava, a među njima izborno pravo kao središno pravo demokratske države. Upravo u pomenuto vrijeme, nastalo je izborno zakonodavstvo samostalne i nezavisne države, koje sve do danas u velikoj mjeri ostaje nepromijenjeno, i to i u dijelu gdje bi promjene ustavno bile nužne. Ukoliko zakonodavac svoje ustavne obaveze ne bi ispunio u oblasti *a posteriori* izbornog spora, o tome će se prije ili kasnije morati izjasniti Ustavni sud. Pri tome će morati postupati vrlo aktivno, ukoliko bude želio da očuva svoju ulogu zaštitnika slobodnih i poštenih izbora.

⁸¹ Rješenje br. U-I-100/13, Up-307/12 od 10. 4. 2014. Uporedi sa presudom ESLJP u predmetu *Kerimova v. Azarbejdžan* od 30. 9. 2010 i *Mammadov v. Azarbejdžan* od 10. 1. 2012.

Rezime

Slovenački Ustavni sud obezbjeđuje ustavno-sudsku zaštitu biračkog prava u okviru svoje tri nadležnosti: ocjena ustavnosti izbornih zakona i drugih izbornih propisa, odlučivanje o ustavnim žalbama protiv odluka redovnih sudova u izbornim predmetima, a kod nekih državnih izbora je i izborni sudija. Prilog tretira sve tri njegove uloge koje se u odnosu na prirodu nadležnosti međusobno razlikuju, a zajedničko im je efikasna ustavno-sudska zaštita osnovnog političkog prava.

Ključne riječi: ustavni sud, biračko pravo, izborna načela, ocjena ustavnosti zakona, ustavna žalba, izborni spor.

Literatura

- . A. Ayoub, Electoral dispute resolution mechanisms, 4 th European conference of electoral management bodies, "Fighting against electoral fraud – complaints and appeals procedures", Strasbourg, 20. do 21. 9. 2007, CLD-EL (2008)005, str. 119–127, Venice commission, <[http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)013-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)013-e.html)>.
- . F. Delpérée, *Le contentieux électoral*, Press Universitaires de France, Paris 1998.
- . G. S. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections*, Inter-Parliamentary Union, Geneva 2006.
- . R. Gould, *Vote Counting and Dispute Resolution*, Regional Workshop on Capacity Building in Electoral Administration in Africa, 24–28 September 2001, Marocco, <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan005409.pdf>>.
- . F. Grad, *Izbiri i izborni sistem*, 2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Službeni list Republike Slovenije, Ljubljana 2004.
- . F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Ljubljani, Ljubljana 2016.
- . O. Ihl, *Le vote*, Montchrestien, Paris 1996.
- . B. Malinger, *Droit électoral*, Elipses Marketing, Paris 2007.
- . J.-C. Masclet, *Droit électoral*, Presses universitaires de France, Paris 1989.
- . J. Nou, *Privatizing Democracy: Promoting Election Integrity Through Procurement Contracts*, *The Yale Law Journal*, 4/2009.
- . A. Novak, *Neuhvatljiva priroda pravnih načela (prilog za razumijevanje uloge pravnih načela u pravnom rasuđivanju)*, *Zbornik naučnih rasprava* 70/2010, str. 211–241.
- . M. Pavčnik, *Teorija prava, Prilog za razumijevanje prava*, 5., pregl. i dop. izdanje, GV založba, Ljubljana 2015.
- . A. Russo, *Collegi elettorali e eguaglianza del voto, Un'indagine sulle principali democrazie stabilizzate*, Dott. A. Giuffrè editore, Milano 1998.
- . J. Sovdat, *Izborni spor kod predsjedničkih izbora*, *Pravnik* 9–10 /2012, str. 651–678.
- . J. Sovdat, *Izborni spor*, GV Založba, Ljubljana 2013.
- . L. Šturm, (ur.), *Komentar Ustava Republike Slovenije*, Fakultet za postdiplomske državne i evropske studije, Ljubljana 2002.

. L. H. Tribe, American Constitutional Law, second edition, The Foundation Press, Inc., New York 1998.

. C. Vickery (ur.), Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections (GUARDE), IFES, Washington 2011,

<http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Books/2011/GUARDE_final_publication.pdf>.