



Priručnik za posmatranje izbornih kampanja i političkih okruženja

Priručnik za posmatranje izbornih kampanja i političkih okruženja

Ovaj dokument je prvobitno objavila Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) na engleskom jeziku 2021. godine pod nazivom „Handbook for the Observation of Election Campaigns and Political Environments“. Verzija na crnogorskom jeziku je nezvanični prevod, pripremljen i objavljen u okviru projekta Podrška izbornim reformama na Zapadnom Balkanu, koji finansira Evropska unija, kao i Austrijska razvojna agencija. U slučaju nedosljednosti, pogledajte originalnu verziju na engleskom jeziku. Za više informacija o projektu i pristup biblioteci projekta, posjetite:

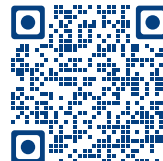
<http://www.osce.org/odihr/wb>



Funded by
the European Union

With funding
from the

 Austrian
Development
Agency



Objavila: Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava
(ODIHR)

Ul. Miodowa 10

00-251 Varšava

Poljska

www.osce.org/odihr

© OSCE/ODIHR 2023

Sva prava zadržana. Sadržaj ove publikacije može se slobodno koristiti i umnožavati u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe, pod uslovom da svaku takvu reprodukciju prati potvrda OEBS-a / ODIHR-a kao izvora.

ISBN 978-92-9271-094-1

Dizajnirao: Dejan Kuzmanovski

Korica, Poglavlje I., Poglavlje II., Poglavlje III., Poglavlje IV. OEBS/Dejan Kuzmanovski



Sadržaj

Predgovor	5
Lista akronima	7
Uvod	8
1. Svrha priručnika	8
2. Kako koristiti ovaj priručnik	9
POGLAVLJE I: DUŽNOSTI, OBAVEZE I STANDARDI ZA REGULARNE IZBORE I IZBORNE KAMPANJE	12
1. Međunarodne obaveze i standardi	13
a. UDLJP, MPGPP i opšti komentari	13
b. Drugi instrumenti UN-a	17
2. Obaveze OEBS-a	18
a. Kopenhaški dokument OEBS-a iz 1990. godine	19
b. Izborni standardi i principi u drugim dokumentima OEBS-a	21
3. Regionalni instrumenti u oblasti OEBS-a	24
4. Dobra praksa	25
POGLAVLJE II: POLITIČKI KONTEKST I POZADINA	28
1. Procjena osnovnih sloboda	30
a. Sloboda okupljanja	31
b. Sloboda udruživanja	31
c. Sloboda izražavanja i mišljenja	32
d. Sloboda kretanja	34
e. Pravo na slobodu i bezbjednost ličnosti	35
2. Posebne okolnosti	39
a. Izbori tokom vanrednog stanja	39
b. Političko i izborna nasilje	41
3. Osnovni aspekti	43
a. Politički sistem i sastav (odlazećeg) parlamenta i vlade	43
b. Sprovođenje prethodnih izbora	44
c. Druga važna razmatranja	44

POGLAVLJE III: IZBORNE KAMPANJE	46
1. Procjena okruženja kampanje	48
a. Poštovanje osnovnih prava u izbornoj kampanji	49
b. Slobodna i poštena atmosfera za vođenje kampanje	53
c. Jednak tretman i jednake mogućnosti	56
d. Zloupotreba administrativnih resursa	57
e. Učešće žena, nacionalnih manjina i osoba sa invaliditetom u izbornoj kampanji	60
f. Druga važna razmatranja	64
i. Trajanje perioda kampanje	64
ii. Pretjerano regulisanje kampanje	64
iii. Događaji poslije izbora	65
2. Procjena vođenja kampanje	67
a. Sastanci sa izbornim učesnicima	68
i. Teme kampanje	69
ii. Metode kampanje	70
b. Sastanci sa drugim zainteresovanim stranama	71
i. Organizacije civilnog društva, stručnjaci i akademska zajednica	71
ii. Međunarodna zajednica	72
POGLAVLJE IV: NALAZI KAMPANJE DP-A	74
1. Uloga koordinatora DP-a u posmatranju izborne kampanje	74
2. Komunikacija sa dugoročnim posmatračima	76
3. Postavljanje zadataka i usmjeravanje DP-a	77
4. Prikupljanje i sumiranje nalaza DP-a	80
a. Nedjeljni izvještaji DP-a	81
b. Izvještaji o incidentima	83
c. Izvještaji o skupovima	84
d. Izvještaji zasnovani na pitanjima i obrasci za kampanju	85
e. Nedjeljni zbirni izvještaji	86
f. Završni izvještaj DP-a	87
5. Navodi o kampanji	88
a. Vrste navoda	89
b. Potkrepljivanje navoda	89
PRILOG I – MATERIJALI I IZVORI	92

Predgovor

Izbori su kamen temeljac demokratije. To su složeni procesi političke, pravne i organizacione prirode, koji se odvijaju u širem političkom kontekstu domaćih i međunarodnih zbivanja. Političko okruženje u kojem se održavaju izbori može imati značajan ili čak odlučujući uticaj na njihovo sprovođenje i ishod. Da bi izbori bili istinski demokratski, neophodno je poštovanje osnovnih sloboda i prava, kako tokom tako i van zakonom definisanog perioda izbora i kampanje. Štaviše, od suštinskog su značaja jednaki uslovi za fer konkurenciju i sposobnost birača da naprave informisani izbor (prim. prev. izbor koji se zasniva na poznavanju predmeta ili situacije) iz mnoštva političkih opcija. Sve države učesnice OEBS-a su se obavezale da će održavati demokratske izbore. U Kopenhaškom dokumentu OEBS-a iz 1990. godine, one su izjavile da je „volja naroda, slobodno i pošteno izražena kroz periodične i regularne izbore, osnova autoriteta i legitimiteta svake vlade“. Štaviše, u istom dokumentu države učesnice su se saglasile o širokom spektru obaveza u vezi sa ljudskim pravima, navodeći u detaljima bez prese-dana šta je potrebno da bi se izbori smatrali istinski demokratskim. Izborne kampanje su suštinski dio izbornih procesa, u kojima se kandidati nadmeću za podršku birača. Tokom predizbornih kampanja politički akteri daju energiju društvu, oživljavaju i mobilišu biračko tijelo, ali u isto vrijeme ovo su periodi kada se osnovne slobode stavljaju na iskušenje. Izborne kampanje pružaju priliku svim akterima na izborima, uključujući vlasti, političke stranke i birače, da pokažu poštovanje osnovnih sloboda i ljudskih prava. Ono što se dešava tokom ovog specifičnog perioda predstavlja mjerilo kojim se može mjeriti sprovođenje obaveza OEBS-a u vezi sa izborima. Posmatranje izbornih kampanja i procjena političkog ambijenta u kome se izbori odvijaju su sastavni dio izbornih aktivnosti OEBS-ove Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) od njenog osnivanja.

Izborne kampanje su višestruki događaji i njihovo sveobuhvatno i sistematsko posmatranje treba da sadrži različite elemente. Važno je napomenuti da pored procjene poštovanja osnovnih sloboda i ljudskih prava, pomno posmatranje izborne kampanje i njenog okruženja trebalo bi da obuhati finansijske aspekte kampanje, ali i učešće, uključivanje i tretman tradicionalno nedovoljno zastupljenih grupa u politički život kao što su žene, nacionalne manjine ili osobe sa invaliditetom. Iako ovaj priručnik nudi osnovne alate za posmatranje izbornih kampanja, treba ga čitati zajedno

sa drugim publikacijama ODIHR-a koje se odnose na izbore, kao što su priručnici za posmatranje finansiranja kampanja i učešća žena na izborima, kao i drugi navedeni u Prilogu I. Važno je naglasiti da se priručnik dotiče samo na internetu vođenja izbornih kampanja. Ovaj kritični aspekt je detaljno razmotren u ODIHR-ovim Smjericama za posmatranje izbornih kampanja na društvenim mrežama, objavljenim zajedno sa ovom publikacijom.

Mateo Mekači
Direktor ODIHR-a

LISTA AKRONIMA

CEDAW – Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena

ZND - Zajednica nezavisnih država

KPOSI - Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom

EKLJP - Evropska konvencija o ljudskim pravima

OUI - Organi za upravljanje izborima

EU – Evropska unija

SLJP - Savjet za ljudska prava

MPGPP - Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

ICERD - Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije

Koordinator DP-a - Koordinator dugoročnih posmatrača

DP - Dugoročni posmatrač

MPP – Misija za procjenu potreba

ODIHR - Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava

OEBS - Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju

UDLJP - Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima

UNCAC - Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije

UPP - Univerzalni periodični pregled

Uvod

1. Svrha priručnika

Priručnik izlaže pristup ODIHR-a posmatranju i procjeni izbornih kampanja i njihovog političkog okruženja. Takođe ima za cilj da pojednostavi i dodatno razvije postojeću metodologiju za posmatranje izbora, koja je usavršavana posmatranjem izbora širom regiona OEBS-a već 30 godina i koja je nadaleko poznata po svojoj sveobuhvatnosti i sistematičnom pristupu.¹

Metodologija razrađena u priručniku primjenjuje se na sve vrste ODIHR-ovih izbornih aktivnosti, uključujući izborne posmatračke misije, ograničene misije za posmatranje izbora, misije za procjenu izbora i izborne ekspertske timove.² Druge zainteresovane međunarodne organizacije i organizacije građanskih posmatrača takođe mogu imati koristi od priručnika, kao i države učesnice OEBS-a koje možda razmatraju poboljšanja zakonodavstva i prakse u vezi sa izbornim kampanjama.

Iako je priručnik zamišljen kao referentni dokument za sve izborne stručnjake ODIHR-a, politički analitičari koji imaju ukupnu odgovornost za procjenu političkog konteksta i okruženja izborne kampanje imaće najdirektnije koristi od njega. U zavisnosti od veličine i obima aktivnosti posmatranja izbora, politički analitičari se mogu osloniti na nalaze dugoročnih posmatrača (DP) – koji su raspoređeni širom zemlje na nekoliko nedjelja – kako bi pomogli u procjenjivanju širom zemlje. Priručnik takođe ima za cilj da podrži rad DP-a i koordinatora dugoročnih posmatrača (koordinatora DP-a) u prikupljanju nalaza posmatranja kampanje iz različitih djelova zemlje. Zbog višeslojne prirode izbornih kampanja i okruženja u kojem se one odvijaju, saradnja i koordinacija među analitičarima misije je od suštinskog značaja – to je naglašeno u poglavljima koja slijede. Ovo se posebno odnosi na političkog analitičara i pravnog analitičara kada procjenjuju poštovanje osnovnih sloboda u ukupnom kontekstu ili kada ispituju propise kampanje, ali i na političkog analitičara i koordinatora DP-a kada procjenjuju cjelokupno vođenje kampanje širom različitih regiona zemlje.

Politički analitičari imaju vitalnu ulogu u procjeni političkog konteksta i izbornih kampanja. Oni su dio većine ODIHR-ovih izbornih posmatračkih

1 ODIHR je posvećen redovnoj reviziji i usavršavanju svoje metodologije posmatranja izbora u skladu sa relevantnim zadatkom država učesnica OEBS-a (odluka Ministarskog savjeta 19/06). Ova publikacija je napravljena na osnovu vanbudžetskih doprinosa država učesnica OEBS-a.

2 Za više o ovoj temi, vidi *Priručnik ODIHR-a za posmatranje izbora (Šesto izdanje) (ODIHR Election Observation Handbook, Sixth Edition)*.

misija i imaju primarnu odgovornost za odjeljke izvještaja misije „Pozadina i politički kontekst“ i „Okruženje kampanje“. Višestruka priroda izbornih kampanja obavezuje političke analitičare da sprovode široka i sveobuhvatna istraživanja, ali moraju ostati strukturirani i koncizni kada izvještavaju o svojim nalazima. Njihovo istraživanje je dopunjeno sastancima sa širokim spektrom izbornih aktera, sa ciljem da podupru i potkrijepe procjenu okruženja izborne kampanje. Da bi analizirao opštiju situaciju i uslove za učešće u kampanjama, kako kandidata tako i birača, žena, nacionalnih manjina, osoba sa invaliditetom i mladih, politički analitičar mora da se sastane sa predstavnicima ovih tradicionalno nedovoljno zastupljenih grupa. Na kraju, politički analitičar je odgovoran za izradu preporuka koje se odnose na vođenje izborne kampanje i/ili cjelokupno okruženje u kojem se izbori održavaju.

2. Kako koristiti ovaj priručnik

Priručnik se oslanja na relevantne međunarodne obaveze i standarde za demokratske izbore, sa naglaskom na obaveze OEBS-a, kao i na dobre međunarodne prakse. Svrha je da se pruži opšti pregled prilikom procjene političke pozadine i uslova neophodnih za vođenje regularnih, pluralističkih izbornih kampanja. Prvo poglavlje detaljno ispituje neke od ključnih međunarodnih instrumenata na koje su se obavezale države učesnice OEBS-a.

Drugo poglavlje bavi se procjenom političkog konteksta u kome se održavaju izbori. Obaveze OEBS-a odnose se na šire procese i prakse koje zahtijevaju poštovanje demokratskog pluralizma i ljudskih prava. Izbori koji proceduralno ispunjavaju neke međunarodne standarde, ali nijesu pluralistički ili se sprovode u restriktivnim okruženjima uz malo poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, malo je vjerovatno da će biti okarakterisani kao demokratski i da ispunjavaju standard autentičnosti.

Treće poglavlje se isključivo bavi procjenom i posmatranjem izborne kampanje. Demokratski izbori ne mogu biti održani bez slobodne razmjene ideja među takmičarima, kao i između takmičara i birača. Shodno tome, politički pluralizam i garancije u zakonu i praksi slobode izražavanja, okupljanja, udruživanja, kretanja i prava na slobodu i bezbjednost ličnosti su neophodni preduslovi za istinski demokratske izborne kampanje. Pored međunarodno priznatih političkih prava, Kopenhaški dokument OEBS-a iz 1990. godine, na koji su se obavezale sve države učesnice OEBS-a, pruža dodatne političke garancije biračima i učesnicima na izborima da uživaju slobodno i pošteno okruženje kampanje, kao i jednake mogućnosti.

Poslednje poglavlje daje neke praktične prijedloge, uglavnom za koordinatora DP-a i političkog analitičara, o tome kako organizovati i konsolidovati opsežne nalaze regionalne kampanje. Kao što izborni procesi imaju svoje karakteristike a izborne kampanje imaju svoje specifičnosti, tako se i aktivnosti ODIHR-a za posmatranje izbora primjenjuju uzimajući u obzir specifične kontekste i osmišljene su tako da odražavaju ove različite elemente. S obzirom na jedinstvenu prirodu svake izborne kampanje, ovo poglavlje ima za cilj da pruži osnovne smjernice političkom analitičaru i koordinatoru DP-a o tome kako da u izvještajima inkorporiraju regionalna zapažanja i nalaze na sistematičan, prezentabilan i dosljedan način. Pored preporučenih metoda saradnje između političkog analitičara i koordinatora DP-a i predloženih oblika i instrumenata za prikupljanje i sumiranje nalaza DP-a, članovi glavnog tima mogu da koriste druge alate koji imaju dovoljan nivo pouzdanosti, uključujući na internetu alate za prikupljanje zapažanja o regionalnim kampanjama.



POGLAVLJE I

DUŽNOSTI, OBAVEZE I STANDARDI ZA REGULARNE IZBORE I IZBORNE KAMPANJE

ODIHR posmatra i procjenjuje različite aspekte izbornog procesa, uključujući pravni okvir, prava birača i kandidata, registraciju kandidata, izbornu administraciju i procedure na dan izbora, okruženje kampanje i medija, finansiranje partija i kampanja, kao i rješavanje sporova. Procjena se vrši u opštem političkom kontekstu u okviru kojeg se izbori održavaju i u odnosu na međunarodne obaveze, standarde i dužnosti, kao i nacionalno zakonodavstvo.

Međunarodno javno pravo uključuje obaveze koje su kodifikovane sporazumima, kao što je Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (MPGPP), koji pravno obavezuje svoje potpisnike. Deklaracije i političke obaveze, uključujući Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima (UDLJP) ili Kopenhaški dokument OEBS-a iz 1990. godine, su politički obavezujući mehanizmi. Interpretativni dokumenti koje izdaju tijela za praćenje ugovora, bilo globalnog karaktera, kao što je Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava, ili regionalnog, kao što su presude Evropskog suda za ljudska prava, pojašnjavaju ugovorne obaveze i imaju veoma autoritativan karakter sa zakonskom osnovom, čak i ako nijesu pravno obavezujuće za druge države osim onih koje su uključene u predmet. Ovi dokumenti su dodatno dopunjeni drugim izvorima onoga što se često naziva „meko pravo“ i dobrom praksom koja uključuje sažet pregled kodeksa, pravnih mišljenja, priručnika i uputstava.

Ovo poglavlje se bavi ključnim međunarodnim obavezama, standardima i dužnostima u vezi sa demokratskim izborima koje se odnose na vođenje kampanja i širi politički kontekst u kojem se izbori održavaju. Države učesnice OEBS-a su se obavezale da će se pridržavati ovih univerzalnih i regionalnih instrumenata ljudskih prava u brojnim dokumentima OEBS-a.

Nekoliko značajnih dokumenata OEBS-a poziva države učesnice da se pridržavaju drugih međunarodno priznatih instrumenata o ljudskim pravima, bilo usvojenih na globalnom ili regionalnom nivou. Na primjer, u Helsinškom završnom aktu iz 1975. godine, države učesnice su se obavezale da će „djelovati u skladu sa Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima iz 1948. godine“ i „ispunjavati svoje obaveze navedene u međunarodnim deklaracijama i sporazumima na terenu, uključujući, između ostalog, Međunarodni pakt o ljudskim pravima“. Madridski dokument iz 1983. poziva „one države učesnice, koje to još nijesu učinile, da razmotre mogućnost pristupanja paktovima“. Drugi dokumenti OEBS-a ponavljaju važnost pridruživanja međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima i srodnim neobaveznim protokolima, kao što je Evropska konvencija Savjeta Evrope o ljudskim pravima iz 1950. godine (EKLJP).³

1. Međunarodne obaveze i standardi

a. UDLJP, MPGPP i opšti komentari

Principi demokratskih izbora su inherentno povezani sa osnovnim slobodama koje su eksplicitno priznate u nekoliko univerzalnih instrumenata o ljudskim pravima, uključujući **Univerzalnu deklaraciju UN-a o ljudskim**

³ Svih 47 članica Savjeta Evrope su države učesnice OEBS-a.

pravima (UDLJP) iz 1948. godine. Ona uspostavlja suštinska prava za izborni proces, uključujući osnovne slobode:

- › Pravo na slobodu i bezbjednost ličnosti (član 3);
- › Sloboda kretanja (član 13);
- › Pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, uključujući pravo na iznošenje mišljenja bez miješanja kao i pravo da se traže, primaju i šire informacije i ideje putem bilo kojeg medija, bez obzira na granice (član 19); i
- › Sloboda mirnog okupljanja i udruživanja (član 20).

Konkretno u vezi sa izborima, u **članu 21 UDLJP-a** se navodi da će „volja naroda biti osnova autoriteta vlade, [...] izraženog na periodičnim i regularnim izborima [...] putem opšteg i jednakog biračkog prava i [...] tajnog glasanja ili ekvivalentne procedure slobodnog glasanja.”

Međunarodni pakt UN-a o građanskim i političkim pravima (MPGPP) iz 1966. godine ponavlja i proširuje brojna prava zaštićena UDLJP-om. On je obavezujući za sve strane u MPGPP-u, koje imaju obavezu da sprovedu ova prava; odnosno potpisnice imaju ključnu ulogu u tome da obezbijede da građani uživaju ta prava u praksi. Sve države učesnice OEBS-a su potpisnice MPGPP-a. Između ostalog, instrumentom je predviđeno da potpisnice:

- › Daju prava prema MPGPP-u na nediskriminatornoj osnovi (član 2(1));
- › Zahtijevaju da se preduzmu neophodni koraci, kao što je usvajanje zakona ili drugih mjera za sprovođenje prava priznatih u MPGPP-u (član 2(2));
- › Osiguraju da pojedinci čija su prava ili slobode povrijeđeni imaju pravo na djelotvoran pravni lijek (član 2(3)); (član 2(3));
- › Obezbijede jednako pravo muškaraca i žena na uživanje svih građanskih i političkih prava (član 3);
- › Priznaju pravo na slobodu i bezbjednost ličnosti (član 9);
- › Garantuju slobodu izražavanja i pravo na informisanje, kao i pravo na traženje i prenošenje informacija i ideja (član 19(2));
- › Zaštite slobodu kretanja (član 12), mirnog okupljanja (član 21) i udruživanja (član 22) i zabrane bilo kakva ograničenja ovih prava osim onih koja su propisana zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu u

interesu nacionalne bezbjednosti ili javne bezbjednosti, javnog reda, zaštite javnog zdravlja ili morala, ili zaštite prava i sloboda drugih.⁴

Članak 25 MPGPP-a se tiče izbora i zahtijeva od potpisnica da svakom građaninu daju pravo i mogućnost da učestvuje u javnim poslovima, direktno ili preko izabranih predstavnika, da glasa i bude biran na regularnim periodičnim izborima.

Kao dopunu MPGPP-u, Komitet UN-a za ljudska prava daje autoritativna tumačenja svojih odredaba kroz **Opšte komentare**.⁵ Opšti komentari relevantni za sprovođenje regularnih i demokratskih izbora su:

Opšti komentar br. 25 iz 1996. godine o učešću u javnim poslovima i pravu glasa. U dokumentu se navodi da ljudi moraju imati slobodu da podržavaju ili se suprotstavljaju vladi, bez neopravdanog miješanja ili prinude, što može da naruši ili spriječi slobodno izražavanje volje birača. U njemu se dalje navodi da bi birači trebalo da budu u mogućnosti da samostalno formiraju mišljenje, bez nasilja ili prijetnji nasiljem ili manipulativnog miješanja bilo koje vrste. Takođe, napominje se da građani učestvuju u vođenju javnih poslova vršeći uticaj kroz javnu debatu i dijalog sa svojim predstavnicima ili kroz svoju sposobnost da se sami organizuju. Propisuje se da su slobode izražavanja, okupljanja i udruživanja suštinski uslovi za efikasno ostvarivanje prava glasa i moraju biti u potpunosti zaštićene, uključujući pozitivne mjere. Ističe se uloga slobodnog prenošenja informacija i ideja o javnim i političkim pitanjima između građana, kandidata i izabranih predstavnika i slobode udruživanja, uključujući pravo na osnivanje i pridruživanje organizacijama i udruženjima koja se bave političkim i javnim poslovima.

Opšti komentar br. 28 iz 2000. godine o jednakosti prava muškaraca i žena propisuje da potpisnice moraju dati ženama prava sadržana u članu 25 (MPGPP-a) pod jednakim uslovima kao i muškarcima i preduzeti efikasne i pozitivne mjere za promovisanje i obezbjeđivanje učešća žena u vođenju javnih poslova i na javnim funkcijama. Dalje se primjećuje da se „pravo na učešće u vođenju javnih poslova ne primjenjuje svuda u potpunosti na jednakoj osnovi“ i „zahtijeva od država učesnica da dostave statističke podatke o procentu žena na javno izabranim funkcijama, uključujući

4 Ovo je poznato kao „trodjelni test“ zakonitosti, neophodnosti i proporcionalnosti. MPGPP predviđa da svako ograničenje osnovnih sloboda (1) mora biti jasno utvrđeno u zakonu, uz mogućnost oštećenja; (2) mora biti jasno opravdano za izuzetne okolnosti, kao što su interes nacionalne bezbjednosti ili javnog reda, javnog zdravlja ili morala, zaštita prava i sloboda drugih, sprečavanje krivičnih djela; i (3) mora biti srazmjerno interesima koje namjerava da zaštiti. O odstupanjima od međunarodnih obaveza u vezi sa ljudskim pravima, vidi i izvještaj ODIHR-a o *Obavezama OEBS-a u pogledu ljudske dimenzije i odgovori države na pandemiju Covid-19 (OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the Covid-19 pandemic)*.

5 Komitet za ljudska prava do sada nije izdao nijedan opšti komentar u oblasti slobode udruživanja.

zakonodavnu vlast“. Štaviše, zahtijeva se da se potpisnice „bave načinima na koje bilo koji slučaj diskriminacije po drugim osnovama utiče na žene na poseban način, i da uključe informacije o mjerama koje su preduzete u cilju suzbijanja ovih efekata.“

Opšti komentar br. 34 iz 2011. godine o slobodi izražavanja navodi ograničenja političkog diskursa koja izazivaju zabrinutost Komiteta UN-a za ljudska prava, uključujući „zabranu vođenja kampanje od vrata do vrata, ograničenja broja i vrste pisanog materijala koji se može distribuirati tokom izbornih kampanja, blokirajući pristup različitim izvorima informacija, uključujući lokalne i međunarodne medije, političkim komentarima tokom izbornih perioda, i ograničavajući pristup opozicionim partijama i političarima medijima“. Dalje se propisuje da sloboda izražavanja može biti ograničena samo ako je to predviđeno zakonom i ako su takva ograničenja u skladu sa trodjelnim testom zakonitosti, neophodnosti i proporcionalnosti.

Opšti komentar br. 35 iz 2014. godine razrađuje obaveze zaštite lične slobode i bezbjednosti ličnosti, uključujući i zaštitu od proizvoljnih hapšenja i pritvaranja. Shodno tome, „hapšenje ili pritvor mogu biti dozvoljeni domaćim zakonom, a ipak biti proizvoljni“ i takvo hapšenje ili pritvor kao kazna za legitimno ostvarivanje osnovnih prava zagwarantovanih MPGPP-om je proizvoljno. Štaviše, u njemu se navodi da „pravo na ličnu bezbjednost takođe obavezuje države ugovornice da preduzmu odgovarajuće mjere kao odgovor na prijetnje smrću licima u javnoj sferi, i uopšteno govoreći, da zaštite pojedince od predvidljivih prijetnji po život ili tjelesni integritet koje potiču od bilo kojih državnih ili privatnih aktera.“

Opšti komentar br. 37 iz 2020. godine o pravu na mirno okupljanje propisuje da, uz druge srodne slobode, on „čini samu osnovu sistema participativnog upravljanja zasnovanog na demokratiji, ljudskim pravima, vladavini prava i pluralizmu“ i da se „zabrana određenog okupljanja može razmatrati samo kao krajnja mjera.“ Dokument razrađuje zaštitu prava zagwarantovanog u MPGPP-u i napominje da mirna okupljanja, uključujući i spontana, „gdje god da se održavaju: na otvorenom, u zatvorenom prostoru i na internetu; u javnim i privatnim prostorima; ili kombinovano“ treba zaštititi. U njemu se dalje navodi da „takva okupljanja mogu imati različite oblike, uključujući demonstracije, proteste, sastanke, povorke, skupove, prisustva, bdjenja uz svijeće i fleš mobove (grupe ljudi koje se sastaju na dogovorenom mjestu, izvedu performans u kratkom vremenu i razidu se, prim. prev.)“ i da su zaštićena prema MPGPP-u, „bez obzira na to da li su nepokretna, npr. kao piketing (oblik nenasilnog protestovanja, prim. prev.) i ili pokretna, kao što su povorke ili marševi.“ Napominje se da ako je okupljanje mirno, činjenica da određeni domaći pravni uslovi koji se

odnose na okupljanje nijesu ispunjeni, sama po sebi ne stavlja učesnike van okvira zaštite MPGPP-a. Potpisnice imaju pozitivne obaveze da omoguće mirna okupljanja i promovišu okruženje koje omogućava efikasno ostvarivanje prava na mirno okupljanje bez diskriminacije. Prepoznaju važnost uloge novinara, branilaca ljudskih prava i posmatrača izbora u praćenju i izvještavanju o okupljanjima za puno uživanje prava na mirno okupljanje i, kao takve, obezbjeđuju njihovu zaštitu MPGPP-om.

b. Drugi instrumenti UN-a

Nekoliko specijalizovanih dokumenata UN-a o ljudskim pravima sadrži niz garancija za određene grupe koje mogu zahtijevati dodatno razmatranje u izbornom procesu. Kao takvi, oni ponavljaju brojne odredbe MPGPP-a, uključujući i one relevantne za izbore.

Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije (ICERD) iz 1965. godine obavezuje članove na ukidanje rasne diskriminacije i garantuje uživanje političkih prava i osnovnih sloboda pod jednakim uslovima. ICERD zahtijeva od strana da zabrane govor mržnje i kriminalizuju članstvo u rasističkim organizacijama. Dalje ih obavezuje da svima garantuju pravo na jednakost pred zakonom bez obzira na rasu, boju kože ili nacionalno ili etničko porijeklo. Ova jednakost mora se odnositi na jednak tretman pred sudovima i tribunalima, sigurnost ličnosti i slobodu od nasilja, kao i građanska i politička prava potvrđena u MPGPP-u.

Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena iz 1979. godine (CEDAW) je međunarodni pravni instrument koji od potpisnica zahtijeva da preduzmu sve odgovarajuće mjere u cilju eliminacije diskriminacije žena u političkom i javnom životu zemlje i poziva potpisnice da usvoje privremene posebne mjere kako bi se ubrzala stvarna ravnopravnost. CEDAW garantuje ženama ravnopravnost u političkom i javnom životu sa fokusom na jednakost u glasanju, učešću u vladi i u „nevladinim organizacijama i udruženjima koja se bave javnim i političkim životom zemlje“. Dalje se zahtijeva od država učesnica da preduzmu mjere kako bi pokušale da eliminišu „predrasude i običaje i sve druge prakse zasnovane na ideji inferiornosti ili superiornosti bilo kojeg od polova ili na stereotipnoj ulozi muškaraca i žena.“

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) iz 2003. godine postavlja standarde za transparentnost sa ciljem smanjenja različitih vrsta korupcije, kako u javnom tako i u privatnom sektoru, uključujući i oblast trgovine političkim uticajem i zloupotrebe moći. To je jedini pravno obavezujući multilateralni međunarodni antikorupcijski ugovor i posebno je relevantan za sprovođenje mjera za sprječavanje zloupotrebe

državnih resursa za vođenje kampanja. UNCAC pokriva pet glavnih oblasti: preventivne mjere, kriminalizaciju i sprovođenje zakona, međunarodnu saradnju, povraćaj imovine i tehničku pomoć i razmjenu informacija. Uključuje i obavezne i neobavezne odredbe.

Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom (KPOSI) iz 2007. godine zahtijeva od strana da „promovišu, štite i obezbijede puno uživanje ljudskih prava za osobe sa invaliditetom kao i uživanje pune jednakosti prema zakonu“. KPOSI zahtijeva od država učesnica da garantuju osobama sa invaliditetom politička prava i mogućnost da ih uživaju na ravnopravnoj osnovi sa drugima, uključujući zaštitu njihovog prava da glasaju bez zastrašivanja. Njime se predviđa da potpisnice „preduzmu sve odgovarajuće mjere kako bi osigurale da osobe sa invaliditetom mogu da ostvare pravo na slobodu izražavanja i mišljenja, uključujući slobodu traženja, primanja i prenošenja informacija i ideja na ravnopravnoj osnovi sa drugima i kroz sve oblike komunikacija po svom izboru,“ i da podstaknu medije, uključujući pružaoce informacija putem interneta, da svoje usluge učine dostupnim osobama sa invaliditetom.

Deklaracija UN-a o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina iz 1992. godine navodi da pojedinci koji pripadaju ovim vrstama manjina imaju pravo da efikasno učestvuju u javnom životu i u odlukama na nacionalnom i regionalnom nivou u vezi sa manjinom kojoj pripadaju ili regionima u kojima žive, da osnivaju i održavaju svoja udruženja i da u potpunosti i efikasno ostvaruju sva svoja ljudska prava i osnovne slobode bez diskriminacije i u punoj jednakosti pred zakonom.

2. Obaveze OEBS-a

OEBS funkcioniše kroz „proces zasnovan na konsenzusu“ koji stvara politički obavezujuće obaveze i principe. Budući da su politički, ponekad su podložni tumačenjima koja mogu promovisati šire garancije primjenljive na kontekst kampanje i mogu da obezbijede okruženje koje je pogodno za sprovođenje demokratskih izbora. Njihova druga prednost je to što važe od trenutka kada države učesnice postignu sporazum, a ne podliježu procesima ratifikacije i rezervama. Kada države učesnice postignu konsenzus, njihove odluke odmah stupaju na snagu i politički su obavezujuće za sve, bez izuzetka. Univerzalnost ovih obaveza, koje su zajednički dogovorile sve države učesnice, kao i njihov kvalitet uz dato stručno mišljenje, su ključne snage ljudske dimenzije OEBS-a.

a. Kopenhaški dokument OEBS-a iz 1990. godine

Kopenhaški dokument OEBS-a iz 1990. godine je centralni dio obaveza OEBS-a. U Kopenhaškom dokumentu, države učesnice OEBS-a su priznale da su pluralistička demokratija i vladavina prava od suštinskog značaja za osiguranje poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Kao takav, instrument predstavlja ključnu referentnu tačku za izborne aktivnosti ODIHR-a, uključujući i procjenu sprovođenja izbora i šire kampanje i političkog okruženja u kojem se oni odvijaju. U Kopenhaškom dokumentu, države učesnice OEBS-a eksplicitno su potvrdile da je „demokratija inherentni element vladavine prava“, priznale „važnost pluralizma u pogledu političkih organizacija“ i izrazile „njihovu zajedničku odlučnost da izgrade demokratska društva zasnovana na slobodnim izborima i vladavini prava“.

Konkretno obaveze vezane za izbore sadržane su u stavovima 5, 6, 7 i 8 Kopenhaškog dokumenta. Stav 6 predviđa da je „volja naroda, slobodno i pošteno izražena kroz periodične i regularne izbore, osnova autoriteta i legitimiteta čitave vlade“. U istom stavu, države učesnice su se obavezale da će „poštovati pravo svojih građana da učestvuju u upravljanju svojom zemljom, bilo direktno ili preko predstavnika koje su slobodno izabrali kroz poštene izborne procese,“ i „priznaju svoju odgovornost da brane i štite, u skladu sa svojim zakonima, svoje međunarodne obaveze u oblasti ljudskih prava i svoje međunarodne dužnosti, demokratski poredak.“ Stav 8 se bavi prisustvom stranih i državnih posmatrača na izborima i uključuje stalni poziv svih i svim državama učesnicama OEBS-a.

Stav 7 Kopenhaškog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine pruža osnovu za procjenu nivoa poštovanja obaveza i sadrži eksplicitne političke deklaracije o održavanju demokratskih izbora, uključujući:

- › Održavanje slobodnih izbora u razumnim intervalima (stav 7.1);
- › Dozvoljeno slobodno glasanje za najmanje jedan dom parlamenta (stav 7.2);
- › Podržavanje opšteg i jednakog biračkog prava i prava građana da traže funkciju, i uspostavljanje garancije za slobodnu i poštenu izbornu trku (stav 7.3);
- › Obezbijedeno tajno glasanje i pošteno prebrojavanje sa javno dostupnim rezultatima (stav 7.4);

- › Poštovanje prava građana da traže političku ili javnu funkciju bez diskriminacije, pojedinačno ili kao članovi političkih partija (stav 7.5);
- › Poštovanje prava pojedinaca i grupa da se udružuju u političke stranke i davanje „garancija koje im omogućavaju da se međusobno nadmeću na osnovu jednakog tretmana pred zakonom i vlastima“ (stav 7.6);
- › Garanciju da „zakon i javna politika funkcionišu kako bi omogućili da se politička kampanja vodi u slobodnoj i poštenoj atmosferi u kojoj ni administrativna postupanja, nasilje ili zastrašivanje ne sprečavaju stranke i kandidate da slobodno iznesu svoje stavove i kvalifikacije, niti sprečavaju glasače da o njima saznaju i raspravljaju ili da daju svoj glas bez straha od odmazde“ (stav 7.7);
- › Obezbeđivanje nesmetanog pristupa medijima svim izbornim učesnicima na nediskriminatornoj osnovi (stav 7.8); i
- › Garancije da se pobjednici propisno postavljaju i da im je dozvoljeno da ostanu na funkciji dok im ne istekne mandat ili se zakonski okonča u skladu sa demokratskim parlamentarnim i ustavnim procedurama (stav 7.9).

Pored gorenavedenih odredaba specifičnih za izbore, cjelokupno sprovođenje demokratskih izbora i izbornih kampanja zavisi od širih političkih faktora. Kopenhaški dokument navodi nekoliko obaveza relevantnih za široko političko okruženje, uključujući i one povezane sa osnovnim slobodama i vladavinom prava. Neke od njih uključuju sljedeće obaveze:

- › Održavanje „slobodnih izbora [...] u razumnim intervalima tajnim glasanjem ili ekvivalentnom procedurom slobodnog glasanja, pod uslovima koji u praksi obezbeđuju slobodno izražavanje mišljenja birača pri izboru njihovih predstavnika“ (stav 5.1);
- › Obezbeđivanje „jasnog razdvajanja između države i političkih partija; naročito da političke partije neće biti spojene sa državom“ (stav 5.4);
- › Garancija da će „svako imati efikasno sredstvo za obeštećenje“ (stav 5.10);
- › Podržavanje osnovnih sloboda koje su ključne za sprovođenje demokratskih izbora, uključujući slobodu izražavanja i mišljenja (stav 9.1), mirno okupljanje (stav 9.2) i udruživanje (stav 9.3); i
- › Garanciju da su sva ograničenja osnovnih sloboda u skladu sa obavezama iz MPGPP-a i međunarodnim obavezama, posebno UDLJP-om, i da se ne zloupotrijebljavaju i ne primjenjuju na proizvoljan način, već na takav način da je obezbijeđeno efektivno korišćenje ovih prava (Stav 24).

b. Izborni standardi i principi u drugim dokumentima OEBS-a

Brojni drugi značajni dokumenti OEBS-a reafirmišu ključne principe i standarde neophodne za održavanje demokratskih izbora i izbornih kampanja. Neki od ovih dokumenata su tematski grupisani u nastavku:

Regularni i periodični izbori: U dodatnom dokumentu Pariske povelje za novu Evropu iz 1990. godine, države učesnice su potvrdile univerzalno „pravo na učešće u slobodnim i poštenim izborima“. U Istanbulsom dokumentu iz 1999. godine, one su se obavezale da će „osigurati poštenu konkurenciju među kandidatima kao i strankama, uključujući njihov pristup medijima i poštovanje prava na okupljanje“. U Komemorativnoj deklaraciji iz Astane iz 2010. godine, one su prepoznale „važnu ulogu koju igraju civilno društvo i slobodni mediji u pomaganju [...] obezbjeđivanja punog poštovanja ljudskih prava, osnovnih sloboda, demokratije, uključujući slobodne i poštene izbore i vladavinu prava.“

Slobode udruživanja i okupljanja: U Pariskoj povelji za novu Evropu iz 1990. godine, države učesnice su potvrdile da svaki pojedinac ima pravo na slobodu udruživanja i mirno okupljanje. One su 2008. godine u Helsinkiju izdale Ministarsku deklaraciju povodom 60-godišnjice UDLJP-a i ponovile, „da svako ima pravo na slobodu misli, savjesti, vjeroispovijesti ili uvjerenja; slobodu mišljenja i izražavanja, slobodu mirnog okupljanja i udruživanja.“

Sloboda izražavanja i mišljenja: U Budimpeštanskom dokumentu iz 1994. godine, države učesnice su naglasile da je „sloboda izražavanja osnovno ljudsko pravo i osnovna komponenta demokratskog društva“. U Istanbulsom dokumentu iz 1999. godine, one su ponovo potvrdile važnost slobodnog protoka informacija i javnog pristupa informacijama i obavezale se da će preduzeti sve neophodne korake kako bi osigurale osnovne uslove za protok informacija.

Sloboda kretanja: U Moskovskom dokumentu iz 1991. godine, države učesnice su se obavezale da uklone, „sva zakonska i druga ograničenja u pogledu putovanja unutar svoje teritorije za svoje državljane i strance, i u smislu boravka za one koji imaju pravo na stalni boravak, osim ona ograničenja koja mogu biti neophodna [za] legitimne interese vlade, u skladu sa njihovim nacionalnim zakonima, u skladu sa obavezama Konferencije za evropsku bezbjednost i saradnju (KEBS) i međunarodnim obavezama u vezi sa ljudskim pravima“, obavezujući se da će takva ograničenja svesti na minimum.

Učešće žena: U Madridskom dokumentu iz 1983. godine, države učesnice su se obavezale da obezbijede jednaka prava muškaraca i žena i saglasile su se da preduzmu sve neophodne radnje za promovisanje jednako efikasnog učešća u političkom, ekonomskom, društvenom i kulturnom životu. U Bečkom dokumentu iz 1989. godine, one su potvrdile svoju odlučnost da obezbijede jednaka prava i obećale da će preduzeti sve mjere, uključujući zakonodavne, za promovisanje ravnopravnog učešća muškaraca i žena u političkom životu. U Moskovskom dokumentu iz 1991. godine priznale su da je „puna i istinska jednakost između muškaraca i žena osnovni aspekt pravednog i demokratskog društva zasnovanog na vladavini prava.”

Naglašavajući univerzalnost vrijednosti koje zastupaju, države učesnice OEBS-a su u nekoliko prilika, uključujući **Bečki dokument iz 1989. godine** i **Moskovski dokument iz 1991. godine**, pozvale druge da pristupe CEDAW-u ili da uklone sve rezerve ako su već članice. Države učesnice su 2004. godine ponovile poziv i podržale **Akcionni plan OEBS-a za unapređenje rodne ravnopravnosti** u kojem su se obavezale da će obezbijediti jednake mogućnosti za učešće žena u političkom i javnom životu, da će preduzeti neophodne mjere za podsticanje rodne svijesti i promovisati jednakost u pravima kao i puno i ravnopravno učešće žena i muškaraca u društvu, obećavajući da će rodnu perspektivu uključiti u sve oblasti i na svim nivoima. U **Ljubljanskom dokumentu iz 2005. godine** obavezale su se da će obezbijediti proaktivnu implementaciju Akcionog plana. Dalje, u **Atinskom dokumentu iz 2009. godine** saglasile su se da „razmotre davanje posebnih mjera za postizanje cilja rodne ravnoteže u svim zakonodavnim, sudskim i izvršnim tijelima“ i druge, „moguće zakonodavne mjere, koje bi omogućile uravnoteženije učešće žena i muškaraca u političkom i javnom životu [i] podstaknu sve političke aktere da promovišu ravnopravno učešće žena i muškaraca u političkim partijama, u cilju postizanja bolje rodno uravnotežene zastupljenosti na izabranim javnim funkcijama na svim nivoima.”

Učešće nacionalnih manjina: U Ženevskom izvještaju sa KEBS-ovog sastanka eksperata za nacionalne manjine iz 1991. godine, države učesnice su se obavezale da stvore „uslove kako bi pripadnici nacionalnih manjina imali jednake mogućnosti i bili efektivno uključeni u javni život“. U Helsinškom dokumentu iz 1992. godine, one su obećale da će intenzivirati „napore da osiguraju da pripadnici nacionalnih manjina, pojedinačno ili u zajednici sa drugima, slobodno ostvaruju svoja ljudska prava i osnovne slobode, uključujući pravo na puno učešće, u skladu sa demokratskim procedurama donošenja odluka svake države, u političkom, ekonomskom, društvenom i kulturnom životu njihovih zemalja, uključujući demokratsko učešće u donošenju odluka i konsultativnim tijelima na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, između ostalog, preko političkih partija i udruženja.” A u Mastrihtskom dokumentu iz 2003. godine, one su ponovo potvrdile „važnost preporuka visokog komesara za nacionalne manjine o [...] javnom učešću”. Štaviše, u dokumentu se preporučuje da države

učesnice organizuju kampanje podizanja svijesti o izborima kako bi povećale učešće romskog biračkog tijela, osiguraju da birači Romi mogu slobodno i informisano birati na izborima i da „preduzmu mjere za garantovanje jednakih biračkih prava žena, uključujući sprovođenje zabrana takozvanog porodičnog glasanja.”

Osobe sa invaliditetom: U Pariskoj povelji za novu Evropu iz 1990. godine, države učesnice su naglasile da je „demokratija najbolja garancija slobode izražavanja, tolerancije svih grupa društva i jednakih mogućnosti za svaku osobu“. U Moskovskom dokumentu iz 1991. godine, države učesnice OEBS-a su se izričito obavezale da će „osigurati zaštitu ljudskih prava osoba sa invaliditetom“ i, što je još važnije, da će „preduzeti korake kako bi osigurale jednake mogućnosti tim osobama da u potpunosti učestvuju u društvenom životu.” Takođe su se obavezale da će „promovisati odgovarajuće učešće tih osoba u donošenju odluka u oblastima koje se njih tiču“, što uključuje zakone, propise i politike u vezi sa izborima. One „podstiču [su podsticale] povoljne uslove za pristup osoba sa invaliditetom javnim zgradama i službama, mjestu stanovanja, transportu i kulturnim i rekreativnim aktivnostima“, uključujući pristup biračkim mjestima, mjestima kampanje i drugim prostorijama tokom izbora.

Suprotstavljanje podsticanju nasilja, diskriminacije, neprijateljstva i mržnje: U Ženevskom izvještaju o sastanku eksperata KEBS-a za nacionalne manjine iz 1991. godine, države učesnice su izrazile zabrinutost zbog „proliferacije djela rasne, etničke i vjerske mržnje, antisemitizma, ksenofobije i diskriminacije, naglasile su svoju odlučnost da osude, na kontinuiranoj osnovi, takva djela protiv bilo koga.” One su takođe obećale da će preduzeti „efikasne mjere, uključujući usvajanje, u skladu sa svojim ustavnim zakonom i svojim međunarodnim obavezama, ako to već nijesu uradile, onih zakona koji bi zabranili radnje koje predstavljaju podsticanje na nasilje zasnovano na nacionalnoj, rasnoj, etničkoj ili vjerskoj diskriminaciji, neprijateljstvu ili mržnji, uključujući antisemitizam, i politika za sprovođenje takvih zakona.”

Dok dokumenti OEBS-a ne pominju eksplicitno **učešće mladih** na izborima, države učesnice su se obavezale da će promovisati ulogu i uključivanje mladih u svoj program mira i bezbjednosti u nekoliko dokumenata, uključujući **Završni akt iz Helsinkija iz 1975. godine, Deklaraciju ministarskog savjeta iz Bazela iz 2014. godine, „Deklaraciju o mladima i bezbjednosti” Ministarskog savjeta iz Beograda iz 2015. godine** i „**Deklaraciju o ulozi mladih u doprinosu naporima za mir i bezbjednost” Ministarskog savjeta u Milanu iz 2018. godine**. Druge međunarodne organizacije, odnosno UN i Savjet Evrope, usvojile su rezoluciju (Rezolucija Savjeta bezbjednosti UN-a 2250) i preporuku (CM/Rec 2016/7) o pristupu mladima pravima kao i poziv članicama da uklone barijere koje ograničavaju demokratsko i izborno učešće.

3. Regionalni instrumenti u oblasti OEBS-a

Nekoliko drugih regionalnih organizacija i instrumenata širom OEBS-ovog područja pružaju dalje okvire za osiguranje ljudskih prava i demokratskih izbora i kampanja.

Savjet Evrope ima 47 članica, od kojih su sve države učesnice OEBS-a. **Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP) iz 1950. godine**, koju su potpisale i ratifikovale sve članice Savjeta Evrope, navodi nekoliko osnovnih sloboda relevantnih za izbore. EKLJP štiti slobodu izražavanja, posebno pravo na „zadržavanje mišljenja i primanje i prenošenje informacija i ideja bez miješanja javnih vlasti“. Ona garantuje slobodu mirnog okupljanja i udruživanja i pravo na slobodu i bezbjednost ličnosti. Dalje, EKLJP navodi da svako čija su prava i slobode povrijeđena Konvencijom moraju imati djelotvoran pravni lijek na nacionalnom nivou. Na nadnacionalnom nivou, Evropski sud za ljudska prava razmatra predstavke u vezi sa navodnim kršenjem odredaba o ljudskim pravima kako je navedeno u EKLJP-u i protokolima. Brojne odluke suda bave se pitanjima koja se odnose na izbore, uključujući pravo glasa i slobodu udruživanja, okupljanja i izražavanja.

Protokol br. 1 uz EKLJP iz 1952. godine sadrži garancije slične onima koje se nalaze u međunarodnim instrumentima i zahtijeva od država da „održavaju slobodne izbore u razumnim intervalima tajnim glasanjem, pod uslovima koji će obezbijediti slobodno izražavanje mišljenja ljudi prilikom izbora zakonodavne vlasti“. Iako je prvobitno odredba bila konstruisana kao skup obaveza, a ne kao ljudsko pravo, Evropski sud za ljudska prava je naknadno promijenio ovo tumačenje i od 1987. godine smatra pravo glasa i kandidovanja punopravnim ljudskim pravom.

Evropska unija (EU) se sastoji od 27 članica, od kojih su sve države učesnice OEBS-a. Takođe je usvojila ugovore sa odredbama koje se odnose na predstavničku demokratiju i vladavinu prava. **Ugovor o Evropskoj uniji** evocira „univerzalne vrijednosti neprikosnovenih i neotuđivih prava ljudske ličnosti, slobode, demokratije, jednakosti i vladavine prava“ i potvrđuje “privrženost država članica principima slobode, demokratije i poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i vladavine prava.” **Lisabonski ugovor**, koji je stupio na snagu 2009. godine, dozvoljava sankcionisanje članica EU za koje se utvrdi da uporno krše njene osnovne vrijednosti. **Povelja o osnovnim pravima Evropske unije iz 2000. godine** predviđa slobodu izražavanja i informisanja i mirnog okupljanja i udruživanja. U dokumentu se navode prava građana, uključujući pravo da glasaju i budu kandidati na izborima za Evropski parlament i na opštinskim izborima. Odredbe oba dokumenta su obavezujuće za sve članove.

Zajednica nezavisnih država (ZND), koja ima devet članica, od kojih su sve države učesnice OEBS-a, uspostavlja pravne obaveze u oblasti demokratskih izbora kroz svoju **Konvenciju o standardima demokratskih izbora, izbornih prava i sloboda iz 2002. godine**. ZND je 1995. godine usvojio **Konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama**. Obje konvencije navode potrebu da se zaštite prava i osnovne slobode, uključujući one koje se odnose na izbore i pozivanje na odgovornost pojedinaca koji krše ta prava. Brojni članovi ova dva dokumenta odnose se na osnovne slobode i druge neophodne uslove za vođenje kampanje i demokratsko slobodno i pošteno okruženje za sprovođenje regularnih izbora u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i međunarodnim obavezama.

Organizacija američkih država (OAD) okuplja 35 članica, od kojih su dvije članice OEBS-a. Pravno obavezujuća **Američka konvencija o ljudskim pravima iz 1969. godine** propisuje osnovna prava i slobode neophodne za održavanje demokratskih izbora, štiti slobodu misli i izražavanja, uključujući pravo na traženje, primanje i prenošenje informacija i ideja, pravo na okupljanje i slobodu udruživanja i kretanja. **Međumerička demokratska povelja iz 2001. godine**, koja nalaže OAD-u da vrši posmatranje izbora i pruži tehničku pomoć svojim članicama, prepoznaje važnost „poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, pristupa i vršenja vlasti u skladu sa vladavinom prava, održavanja periodičnih, slobodnih i poštenih izbora zasnovanih na tajnom glasanju i opštem pravu glasa [...] pluralističkog sistema političkih partija i organizacija, i podjelu vlasti kao i nezavisnost grana vlasti.”

4. Dobra praksa

Zajedno sa pravno ili politički obavezujućim ugovorima ili obavezama, međunarodne organizacije su razvile druga dodatna dokumenta koja se odnose na izbore i često se nazivaju međunarodnom „dobrom praksom“. Neki od ovih tekstova imaju globalnu dimenziju, dok su drugi regionalni. Ovi dokumenti mogu dokazati visok stepen podrške određenim pravilima od strane članova odnosno organizacije i mogu se u velikoj mjeri koristiti u aktivnostima vezanim za izbore kao osnova za davanje smjernica državama učesnicama.

Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) Savjeta Evrope je savjetodavno tijelo za ustavna i pravna pitanja i 51 od 62 članice su države učesnice OEBS-a. **Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima iz 2002. godine** Venecijanske komisije i **Kodeks dobre prakse o referendumima iz 2006. godine** daju praktične smjernice, uključujući

i upućivanje na opšte uslove koji su potrebni za održavanje demokratskih izbora/referenduma i sprovođenje kampanja izbora/referenduma (kao i tehničke aspekte ovih procesa). Prvi dokument nudi definicije principa „izbornog nasljeđa Evrope“, precizira uslove za njihovu primjenu i uključuje napomene sa objašnjenjima koja pojašnjavaju neka tumačenja. Napominje da „demokratski izbori nijesu mogući bez poštovanja ljudskih prava, posebno slobode izražavanja i štampe, slobode kretanja unutar zemlje, slobode okupljanja i slobode udruživanja u političke svrhe, uključujući i stvaranje političkih partija.”

Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima upućuje na značaj periodičnosti izbora, važnost jednakih mogućnosti, što „podrazumijeva neutralan stav državnih organa, posebno prema [...] izornoj kampanji“ i dalje razrađuje razlike između koncepta *stroge i proporcionalne* jednakosti. Kodeks daje tumačenje principa ravnopravnosti nacionalnih manjina i ravnopravnosti, kao i pariteta, polova. On propisuje da birači moraju biti slobodni da formiraju mišljenje, a da državni i javni organi moraju poštovati svoju obavezu neutralnosti – posebno kada je u pitanju upotreba masovnih medija, objavljivanja reklamnih oglasa, prava na demonstracije na javnim ulicama i finansiranja partija i kandidata – kako bi se obezbijedile jednake mogućnosti za sve učesnike. On propisuje da sloboda birača da formiraju mišljenje može biti pod negativnim uticajem, na primjer, kada neko pokuša da kupi nečiji glas: kupovina glasova (i prodaja glasova) je praksa koju su države dužne da spriječe i kazne.

Pored kodeksa, drugi relevantni dokumenti Savjeta Evrope uključuju preporuke Komiteta ministara i druge tekstove vezane za izbore koje objavljuje Venecijanska komisija, često u saradnji sa drugim organizacijama, uključujući ODIHR. Što se tiče izbornih kampanja, **Zajedničke smjernice ODIHR-a i Venecijanske komisije Savjeta Evrope iz 2016. godine za sprečavanje i reagovanje na zloupotrebu administrativnih resursa tokom izbornih procesa** predstavljaju prvi namjenski dokument o ovoj temi u regionu OEBS-a. Smjernice se proširuju na prethodne publikacije ODIHR-a i Savjeta Evrope o srodnim pitanjima i definišu zloupotrebu administrativnih resursa kao „neopravdanu prednost koju su određene stranke ili kandidati stekli korišćenjem svojih zvaničnih pozicija ili veza sa vladinim institucijama, kako bi uticali na ishod izbora.” Dokument se fokusira na različite kategorije zloupotrebe državnih resursa, uključujući institucionalne, finansijske ili one od strane organa za sprovođenje zakona, i promoviše sveobuhvatan pristup koji uključuje procjenu političke volje, pravnog okvira i mehanizama nadzora, kao i proces rješavanja izbornih sporova.

Izveštaji agencija UN-a i specijalnih izvjestilaca su dodatni autoritativni izvori smjernica za vođenje demokratskih izbornih kampanja. Na primjer, **Izveštaj specijalnog izvjestioca za pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja iz 2013. godine** poziva države da „osiguraju da se mirnim okupljanjima upravlja najviše režimom obavještanja u vezi sa održavanjem mirnih okupljanja, umjesto režimom ovlašćenja“. Procedura obavještanja, tamo gdje je uvedena, treba da bude što jednostavnija i ekspeditivnija. Redovni **izveštaji specijalnog izvjestioca UN-a za unapređenje i zaštitu prava na slobodu mišljenja i izražavanja** uključuju preporuke i sugestije o načinima i sredstvima za bolje promovisanje i zaštitu prava na slobodu mišljenja i izražavanja u svim njegovim oblicima, uključujući i na internetu. **Vodeći principi UN-a o poslovanju i ljudskim pravima iz 2011. godine** uspostavljaju skup smjernica za države i kompanije za rješavanje kršenja ljudskih prava počinjenih prilikom poslovanja, uključujući i one koje se odnose na internet medije i društvene mreže, a koje se, između ostalog, fokusiraju na dužnost države da zaštiti, korporativnu odgovornost da poštuje kao i na pristup pravnim lijekovima.

Deklaracija o kriterijumima za slobodne i poštene izbore Interparlamentarne unije iz 1994. godine, globalne organizacije koju čini 179 nacionalnih parlamenata, utvrdila je da autoritet vlade može proizaći samo iz volje naroda izražene na regularnim, slobodnim i poštenim izborima održanim u redovnim intervalima na osnovu opšteg, jednakog i tajnog prava glasa. Između ostalog, predviđa se pravo na udruživanje; pravo na izražavanje političkih mišljenja bez miješanja; traženje, primanje i saopštavanje informacija i pravljenje informisanog izbora; slobodno kretanje unutar zemlje u cilju predizborne kampanje; sposobnost vođenja kampanje na ravnopravnoj osnovi sa drugim političkim partijama, uključujući stranku koja formira postojeću vladu; i pravo na bezbjednost.



POGLAVLJE II

POLITIČKI KONTEKST I POZADINA

Da bi se izborni učesnici nadmetali i pravično vodili kampanju, i da bi birači napravili slobodan i informisan izbor, moraju postojati neophodni uslovi za istinski demokratske izbore. Uslovi uključuju pristup birača i poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda od strane država tokom i van izbornog perioda. Izbori koji proceduralno ispunjavaju neke od međunarodnih standarda, ali nijesu pluralistički ili se sprovode u restriktivnom okruženju uz malo poštovanja ljudskih prava ili osnovnih sloboda tokom ili između izbora, malo je vjerovatno da će biti ocijenjeni kao istinski demokratski. Opis i procjena elemenata koji oblikuju politički kontekst i okruženje u kome

se izbori održavaju trebalo bi da budu uključeni u odjeljak o političkom kontekstu standardnog izvještaja ODIHR-a o izborima.⁶

Odjeljak o političkom kontekstu obično navodi ključne činjenične podatke o izborima: šta, gdje, ko, kada i kako u procesu. On pruža osnovne informacije o političkom sistemu države učesnice, kako one navedene u ustavu, tako i one procijenjene u praksi. Ističući činjenicu da se izbori ne odvijaju u vakuumu, ovaj odjeljak stavlja proces u širu pozadinu nedavnih političkih, pravnih, institucionalnih i društvenih dešavanja. Procjene usaglašenosti bilo kakvih izbora sa demokratskim standardima moraju biti date u okviru šireg konteksta, uključujući i onaj u odnosu na praksu demokratije i funkcionisanje demokratskih institucija, vladavinu prava i slobodu medija, kao dio izbornog ciklusa. Politički kontekst bi trebalo da uključuje činjenične informacije i procjenu uslova za politički pluralizam, poštovanje osnovnih sloboda i stvarne mogućnosti za građansko i političko učešće, poštovanje birača da naprave informisan izbor, kao i podjelu odgovornosti i pravilnog funkcionisanja demokratskih institucija kao što je sudstvo, i poštovanje vladavine prava, osnovnih sloboda i ljudskih prava.

Isticanje nekih od ključnih kontekstualnih faktora koji mogu uticati na proces je od suštinskog značaja za predstavljanje političke scene u kojoj se održavaju izbori. Procjena poštovanja određenih osnovnih sloboda i njihove primjene tokom izbornog perioda obično je uključena u odjeljcima o pravnom okviru, registraciji birača, registraciji partija i kandidata ili u odjeljku o medijima u okviru standardnog izvještaja misije ODIHR-a za posmatranje izbora. Međutim, ukupna procjena izbora je zajednički poduhvat koji obuhvata čitavu misiju i politički analitičar bi trebalo da blisko saraduje sa drugim ključnim članovima tima, posebno sa pravnim, izbornim i medijskim analitičarima, kada procjenjuje relevantne kontekstualne aspekte.

Identifikacija međunarodnih instrumenata čiji je dio država učesnica (uključujući i sve moguće rezerve) je obično polazna tačka za političkog analitičara tokom posmatračke misije. Da bi izvršio ovaj zadatak, politički analitičar treba da radi zajedno sa pravnim analitičarem i obezbijedi analizu o tome da li je država adekvatno zaštitila ključna prava koja garantuju osnovne slobode njenim građanima. Umjesto toga da se samo pozovu na izborni zakon, koji obično reguliše aspekte koji se odnose samo na izborni period, analitičari bi trebalo da preispitaju ustav, zakon o političkim partijama i/ili zakone koji regulišu osnivanje organizacija civilnog društva, kao i svako posebno zakonodavstvo koje reguliše osnovne slobode (npr. pravila koja se odnose na mirno okupljanje). Politički i pravni analitičari takođe treba da utvrde da li je možda bilo nedavnih slučajeva u vezi sa osnovnim slobodama pred Savjetom za ljudska prava UN-a ili Evropskim sudom za ljudska prava koji su relevantni za državu učesnicu

⁶ U čitavom tekstu, fraza „politički kontekst“ se koristi naizmjenično sa terminom (politička) „pozadina“. Osim ako nije drugačije navedeno, ova dva termina treba shvatiti kao sinonime.

ili izbore koji se posmatraju. Oni takođe treba da utvrde da li postoje presude ili odluke koje je donijelo neko relevantno nadnacionalno tijelo, ili u trenutno u postupku izvršenja, kao i status takvih presuda, odluka ili postupaka.

1. Procjena osnovnih sloboda

Osnovne slobode su najbolje zaštićene kada postoji odsustvo nužde, prinude ili ograničenja u političkom i građanskom izboru ili djelovanju. One su zaštićene pravima, koja su univerzalna i neotuđiva, ali nedjeljiva, međusobno povezana i međuzavisna. Lišavanje jednog prava može negativno uticati na pristup drugim pravima. Ova prava, koja su utvrđena međunarodnim instrumentima o kojima se govori u prvom poglavlju, moraju zauzvrat biti zagarantovana i zaštićena zakonima. Države učesnice OEBS-a preuzele su ovu obavezu na sebe kada su potpisale i ratifikovale sporazume ili obaveze.

Određena ograničenja prava koja garantuju pristup osnovnim slobodama dozvoljena su prema međunarodnom pravu o ljudskim pravima. Međutim, to ne znači da je bilo kakvo ograničenje dozvoljeno. Mogu se postaviti samo ona ograničenja koja prođu „trodjelni test“ zakonitosti, neophodnosti i proporcionalnosti. Ograničenja se moraju tumačiti i primjenjivati usko i pažljivo kako bi se osiguralo da ne dovode do kršenja međunarodnih standarda negativno utičući na učešće bilo kog pojedinca ili segmenata društva u javnom životu.⁷

Identifikacija međunarodnih instrumenata čiji je dio država učesnica (uključujući i sve moguće rezerve) je obično polazna tačka za političkog analitičara tokom posmatračke misije. Da bi izvršio ovaj zadatak, politički analitičar treba da radi zajedno sa pravnim analitičarem i obezbijedi analizu o tome da li je država adekvatno zaštitila ključna prava koja garantuju osnovne slobode njenim građanima. Umjesto toga da se samo pozovu na izborni zakon, koji obično reguliše aspekte koji se odnose samo na izborni period, analitičari bi trebalo da preispitaju ustav, zakon o političkim partijama i/ili zakone koji regulišu osnivanje organizacija civilnog društva, kao i svako posebno zakonodavstvo koje reguliše osnovne slobode (npr. pravila koja se odnose na mirno okupljanje). Politički i pravni analitičari takođe treba da utvrde da li je možda bilo nedavnih slučajeva u vezi sa osnovnim slobodama pred Savjetom za ljudska prava UN-a ili Evropskim sudom za ljudska prava koji su relevantni za državu učesnicu ili izbore koji se posmatraju. Oni takođe treba da utvrde da li postoje presude ili odluke koje je donijelo neko relevantno nadnacionalno tijelo, ili su trenutno u postupku izvršenja, kao i status takvih presuda, odluka ili postupaka.

⁷ Na primjer, u presudi u predmetu *Sidiropoulos i drugi protiv Grčke* (10. juli 1998) Evropski sud za ljudska prava je naveo da: “izuzetke od slobode udruživanja treba usko tumačiti, tako da njihov popis bude strogo taksativan, a njihova definicija nužno restriktivna”.

a. Sloboda okupljanja

Sloboda okupljanja je osnovna komponenta demokratije.⁸ Njom se predviđa pravo na javno okupljanje radi održavanja mirnih okupljanja, protesta i političkih skupova, kako tokom izbornog perioda, tako i van njega. Svako regulisanje slobode okupljanja trebalo bi da bude ograničeno na zahtjev za obavještanje nadležnih organa, a postupak obavještanja treba da bude što jednostavniji i ekspeditivniji. Kao što je navedeno u Opštem komentaru 37, „podnošenje zahtjeva za dobijanje dozvole od strane vlasti podriiva ideju da je mirno okupljanje osnovno pravo“, i „ovaj zahtjev se ne smije zloupotrijebiti u cilju gušenja mirnih okupljanja.”

Stav 9.2 Kopenhaškog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine izričito navodi da će svako imati pravo na mirno okupljanje i demonstracije.

Slučajevi restriktivnog pristupa javnom okupljanju, posebno kada su sistematični, treba da se odraze u odjeljku o političkom kontekstu. Neopravdana ograničenja ove slobode mogu uključivati: direktne zabrane okupljanja, često onih koje organizuju kritičari vlade ili njene politike; prekomjerno opterećivanje organizatora okupljanja ili ograničavanje vremena, mjesta i vrste okupljanja; uskraćivanje da se na adekvatan način zaštite učesnici mirnih okupljanja; zahtijevanje od organizatora da snose nerazumne troškove policijske zaštite ili druge administrativne takse; i neopravdano represivan odnos prema spontanim okupljanjima. Sva postojeća ograničenja trebalo bi da budu blagovremeno preispitana od strane sudova.

b. Sloboda udruživanja

Kao neophodan dio demokratskog procesa, sloboda udruživanja garantuje pravo građanima da se organizuju u političke partije i grupe civilnog društva. Koncept uključuje prava na osnivanje, udruživanje i učešće u zakonitim aktivnostima političkih partija i udruženja. Države moraju poštovati međunarodne obaveze u oblasti slobode udruživanja, kako je navedeno u nizu međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima.

Sve države učesnice su se obavezale **Kopenhaškim dokumentom OEBS-a iz 1990. godine** da će „poštovati pravo pojedinaca i grupa da osnivaju, u punoj slobodi, svoje političke stranke ili druge političke organizacije i da će tim političkim strankama i organizacijama obezbijediti neophodne pravne garancije kako bi omogućile da se međusobno nadmeću na osnovu jednakog tretmana pred zakonom i vlastima.”

⁸ Za više o ovoj temi, vidi *Smjernice ODIHR-a i Venecijanske komisije o slobodi mirnog okupljanja (ODIHR and Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly)*.

Štaviše, u stavu 9.3, države učesnice su se takođe obavezale da će poštovati pravo na osnivanje i pridruživanje radničkim sindikatima; a u stavovima 10.3 i 10.4 obećale su da će garantovati pravo na osnivanje i učešće u aktivnostima nevladinih organizacija i na saradnju i razmjenu sa drugim takvim organizacijama, kako domaćim tako i stranim.

Iako se odjeljak izvještaja o strankama i registraciji kandidata obično bavi pravom na udruživanje – posebno u pogledu osnivanja političkih partija – često je važno da se ova oblast razmotri i u odjeljku o političkom kontekstu. Ovo se ne odnosi samo na skorašnja dešavanja u političkoj konkurenciji i partijskom okruženju, već i na sferu aktivnosti civilnog društva. Odbijanje registracije ili slučajevi sistematskog postavljanja prepreka u registraciji novih političkih partija ili njihovoj sposobnosti da slobodno rade, treba jasno da se razmotre u odjeljku o političkom kontekstu. Slično tome, analitičari bi trebalo da razmotre sva nepotrebna ograničenja registracije ili aktivnosti organizacija civilnog društva.

Neopravdana ograničenja slobode udruživanja uključuju: opterećujuće zahtjeve, kao što su oni za održavanje specifičnih partijskih struktura (npr. utvrđeno prisustvo u svim oblastima); obavezno održavanje redovnih stranačkih događaja, kao što su godišnji kongresi; zahtijevanje podnošenja velikog broja potpisa podrške ili održavanje određenog nivoa članarine; ili zahtijevanje neopravdano detaljnih podataka kao i onih kojima se narušava privatnost osnivača stranke i/ili njenih članova.⁹ Suprotno, države imaju pozitivnu obavezu da zabrane određene aktivnosti, što može dovesti i do zabrane nekih udruženja.¹⁰

c. Sloboda izražavanja i mišljenja

Sloboda izražavanja leži u srcu demokratije. Zagarantovana je pravom na traženje, primanje i prenošenje informacija. Kao i kod prethodno navedenih sloboda, sloboda izražavanja je obezbijedena MPPGP-om koji propisuje da svako ima pravo da dobije ili širi informacije i „ideje svih vrsta [...] bilo usmenim, pismenim ili štampanim putem, u obliku umjetnosti, ili putem

9 Vidi *Smjernice ODIHR-a i Venecijanske komisije o regulaciji političkih partija*, 2. izdanje iz 2020. godine (*Guidelines on Political Party Regulation, 2nd edition*).

10 Član 4 ICERD-a zahtijeva od država da usvoje pozitivne mjere, kao što je zabrana organizacija koje promovišu i podstiču rasnu diskriminaciju. Vidi i presudu Evropskog suda *Vona protiv Mađarske* (9. jul 2013), u kojoj je sud odlučio da se udruživanje može zabraniti ako njegove aktivnosti predstavljaju rasprostranjeno rasističko zastrašivanje; kao i njegovu presudu *Refah Partisi (Partija blagostanja) i drugi protiv Turske* (13. februar 2003), u kojoj je sud odlučio da ograničenje može biti opravdano kada država, u skladu sa svojim pozitivnim obavezama prema članu 1 EKLP-a, nametne političkim strankama dužnost da poštuju i čuvaju prava zagarantovana EKLP-om i obavezu da ne zagovaraju politički program koji je u suprotnosti sa osnovnim principima demokratije.

bilo kojeg drugog medija po izboru osobe.” Da bi se podstakla slobodna razmjena ideja koja je neophodna za procvat demokratskog društva, pravo na slobodu izražavanja mora biti zaštićeno u svakom trenutku.

Stav 9.1 **Kopenhaškog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine** izričito navodi da će pravo na slobodu izražavanja „uključivati slobodu mišljenja i primanja i prenošenja informacija i ideja bez miješanja javnih vlasti i bez obzira na granice.”

Iako je pristup slobodi izražavanja opširno pokriven u odjeljku o izbornim izvještajima medija, trebalo bi da se u odjeljku o političkom kontekstu razmotre sistematski osporavanja prava na slobodu izražavanja ili bilo koja njegova konkretna kršenja koja čine važan dio okruženja u kojem se održavaju izbori. Široko priznato ograničenje slobode govora uključuje zabranu podsticanja na nasilje i mržnju. U tom kontekstu, MPGPP propisuje da će „svako zagovaranje nacionalne, rasne i vjerske mržnje koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje biti zabranjeno zakonom.”

Treba napomenuti da ne postoji univerzalno prihvaćena definicija „govora mržnje“. Ne bi svaki govor koji sadrži omalovažavajuće elemente upućene pojedincima ili čak grupama trebalo tretirati kao govor mržnje u shvatanju formulisanom u članu 20 MPGPP-a.¹¹ Kao što je primijetio predstavnik OEBS-a za slobodu medija, „vlade bi trebalo da se uzdrže od uvođenja zakona prema kojima je samo zaoštavanje društvenih tenzija prekršaj. Iako je legitimno sankcionisati zastupanje koje predstavlja podsticanje mržnje, nije legitimno samo zabraniti uvredljiv govor. Većina zemalja već ima prekomjernu ili barem dovoljnu zakonsku regulativu o „govoru mržnje“. U mnogim zemljama moćni zloupotrebljavaju preširoka pravila u ovoj oblasti da bi ograničili netradicionalne, neusaglašene, kritičke ili manjinske glasove ili raspravu o izazovnim društvenim pitanjima. Štaviše, rješavanje tenzija zasnovanih na stvarnim kulturnim ili vjerskim razlikama ne može se postići potiskivanjem izražavanja razlika, već otvorenim raspravama o njima. Stoga je sloboda govora uslov, a ne prepreka toleranciji.”¹² Pojavom društvenih mreža, ove negativne pojave postale su vidljivije i široko rasprostranjene, posebno u periodima izborne kampanje. ODIHR-ove Smjernice za posmatranje izbornih kampanja na društvenim mrežama (***Guidelines for Observation of Election Campaigns on Social Networks***) objavljene zajedno sa ovim priručnikom, detaljnije se bave pitanjem različite vrste govora.

11 Član 20, stav 2 MPPGP-a kaže da je „svako zagovaranje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje zabranjeno zakonom.

12 Vidi *Zajedničku deklaraciju (2006) Specijalnog izvjestioca UN-a za slobodu mišljenja i izražavanja, Predstavnik OEBS-a za slobodu medija, Specijalnog izvjestioca OAD-a za slobodu izražavanja i Specijalnog izvjestioca za slobodu izražavanja Afričke komisije za ljudska prava i prava naroda (Joint Declaration (2006) by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media, the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression and the ACHPR (African Commission on Human and Peoples' Rights) Special Rapporteur on Freedom of Expression).*

Poseban element slobode izražavanja je pravo na slobodu mišljenja. Sistematski pokušaji gušenja javne debate, neopravdanog ograničavanja protoka informacija neophodnih za formiranje mišljenja ili manipulacije javnim mnjenjem van izbornog perioda, treba istaći u odjeljku o političkom kontekstu. Međunarodni ugovori predviđaju da svako treba da ima pravo da ima svoje mišljenje bez miješanja. To znači da svi građani, ali i udruženja, uključujući političke partije, moraju biti slobodni da imaju svoje stavove i da ih saopštavaju tokom izbornog perioda i između izbora. Interpretativni izvori napominju da između građana, kandidata i izabраниh predstavnika treba da postoji slobodna komunikacija informacija i ideja o javnim i političkim pitanjima. Oni navode da sljedeće vrste komunikacije nikada ne bi trebalo da budu predmet ograničenja:

- › rasprava o vladinim politikama i politička debata;
- › izvještavanje o ljudskim pravima, aktivnostima vlade i korupciji od strane javnih organa, izbornim kampanjama ili mirnim demonstracijama; i
- › izražavanje mišljenja i neslagasnosti, vjeroispovijesti ili uvjerenja, uključujući pripadnike manjina ili ranjivih grupa.¹³

Kako je naveo Komitet UN-a za ljudska prava u Opštem komentaru 25, „birači bi trebalo da budu u mogućnosti da formiraju mišljenje nezavisno, bez nasilja ili prijetnje nasiljem, prinude, podsticanja ili manipulativnog miješanja bilo koje vrste.

d. Sloboda kretanja

Neopravdana ograničenja slobode kretanja, koja utiču na pitanja političkog učešća, takođe treba da se razmotre u odjeljku o političkom kontekstu. Međunarodni ugovori štite slobodu kretanja, koja daje pravo na putovanje i obuhvata pravo pojedinaca da idu s jednog mjesta na drugo na teritoriji neke zemlje, da napuste zemlju i da se u nju vrate. U izbornom kontekstu, neophodno je da se političke stranke i glasači, kao i anketari i posmatrači slobodno kreću. Ali, sloboda kretanja se ne smatra preduslovom za smisljeno učešće u javnom životu samo tokom izbornog perioda. Političke stranke i njihovi predstavnici moraju imati slobodu da putuju širom zemlje kako bi sproveli svoje aktivnosti na terenu u bilo kom trenutku. Na primjer, građani koji rade van kuće, uključujući i inostranstvo, moraju biti u mogućnosti da

¹³ Vidi *Izveštaj specijalnog izvjestioca za zaštitu i unapređenje prava na slobodu mišljenja i izražavanja UNHCR-a (1999), stav 4(p)(i) (UNHRC (1999) Report of the Special Rapporteur on the Protection and Promotion of the Right to Freedom of Opinion and Expression).*

se vrate u svoje zemlje da bi se bavili svojim poslovima, uključujući i to da se registruju kao glasači.¹⁴

e. Pravo na slobodu i bezbjednost ličnosti

Međunarodni i regionalni ugovori štite pravo na bezbjednost, što uključuje zaštitu od proizvoljnog hapšenja, pritvora i progonstva. Izvori za tumačenje ističu potrebu zaštite birača ili određenih grupa od miješanja, prinude i zastrašivanja. Oni navode da političarke i birači često mogu biti izloženi većem zastrašivanju i prinudi od svojih muških kolega. Oni također proširuju pravo na bezbjednost ličnosti posebno na određene djelove stanovništva, uključujući (druge) ranjive grupe ili profesije, kao što su novinari i branioци ljudskih prava.

Stav 16 Kopenhškog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine zabranjuje mučenje i okrutno, nehumano ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje.

Izvori iz državne prakse sugerišu da ova obaveza također zahtijeva jednako ophođenje od strane vlasti, kao što je neutralan stav organa za sprovođenje zakona. Pravo na bezbjednost ličnosti zahtijeva da pojedinci u svakom trenutku budu oslobođeni fizičkog i emocionalnog nasilja. Sistematske zloupotrebe prava na bezbjednost, uključujući zatvaranje pojedinaca za koje se smatra da su na političkim osnovama, zaslužuju jasno razmatranje u odjeljku o političkom kontekstu.¹⁵

Pitanja:

Opšti aspekti

- ✓ Postoje li zakonska ograničenja u pogledu pristupa političkim pravima?
- ✓ Postoje li praktične prepreke sa kojima se zainteresovane strane suočavaju kada je u pitanju pristup osnovnim slobodama?
- ✓ Da li su postojeća ograničenja prava, uključujući vanredna stanja, neophodna i srazmjerna njihovom cilju?
- ✓ Da li postoje efikasni pravni lijekovi i da li se uspješno koriste?

14 Takođe vidi Izvještaj ODIHR-a o obavezama OEBS-a u pogledu ljudske dimenzije i odgovorima države na pandemiju COVID-19, (*OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the COVID-19 Pandemic*) koji analizira kako su određene osnovne slobode, uključujući slobodu kretanja, bile pogođene tokom perioda pandemije.

15 Za više o ovoj temi, vidi *Smjernice ODIHR-a za pružaoce javne bezbjednosti na izborima (ODIHR Guidelines for Public Security Providers in Elections)*.

Sloboda okupljanja

- ✓ Da li je sloboda udruživanja političkih partija zagantovana i potpuno zaštićena ustavom?
- ✓ Da li su pravila koja se odnose na slobodu udruživanja jasna i da li su svi relevantni uslovi postavljeni u zakonodavstvu?
- ✓ Da li postoji puno uživanje i poštovanje prava na udruživanje u praksi?
- ✓ Da li postoje nerazumni, nesrazmjerni, nepotrebni ili dvosmisleni zakonski uslovi za registraciju političkih partija i organizacija civilnog društva?
- ✓ Da li su odluke koje se tiču registracije političkih partija ili organizacija civilnog društva zakonite?
- ✓ Da li odluke o odbijanju registracije mogu biti blagovremeno preispitane od strane sudova?
- ✓ Da li su dostupni efikasni pravni lijekovi? Da li se uspješno koriste?
- ✓ Da li postoji evidencija o odbijanju registracije ili objave političkih partija ili organizacija civilnog društva?
- ✓ Da li su neke grupe posebno negativno pogođene ograničenjima u pogledu prava na udruživanje?
- ✓ Da li postoje dokazi o diskriminaciji bilo koje grupe od strane vlasti u pogledu njihovog prava na udruživanje?
- ✓ Da li se neke grupe suočavaju sa nepotrebim izazovima u radu ili sprovođenju svojih aktivnosti? Da li mogu da prikupe sredstva ili se suočavaju sa bilo kakvim praktičnim preprekama u odnosu na to?

Sloboda udruživanja

- ✓ Da li je sloboda izražavanja, formiranja i zadržavanja mišljenja u potpunosti zagantovana i zaštićena ustavom?
- ✓ Da li su pravila koja se odnose na slobodu izražavanja, formiranja i zadržavanja mišljenja jasna i da li su svi relevantni uslovi postavljeni u zakonodavstvu?
- ✓ Da li zakon dozvoljava građanima i kandidatima da slobodno saopštavaju informacije i ideje o javnim i političkim poslovima?
- ✓ Da li su građani i kandidati slobodni i u stanju da formiraju i zastupaju stavove, kao i da saopštavaju informacije i ideje o javnim i političkim poslovima u praksi?
- ✓ Da li je građanima dozvoljeno da učestvuju u javnoj raspravi i objavljuju politički materijal?
- ✓ Da li su građani slobodni da podržavaju ili da se suprotstavljaju vladi, bez nepotrebno uticaja ili prinude bilo koje vrste?

- ✓ Da li svako ima slobodu da traži, prima i prenosi informacije i ideje svih vrsta, bez obzira na granice, bilo usmenim, pismenim ili štampanim putem, ili putem bilo kojeg drugog medija po izboru?
- ✓ Da li postoji istorija miješanja ili ograničenja u pristupu slobodi izražavanja? Slično tome, da li postoji evidencija o pokušajima da se ometa sloboda građana da samostalno formiraju mišljenje, bez prijetnji, podsticanja ili manipulativnog miješanja?
- ✓ Da li se građani suočavaju sa bilo kakvim ograničenjima u ostvarivanju prava na slobodu izražavanja?
- ✓ Da li postoje neka ograničenja, bilo u zakonu ili u praksi, za političke diskusije ili debate?
- ✓ Da li su bilo koja postojeća ograničenja govora zasnovana na zakonu neophodna, služeći legitimnom interesu zaštićenom međunarodnim pravom i srazmjerna ovom cilju?
- ✓ Da li postoje efikasni pravni lijekovi i da li se uspješno koriste?
- ✓ Da li se neke grupe, posebno nedovoljno zastupljeni i često ranjiviji segmenti društva, suočavaju sa bilo kakvim diskriminatornim tretmanom/preprekama u ostvarivanju svoje slobode izražavanja ili formiranja i zadržavanja mišljenja?

Sloboda izražavanja, kao i formiranja i zadržavanja mišljenja

- ✓ Da li je sloboda izražavanja, formiranja i zadržavanja mišljenja u potpunosti zagarantovana i zaštićena ustavom?
- ✓ Da li su pravila koja se odnose na slobodu izražavanja, formiranja i zadržavanja mišljenja jasna i da li su svi relevantni uslovi postavljeni u zakonodavstvu?
- ✓ Da li zakon dozvoljava građanima i kandidatima da slobodno saopštavaju informacije i ideje o javnim i političkim poslovima?
- ✓ Da li su građani i kandidati slobodni i u stanju da formiraju i zastupaju stavove, kao i da saopštavaju informacije i ideje o javnim i političkim poslovima u praksi?
- ✓ Da li je građanima dozvoljeno da učestvuju u javnoj raspravi i objavljuju politički materijal?
- ✓ Da li su građani slobodni da podržavaju ili da se suprotstavljaju vladi, bez nepotrebnog uticaja ili prinude bilo koje vrste?
- ✓ Da li svako ima slobodu da traži, prima i prenosi informacije i ideje svih vrsta, bez obzira na granice, bilo usmenim, pismenim ili štampanim putem, ili putem bilo kojeg drugog medija po izboru?
- ✓ Da li postoji istorija miješanja ili ograničenja u pristupu slobodi izražavanja? Slično tome, da li postoji evidencija o pokušajima da se ometa sloboda građana da samostalno formiraju mišljenje, bez prijetnji, podsticanja ili manipulativnog miješanja?
- ✓ Da li se građani suočavaju sa bilo kakvim ograničenjima u ostvarivanju prava na slobodu izražavanja?

- ✓ Da li postoje neka ograničenja, bilo u zakonu ili u praksi, za političke diskusije ili debate?
- ✓ Da li su bilo koja postojeća ograničenja govora zasnovana na zakonu neophodna, služeći legitimnom interesu zaštićenom međunarodnim pravom i srazmjerna ovom cilju?
- ✓ Da li postoje efikasni pravni lijekovi i da li se uspješno koriste?
- ✓ Da li se neke grupe, posebno nedovoljno zastupljeni i često ranjiviji segmenti društva, suočavaju sa bilo kakvim diskriminatornim tretmanom/preprekama u ostvarivanju svoje slobode izražavanja ili formiranja i zadržavanja mišljenja?

Sloboda kretanja

- ✓ Da li postoje ograničenja u slobodi bilo kojih zainteresovanih strana da se kreću širom zemlje ili da je napuste i vrate se u nju?
- ✓ Da li su političke stranke i njihovi predstavnici u mogućnosti da se sastanu sa građanima u svim djelovima zemlje?
- ✓ Da li su građani koji su udaljeni od svog mjesta stanovanja u mogućnosti da smisleno učestvuju u državnim i javnim poslovima u širem smislu?

Pravo na slobodu i bezbjednost ličnosti

- ✓ Da li je pravo na slobodu i bezbjednost ličnosti utvrđeno zakonom? Da li se to poštuje u praksi?
- ✓ Da li su građani zaštićeni od proizvoljnog hapšenja i pritvaranja?
- ✓ Da li su mučenje, okrutne i neuobičajene kazne zabranjene zakonom? Da li se takve zabrane poštuju u praksi?
- ✓ Da li postoji evidencija o kršenju prava na slobodu i bezbjednost u periodu od prethodnih izbora?
- ✓ Da li postoje efikasni pravni lijekovi i da li se uspješno koriste? Da li su neke grupe podložnije zloupotrebi prava na slobodu i bezbjednost od drugih?
- ✓ Da li državni organi jednako tretiraju sve grupe kada je u pitanju poštovanje prava na slobodu i bezbjednost ličnosti?
- ✓ Da li su neke grupe podložnije zloupotrebi prava na slobodu i bezbjednost od drugih?
- ✓ Da li su organi za sprovođenje zakona i drugi pružaoci bezbjednosti neutralni u svom ponašanju?
- ✓ Da li je neka međuvladina ili međunarodna nevladina organizacija izrazila zabrinutost u vezi sa poštovanjem prava na slobodu i bezbjednost ličnosti u zemlji?

2. Posebne okolnosti

Ponekad se izbori mogu održati pod neuobičajenim uslovima, kao što je vanredno stanje ili drugi oblici državne pripravnosti tokom kojih pristup osnovnim slobodama može biti ograničen. U drugim kontekstima, izbori mogu prerasti u političke ili društvene tenzije, koje mogu dovesti do nasilja, bilo da je vođeno domaćom ili je u obliku strane intervencije. Održavanje izbora u ovim okolnostima može uticati na integritet procesa i/ili povjerenje javnosti u njega. Dok bi svako sistemsko političko ili izborno nasilje koje se dogodilo tokom prethodnih izbora trebalo da se razmotri u izvještaju, radnje i slučajevi nasilja koji se dese tokom trenutnih izbora koji se posmatraju treba da se razmotre u relevantnim djelovima izvještaja (najčešće u odjeljcima o okruženju kampanje ili onima o postizbornim dešavanjima).

a. Izbori tokom vanrednog stanja

Kao odgovor na incidente velikih razmjera ili velikog uticaja kriminalne, pobunjeničke ili terorističke prirode, nasilja ili vanredne situacije u vezi sa javnim zdravljem i prirodnom katastrofom, vlasti mogu proglasiti vanredno stanje ili donijeti druge specifične mehanizme za bolju zaštitu javnog blagostanja. Vanredno stanje može biti proglašeno na lokalnom, regionalnom ili nacionalnom nivou. Praksa pokazuje da se mogu proglasiti različiti nivoi vanrednog stanja, u kojem organi izvršne vlasti imaju različite stepene ovlašćenja, u zavisnosti od težine situacije i/ili zakonskih odredaba koje regulišu vanredne situacije. Međunarodni ugovori predviđaju da može biti dozvoljeno da država uvede ograničenja na određene osnovne slobode, ljudska prava i izborne obaveze, ili da odstupa od njih u tom periodu.¹⁶

MPGPP i EKLJP propisuju da u vremenima rata ili vanrednih situacija koje ugrožavaju život nacije, države mogu preduzeti mjere koje odstupaju od njihove obaveze da garantuju prava i slobode prema tim instrumentima, uključujući slobodu kretanja, udruživanja, okupljanja i izražavanja, ali samo u onom obimu, i po odredbama i vremenskom periodu, koliko je to neophodno u datim okolnostima. **Kopenhaski dokument OEBS-a iz 1990. godine** takođe predviđa da bi odstupanja trebalo da budu ograničena na „u mjeri u kojoj je to strogo potrebno zbog hitnosti situacije“. Države učesnice OEBS-a su se dalje obavezale da obezbijede da „svaka odstupanja od obaveza u vezi sa ljudskim pravima i osnovnim slobodama tokom vanrednog stanja moraju ostati striktno u granicama predviđenim međunarodnim pravom, posebno relevantnim međunarodnim instrumentima prema kojima su obavezane, naročito u pogledu prava od kojih ne može biti odstupanja.“

16 Komitet UN-a za ekonomska, socijalna i kulturna prava (CESCR), Sirakuški principi o tumačenju ograničenja i odstupanja od odredaba MPGPP-a preciziraju da su odstupanja opravdana, „samo u slučaju suočavanja sa situacijom izuzetne i stvarne ili neposredne opasnosti koja ugrožava život nacije“, i pojašnjavaju da „unutrašnji sukob i nemiri koji ne predstavljaju ozbiljnu i neposrednu prijetnju po život nacije ne mogu opravdati odstupanja.“

Zvanična odstupanja treba napraviti nakon što je vanredno stanje javno proglašeno ili su usvojeni drugi zvanični pravni procesi za vanredno stanje. Zakoni koji regulišu vanredno stanje treba da obezbijede brzu i nezavisnu reviziju neophodnosti takvih odstupanja od strane zakonodavnog tijela. Kao i u svim drugim slučajevima, ograničenja treba da ispunjavaju „trodjelni test“ zakonitosti, neophodnosti i proporcionalnosti i da budu predmet pravne revizije. Iako neke države učesnice OEBS-a imaju ustavne ili zakonske zabrane održavanja izbora tokom vanrednog stanja, ne postoji poseban međunarodni standard u vezi sa organizacijom izbora prema pravilu koje se odnosi na vanredna stanja. Međutim, dobra međunarodna praksa je jasna da demokratski izbori nijesu mogući bez obezbjeđivanja osnovnih sloboda. Balansiranje garancija osnovnih sloboda sa bezbjednošću ili ograničenjima izazvanim brigom za javno zdravlje je posebno složeno tokom izbora; stoga je neophodno razmotriti da li ograničenja ili odstupanja od prava i sloboda mogu uticati na proces i rezultate.

U kontekstu izbora, vanredno stanje može uticati na okruženje ograničavanjem prava na slobodu okupljanja (npr. ograničavanje okupljanja); izražavanja (npr. nametanje medijima zabrane davanja informacija); i/ili kretanja (npr. policijski čas). To takođe može dovesti do povećanja prisustva bezbjednosnog osoblja, uključujući vojsku, oko objekata vezanih za izbore. Konačno, to takođe može zahtijevati izmještanje infrastrukture i administracije u vezi sa izborima. Činjenične informacije o vanrednom stanju koje je proglašeno ili održavano tokom izbornog perioda, kao i moguće upućivanje na vjerodostojne izvještaje međunarodnih organizacija o njegovom uticaju na pristup osnovnim slobodama treba da budu uključene u odjeljak o političkom kontekstu. Procjena i specifični detalji koji utiču na određene aspekte izbornog procesa treba da budu razrađeni u relevantnim tematskim djelovima izbornih izvještaja ODIHR-a, na primjer u odjeljcima o pravnom okviru ili okruženju kampanje. Takve procjene generalno zahtijevaju blisku saradnju među analitičarima, npr. između političkih i pravnih analitičara.

Sve države učesnice OEBS-a bile su pogođene izbijanjem pandemije COVID-19 širom svijeta 2020. godine i sve su preduzele različite mjere da spriječe njeno dalje širenje. Tokom pandemije, države su morale da uspostave ravnotežu između zaštite osnovnih sloboda i ljudskih prava i mjera reagovanja u vanrednim situacijama. U tom pogledu, implementacija aspekata ljudske dimenzije OEBS-a postala je izazovnija. U skladu sa svojim mandatom, ODIHR je pokušao da podsjeti države učesnice na njihove obaveze. On je objavio je izvještaj o *Obavezama OEBS-a u pogledu ljudske dimenzije i odgovorima države na pandemiju COVID-19*, naglašavajući specifične izazove koji proističu iz krize širom OEBS-ovog područja. Izvještaj predstavlja pregled obaveza Politički kontekst i pozadina 41 države prilikom proglašavanja vanrednog stanja i odstupanja od ili ograničavanja osnovnih sloboda, opisuje različite uticaje ovih

mjera na demokratske institucije i ljudska prava i nudi preporuke za države učesnice OEBS-a kada se ubuduće budu bavile takvim ili sličnim vanrednim situacijama.

b. Političko i izborno nasilje

Izbori su mehanizam za mirno političko nadmetanje između učesnika koji se nadmeću za funkcije. U nekim kontekstima, aspekti izbornog procesa mogu biti obilježeni političkim ili društvenim tenzijama; ovo je vjerovatnije kada su izbori podložni manipulaciji ili zainteresovane strane nemaju povjerenja u integritet procesa.

Političko nasilje se može opisati kao nasilje koje država koristi ili prijetnja nasiljem koju čini država protiv nedržavnih aktera (npr. policijska brutalnost) i protiv drugih država (npr. oružani sukob ili rat). Takođe se može odnositi na politički motivisano nasilje nedržavnih aktera protiv države (npr. nasilne demonstracije, neredi ili državni udar) ili protiv drugih nedržavnih aktera. Neki slučajevi nedjelovanja države mogu se okarakterisati i kao oblik političkog nasilja, kao što je neuspjeh da se zaštiti stanovništvo od prirodnih nepogoda ili štete čiji je uzročnik čovjek. Izborno nasilje se obično odnosi na radnje ili prijetnje prinudom, zastrašivanjem ili fizičkom povredom koje se vrše radi tačnog uticaja na izborni proces ili izbornu trku. Žene kandidati i glasači, nedovoljno zastupljene grupe, uključujući nacionalne manjine, ali i određene kategorije profesija kao što su novinarke i braniteljke ljudskih prava mogu biti posebno ranjive i podložne riziku. Ovi rizici mogu uključivati fizičko ili psihičko nasilje, uključujući maltretiranje putem interneta; seksističke ili druge pogrdne komentare; i različite oblike zastrašivanja. Da bi se razumjelo izborno nasilje, važno je razmotriti njegove moguće uzroke, koji mogu uključivati duboke društvene i političke podjele; istorijat političkog nasilja; prirodu visoko-rizičnih izbora; zabrinutost za ljudska prava; slabe državne institucije; siromaštvo; socioekonomsku nejednakost; i korupciju.

Potencijalni pokretači izbornog nasilja mogu biti nepravilnosti ili kršenja koja se dešavaju tokom bilo kog dijela procesa, kao što su: neinkluzivna registracija kandidata; nepravedni uslovi kampanje i agresivna retorika; netransparentni, loše vođeni procesi izbornih rezultata; odsustvo djelotvornih pravnih lijekova; percepcija pristrasnih institucija, uključujući i one koje rješavaju sporove; nemiri, manipulacije ili organizaciona pitanja na dan izbora; diskriminatorni ili nefunkcionalni pravni okviri; nepravedno ili izmanipulisano razgraničenje granica; i neinkluzivna ili diskriminatorna registracija birača. Ova i druga kršenja i nepravilnosti često imaju za cilj da utiču na ishod, određivanje pobjednika(â) ili obezbjeđivanje odobrenja ili neodobrenja na referendumu. Po istom principu, važno je prepoznati da nasilje može biti duboko ukorijenjeno i izazvano elementima van izborne trke, kao što su rodna ili rasna mržnja. Akteri ponekad mogu iskoristiti izbore kao priliku za raspirivanje društvenih nesloga i nasilja. Važno je

napomenuti i razmotriti u izvještajima misija da nedovoljno zastupljene grupe, kao što su žene, nacionalne manjine i osobe sa invaliditetom, mogu u nekim slučajevima biti specifične mete političkog ili izbornog nasilja, i biti posebno ranjive na različite oblike nasilja.

Izorno nasilje može biti spontano, na primjer kada demonstranti reaguju na prekršaje. Ali ono takođe može biti unaprijed smišljeno, sprovedeno na manje-više planiran način kako bi se unaprijedio određeni motiv ili politički cilj. Može se desiti tokom izbornog perioda, uključujući izborni dan ili kao odgovor na objavljivanje rezultata, ali se može manifestovati i mnogo ranije, utičući na opštu atmosferu uoči glasanja. Svaki slučaj političkog nasilja, posebno kada je sistematski, važan je dio konteksta u kojem se održavaju izbori i stoga se njime treba pozabaviti: bilo u odjeljku o političkom kontekstu, ako se nasilje odvija prije izbornog perioda; u odjeljku o okruženju kampanje, ako se dogodi tokom izborne kampanje; ili u odjeljku o postizbornim događajima, ako do njega dođe nakon glasanja.

Pitanja:

Vanredno stanje

- ✓ Da li je u zemlji proglašeno vanredno stanje ili su zvanično objavljene druge vanredne mjere? Kada je vanredno stanje proglašeno/kada su mjere objavljene?
- ✓ Da li su vanredno stanje ili vanredna mjera proglašeni u skladu sa ustavom i da li je postojao politički konsenzus?
- ✓ Koja je vrsta vanrednog stanja? Koji su različiti modaliteti predviđeni ustavom u slučaju vanrednog stanja?
- ✓ Da li su razlozi za vanrednu situaciju široko prihvaćeni od strane zainteresovanih strana? Onoliko koliko je to moguće utvrditi, da li su hitne mjere proporcionalne i neophodne?
- ✓ Da li bilo kakva ograničenja osnovnih sloboda ispunjavaju uslove „trodjelnog testa“ zakonitosti, neophodnosti i proporcionalnosti?
- ✓ Da li odredbe o proglašenju vanrednog stanja ili drugih vanrednih mjera uključuju ikakve posebna uputstva za izbore?
- ✓ Na koji način je proglašenje vanrednog stanja uticalo na ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda?
- ✓ Koja su odstupanja od ljudskih prava i osnovnih sloboda uvedena vanrednim stanjem?
- ✓ Da li su preduzete bilo kakve mjere za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda tokom vanrednog stanja?

Političko i izborno nasilje

- ✓ Postoje li slučajevi nasilja u zemlji koji su ili političkog ili izbornog karaktera?
- ✓ Da li postoji evidencija o političkom ili izbornom nasilju? Da li su slučajevi nasilja izolovani incidenti ili su dio šireg fenomena ili organizovane strategije?
- ✓ Ako preovlađuju, da li su slučajevi nasilja zabilježeni širom zemlje ili su ograničeni na određena područja?
- ✓ Ko su glavni akteri i kao počinioци i kao žrtve nasilja?
- ✓ Da li su neki djelovi društva, na primjer nedovoljno zastupljene grupe, više pogođeni političkim ili izbornim nasiljem?
- ✓ Kako država reaguje na slučajeve izbornog nasilja? Kako zainteresovane strane vide odgovor?
- ✓ Kako nasilje i odgovori na njega utiču na pripreme za izbore?

3. Osnovni aspekti

Standardni izborni izvještaj ODIHR-a treba da sadrži sljedeće osnovne informacije:

a. Politički sistem i sastav (odlazećeg) parlamenta i vlade

Informacije koje se odnose na državnu strukturu, politički sistem, uključujući neka upućivanja na odnos između izvršne i zakonodavne vlasti, trebalo bi da budu jasno prikazane na početku izvještaja misije. Informacije o sastavu odlazećeg parlamenta (i svim značajnijim izmjenama u njemu) mogu pomoći javnosti da razumije politička dešavanja u zemlji od posljednjih izbora. Isto važi i za informacije o sastavu vlade ili nedavnim rekonstrukcijama vlade. U najmanju ruku, ova informacija omogućava čitaocu da bolje razumije ko su relevantni politički akteri. Štaviše, može poslužiti za kontekstualizaciju narednih djelova izvještaja, na primjer u vezi sa sastavom izborne administracije ili odobravanjem besplatnog vremena za emitovanje tokom kampanje (npr. kada je na snazi model proporcionalne kvote). Konačno, informacije signaliziraju koje političke snage, koje se nadmeću na izborima, uživaju zastupljenost i/ili su nosioci dužnosti(i).

Informacija u vezi sa sastavom parlamenta i vlade treba da sadrži rodnu analizu.¹⁷ Nekoliko međunarodnih instrumenata, uključujući dokumenta

¹⁷ Međuparlamentarna unija svakog mjeseca objavljuje informacije (information) o zastupljenosti žena u nacionalnim parlamentima.

OEBS-a, pozivaju na uravnoteženo učešće žena i muškaraca u političkom i javnom životu. Takođe zahtijevaju prikupljanje i analizu podataka da bi se adekvatno procijenio, pratio i poboljšao položaj žena. Dakle, i kvantitativna i kvalitativna procjena zastupljenosti, uključujući udio ključnih pozicija koje zauzimaju predstavnici različitih polova, zaslužuju razmatranje u odjeljku o političkom kontekstu.

b. Sprovođenje prethodnih izbora

Broj prethodnih izbora koje je ODIHR posmatrao u državi učesnici trebalo bi da se razmotri u odjeljku o političkom kontekstu. Kratak rezime nalaza iz najnovijeg izvještaja takođe može biti uključen, posebno ako ključni međunarodni standardi za demokratske izbore nijesu ispunjeni. Iako metodologija ODIHR-a onemogućava poređenja izbora kroz vrijeme (u jednoj državi učesnici) i prostor (među državama učesnicama), takve reference mogu biti korisne za čitaoca da bolje razumije putanju demokratskog razvoja u državi učesnici.

c. Druga važna razmatranja

Gore navedeni aspekti koje bi politički analitičari trebalo da imaju za cilj da pokriju, ako su relevantni, u odjeljku o političkom kontekstu, nikako nijesu iscrpni. Iako ove oblasti čine suštinski dio opšteg političkog okruženja u kojem se održavaju izbori, postoje dodatni aspekti koji bi mogli zahtijevati razmatranje. Neki od najčešćih faktora su:

Vladavina prava i funkcionisanje demokratskih institucija: U kontekstima u kojima postoji zabrinutost oko podjele vlasti, pridržavanja vladavine prava ili pravilnog funkcionisanja demokratskih institucija, na primjer u pogledu nezavisnosti pravosuđa, treba ih razjasniti u odjeljku o političkom kontekstu.¹⁸ Suštinska, ali i proceduralna pitanja, poput značajnog pogoršanja kvaliteta parlamentarizma ili ozbiljnih povreda parlamentarne procedure, kao što je izostanak širokih i inkluzivnih konsultacija sa opozicijom i/ili civilnim društvom prilikom donošenja zakona, ili kršenje drugih demokratskih normi, takođe treba obuhvatiti.

Antikorupcijske politike i prakse: U državama učesnicama u kojima je korupcija značajna prepreka funkcionisanju demokratskih institucija i gdje se smatra da je rasprostranjena u javnoj upravi, ili gdje su antikorupcijske politike važna tema u političkom životu, ovo treba naglasiti u odjeljku o političkom kontekstu. Iako se pitanja transparentnosti pominju u nekoliko

¹⁸ Vidi Kontrolnu listu za vladavinu prava Venecijanske komisije ([Venice Commission Rule of Law Checklist](#)).

tematskih odjeljaka u standardnom izvještaju ODIHR-a o izborima, možda bi bilo mudro pozabaviti se zabrinutostima u vezi sa sistemskim odsustvom političke transparentnosti, ili obrnuto, pozitivno ocijeniti politike koje podržavaju transparentnost.

Politički, socijalni ili izborni protesti i bojkoti: Ako su predizbornom periodu prethodili protesti, bilo politički, ekonomski ili društveni, ili ako neki potencijalni učesnici bojkotuju izbore ili prijete da će bojkotovati izbore, takođe treba razmotriti uključivanje ovih aspekata u odeljak o političkom kontekstu.

Sistem političkih partija ili društveni pokreti: Mogu se pomenuti i promjene u sistemu političkih partija, uključujući pojavu novih i posebno vidljivih političkih partija, ali i društvenih pokreta koji učestvuju na izborima ili oblikuju dnevni red kampanje.

Unutrašnja partijska demokratija: Pitanja unutrašnje partijske organizacije se rijetko obrađuju u izbornim izvještajima, ali u slučajevima kada se pojave posebne situacije, bile one pozitivne ili negativne, one se mogu uključiti u odeljak o političkom kontekstu.

Uključivanje žena, nacionalnih manjina i osoba sa invaliditetom: Ustaljena je praksa da se u odeljak o političkom kontekstu uvrste brojučani podaci kao što je rodna podjela odlazećeg zakonodavnog tijela, dok su šira pitanja koja se tiču učešća žena, nacionalnih manjina ili osoba sa invaliditetom ili uključena u sve izvještaje ODIHR-a ili su obuhvaćene posebnim odjeljcima. Međutim, treba napomenuti da se aspekti koji se tiču osnovnih uslova i drugih nalaza ili zaključaka koji se odnose na uključivanje nedovoljno zastupljenih grupa mogu takođe razmotriti u odjeljku o političkom kontekstu. Podsjećanje na njih može biti posebno prikladno tamo gdje postoje dobri razlozi da se naznači njihova istaknutost na početku izvještaja.

Domaći politički događaji: Da bi se omogućilo čitaocima da bolje kontekstualizuju izbore, može biti od pomoći da se nabroje posebno važna nedavna politička ili ekonomska dešavanja, na primjer, pitanja kao što su protesti opozicije ili ekonomska kriza. U slučajevima kada su izbori raspisani prijevremeno, možda će biti potrebno navesti informacije o razlozima ili kratak pregled događaja koji su ubrzali raspuštanje zakonodavne vlasti ili kraj izvršnog mandata.

Međunarodna dimenzija: U državama učesnicama koje su postigle ili se bore da ostvare važan spoljnopolički cilj – na primjer, članstvo u međunarodnoj organizaciji – ove informacije mogu biti uključene u odjeljak o političkom kontekstu. Izvještaji o napretku u ispunjavanju kriterijuma za članstvo u ciljnoj organizaciji mogu se navesti ako su relevantni za izbore, uključujući pozadinu i kontekst.



POGLAVLJE III

IZBORNE KAMPANJE

Kampanja je ključni i neizostavni dio svakog izbornog procesa. Ona pruža priliku učesnicima da iznesu svoje stavove i platforme, a biračima da se upoznaju sa kandidatima i predlozima njihovih politika. Nema demokratskih izbora bez slobodne razmjene ideja među učesnicima, kao i između učesnika i birača. Shodno tome, politički pluralizam i pristup slobodi izražavanja, okupljanja, udruživanja, kretanja i pravo na slobodu i bezbjednost ličnosti neophodni su preduslovi za istinski demokratske izborne kampanje. Istovremeno, državni organi imaju obavezu da obezbijede poštovanje obaveza OEBS-a i međunarodnih standarda koji promovišu poštnu kampanju. Ovo

poglavlje se bavi primjenom osnovnih sloboda i odgovornostima država za obezbjeđivanje slobodnih i jednakih uslova tokom perioda kampanje.¹⁹

Na demokratskim izborima, svi učesnici moraju biti u mogućnosti da slobodno i sa jednakim mogućnostima prenesu i promovišu svoje poruke, da se sastanu sa biračkim tijelom, da putuju kroz svoje izborne jedinice, kako bi došli do birača i predstavili svoje programe i stavove. Sa druge strane, birači moraju imati slobodu da formiraju mišljenje bez nepotrebnog miješanja i treba da budu u mogućnosti da naprave informisane izbore prilikom glasanja. Funkcioneri koji se kandiduju za reizbor ne bi trebalo da uživaju neopravdanu prednost koja proizilazi iz njihove trenutne funkcije. Izbori treba da budu bez nasilja, uznemiravanja i zastrašivanja, podsticanja na nasilje ili mržnju. Bilo kakva ograničenja ili pokušaji ograničavanja osnovnih prava i sloboda tokom izbornog perioda od strane državnih ili nedržavnih aktera treba da se razmotre u odjeljku o okruženju kampanje izvještaja.

Politički analitičar uvijek mora obratiti veliku pažnju na sve formalne prepreke za vođenje slobodne kampanje, uključujući kako na pozivanje na slovo zakona, tako i na način na koji se propisi sprovode u praksi. Neki naizgled benigni propisi, uključujući neke pokušaje da se podstakne jednakost — kao što je određivanje broja dozvoljenih bilborda po kandidatu ili veličine, formata i fizičke širine platformskih pamfleta koji se mogu distribuirati biračima — mogu imati pogrešne efekte na sposobnost birača da naprave informisane izbore. Ovakva ograničenja mogu negativno uticati na konkurentnost kampanje i na kraju na same izbore. Opterećeni i teški pokušaji da se politička debata uguši prekomjernom regulativom ne olakšavaju ni angažovanu kampanju niti omogućavaju istinski demokratske izborne kampanje.

Kada procjenjuje da li je okruženje kampanje u skladu sa međunarodnim standardima za demokratske izbore, politički analitičar nastoji da procijeni:

- › Da li je pristup osnovnim slobodama predviđen pravnim okvirom osiguran i u praksi;
- › Pluralnost i konkurentnost kampanje;
- › Sposobnost birača da naprave informisan izbor, bez pritiska ili straha od odmazde;

¹⁹ Ovo poglavlje se ne bavi pitanjima političkog finansiranja i finansiranja kampanje, koja su obrađena u *Priručniku ODIHR-a za posmatranje finansiranja kampanja iz 2015. godine (Handbook for the Observation of Campaign Finance)*. Slično tome, ovo poglavlje se ne bavi pitanjima pristupa kandidata medijima i medijskog izvještavanja o kampanji, koja su obuhvaćena u *Priručniku ODIHR-a o praćenju medija za misije za posmatranje izbora iz 2012. godine (Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions)*. Korišćenje društvenih mreža u kampanjama je obuhvaćeno *Smjernicama ODIHR-a za posmatranje izbornih kampanja na društvenim mrežama iz 2021. godine (Guidelines for the Observation of Election Campaigns on Social Networks)*.

- › Sve faktore koji su možda izmijenili jednake uslove i/ili dali nekim učesnicima, posebno aktuelnom(ima), neprikladnu prednost;
- › Da li se bilo koji učesnik suočio sa neopravdanim ograničenjima ili preprekama u vođenju svoje kampanje;
- › Slučajeve nasilja, uznemiravanja ili zastrašivanja, podsticanje na mržnju, ili još ratobornije slučajeve negativnog govora; i
- › Svaki neopravdani pokušaj navođenja ili podmićivanja birača, bilo direktnim ili suptilnijim načinom razmjene ili obećanjima u vezi sa njima.

1. Procjena okruženja kampanje

Ustav ili primarni zakon treba da obezbijedi garancije prava neophodnih za vođenje slobodnih kampanja i bude dopunjen propisima čiju primjenu treba da nadziru nadležni organi uprave, kao što su organi za upravljanje izborima (OUI). U nekim slučajevima, pristup slobodama može biti olakšan posebnim odredbama koje se primjenjuju tokom perioda kampanje. Politički analitičar treba pažljivo da ispita pravni i regulatorni okvir, često zajedno sa pravnim analitičarem, i razvije čvrsto razumijevanje načina na koji se garantuju osnovne slobode. Jednako je važno za analitičare da identifikuju rupe ili nedostatke u zakonodavstvu koji ne podržavaju u potpunosti ili osporavaju međunarodne standarde. Trebalo bi da se procijeni stepen primjene pravila, uključujući i da li:

- › Pravni okvir omogućava učesnicima i biračima da slobodno uživaju svoja prava i osnovne slobode;
- › Pravni okvir obezbjeđuje poštenu i slobodnu atmosferu kampanje;
- › Sve političke partije i/ili kandidati imaju jednake šanse da se nadmeću; i
- › Neki učesnici mogu biti u prednosti ili u nepovoljnom položaju tokom procesa.

Tokom perioda kampanje, izborni prestupi su često neizbježan aspekt izbornog procesa. Žalbe u vezi sa kampanjom mogu se zasnivati na širokom spektru pitanja, kao što su povrede osnovnih sloboda i ljudskih prava, zloupotrebe državnih i administrativnih resursa ili kupovina glasova. Rješavanje ovih pitanja zahtijeva snažan sistem rješavanja izbornih sporova, koji uključuje sveobuhvatan pravni okvir i nezavisan i efikasan nadzor. Institucije odgovorne za sprovođenje zakona, uključujući organe za sprovođenje zakona, trebalo bi da preduzmu mjere

usmjerene na sprječavanje povreda, bavljanje svim tekućim kršenjima, vraćanje povrijeđenih prava i kažnjavanje počinitelaca. Odgovarajuće i srazmjerne mjere treba preduzeti na pravilan, vidljiv i blagovremen način kako bi se slična kršenja u budućnosti obeshrabrila. U **Kopenhaškom dokumentu OEBS-a iz 1990. godine**, države učesnice su se obavezale da obezbijede „efikasna sredstva za obeštećenje protiv administrativnih odluka kako bi se garantovalo poštovanje osnovnih prava i obezbijedio pravni integritet“. Procjena okvira za rješavanje izbornih sporova, uključujući i kršenja u vezi sa kampanjom, je u nadležnosti pravnog analitičara. Politički analitičar bi stoga trebalo da blisko saraduje i informiše pravnog analitičara o svim potencijalnim problemima koji proizilaze iz posmatranja kampanje. Zajedno sa pravnim analitičarem, politički analitičar treba da preispita kazne koje su na snazi za kršenje kampanje i da procijeni da li su one efikasne, proporcionalne i odvraćajuće.²⁰

a. Poštovanje osnovnih prava u izbornoj kampanji

Poštovanje osnovnih sloboda leži u samom srcu demokratske izborne kampanje. One su podjednako važne i za učesnike i za glasače i, kao takve, imaju čvrsto utemeljenje u ključnim instrumentima međunarodnog prava i podržane su političkim obavezama, uključujući i Kopenhaški dokument OEBS-a iz 1990. godine. Prilikom davanja ocjene pravnog okvira za kampanju, politički analitičar treba da ispita njegovo poštovanje osnovnih sloboda i prava u kontekstu kampanje, kako je navedeno u zakonodavstvu i sprovedeno u praksi.

Sloboda okupljanja—u kontekstu izbora, ona utvrđuje prava na održavanje političkih skupova i organizovanje kampanja. Kao što je navedeno u prethodnom poglavlju, svako regulisanje slobode okupljanja, uključujući i periode kampanje, trebalo bi da bude ograničeno na jednostavan zahtjev za obavještanje nadležnih organa, najčešće opštinske vlasti, rjeđe policije. Drugim riječima, organizovanje predizbornih skupova ili drugih sastanaka ne bi trebalo da bude dozvoljeno od strane bilo kog organa.

Sloboda okupljanja je od posebnog značaja tokom perioda kampanje, kada komunikacija između učesnika i birača treba da bude olakšana i zaštićena. Stoga, u nekim kontekstima, mogu postojati posebna pravila za poboljšanje pristupa slobodi okupljanja tokom izbora. Tamo gdje, izuzetno, postoje neka ograničenja, međunarodni standardi nalažu da se podjednako primjenjuju na sve učesnike: na primjer, u nekim zemljama zabranjena su okupljanja u blizini vladinih objekata, kao i u zdravstvenim i obrazovnim ustanovama. Štaviše, političke stranke i kandidati ne bi trebalo da budu opterećeni pretjeranim propisima ili da se suočavaju sa administrativnim izazovima, kao što su neopravdano ograničenje vremenskih termina kada

²⁰ Za više o ovoj temi, vidjeti ODIHR-ov [Priručnik ODIHR-a za posmatranje rješavanja izbornih sporova](#).

se događaji mogu održati, nerazumni troškovi policijske zaštite ili druge neopravdane tehničke prepreke. Važno je napomenuti da države učesnice imaju pozitivnu obavezu da obezbijede uživanje slobode okupljanja, koja bi trebalo da bude dostupna svima.

Sloboda izražavanja i pravo na mišljenje bez miješanja daju učesnicima i biračima pravo da izraze svoje stavove, a biračima pravo na informisani izbor. Dok će se elementima poštovanja slobode izražavanja i prava na izražavanje mišljenja baviti medijski analitičar u odjeljku o medijima ODIHR-ovog izvještaja o izborima, politički analitičar ih takođe mora procijeniti u kontekstu predizborne kampanje. Dva aspekta ove slobode zapravo znače da svi birači, kandidati, ali i udruženja, uključujući političke partije, moraju biti slobodni da imaju svoje stavove i da ih saopštavaju kako žele. Interpretativni izvori navode da treba da postoji slobodan protok informacija i ideja o javnim i političkim pitanjima između građana, kandidata i izabranih predstavnika. Oni posebno napominju da određene vrste komunikacije, uključujući izborne kampanje, ne bi trebalo da podliježu ograničenjima.

Ograničenja slobode izražavanja mogu se smatrati legitimnim ako su ograničena na zabrane podsticanja mržnje, nasilja i promovisanja terorizma.²¹ Sa napretkom digitalnih medija i društvenih mreža, zapaljiva retorika je postala sve češća tokom izbornih kampanja, pri čemu i birači i izborni učesnici pribjegavaju ekstremnijim narativima. Slučajevi govora koji podstiču nasilje ili mržnju, posebno kada potiču od ili se tiču izbornih učesnika, moraju biti obrađeni u izbornom izvještaju. Istovremeno, važno je prepoznati da, „iako je legitimno sankcionisati zagovaranje koje predstavlja podsticanje na mržnju, nije legitimno zabraniti samo uvredljiv govor“.²²

Sloboda kretanja – u kontekstu izbora, ova sloboda daje pravo učesnicima i biračima da putuju širom zemlje tokom kampanje i izbornog perioda bez nepotrebnih ograničenja. Neophodno je da predstavnici političkih partija i kandidati budu u mogućnosti da se sastanu sa biračima kako bi im predstavili svoje akreditive i platforme. Izvori iz državne prakse dodaju da kandidati moraju biti slobodni da vode kampanju, uključujući održavanje skupova i sastanaka na kojima mogu najdirektnije doći do biračkog tijela.

21 Vidi član 20.2 MPGPP-a i stav 40.1 Kopenhaškog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine ([1990 OSCE Copenhagen Document](#)).

22 Vidi Zajedničku deklaraciju (2006) Specijalnog izvjestioca UN-a za slobodu mišljenja i izražavanja, Predstavnik OEBS-a za slobodu medija, Specijalnog izvjestioca OAD-a za slobodu izražavanja i Specijalnog Izvjestioca za slobodu izražavanja Afričke komisije za ljudska prava i prava naroda ([Joint Declaration \(2006\) by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media, the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression and the ACHPR \(African Commission on Human and Peoples' Rights\) Special Rapporteur on Freedom of Expression](#)).

Birači takođe moraju imati slobodu da putuju, na primjer, da prisustvuju događajima u vezi sa izborima.

Pravo na slobodu i bezbjednost ličnosti – U kontekstu izborne kampanje, pravo na slobodu i bezbjednost je od suštinskog značaja kako bi se osiguralo da učesnici mogu slobodno da predstavljaju svoje kandidature biračima bez straha od odmazde. Birači, kandidati i predstavnici političkih partija i civilnog društva treba da imaju slobodu da učestvuju u različitim izbornim ili postizbornim događajima, bilo da se radi o kampanjama ili protestima, bez straha od odmazde bilo koje vrste. Kao što je već pomenuto u prethodnim poglavljima, izvori za tumačenje ističu potrebu da se zaštite glasači, političarke i nedovoljno zastupljene i ranjive grupe od miješanja, prinude i zastrašivanja. Što se tiče kampanje, ovo pravo je razrađeno u odjeljcima u daljem tekstu.

Pitanja:

Sloboda okupljanja

- ✓ Da li postoje ograničenja slobode okupljanja, bilo u zakonu ili u praksi, koja umanjuju mogućnost učesnika da organizuju ili vode sastanke sa biračima ili biračima koji učestvuju u kampanji?
- ✓ Da li su postojeća ograničenja neophodna, da li služe legitimnom interesu i da li su proporcionalna njihovim navedenim ciljevima?
- ✓ Da li postoje efikasni pravni lijekovi i da li se uspješno koriste?
- ✓ Da li zainteresovane strane imaju pravo da osporavaju odluke o zabrani okupljanja? Da li se sudovi time blagovremeno bave?
- ✓ Da li zakon zahtijeva dozvolu nadležnih organa za organizovanje kampanja, odnosno obavještanje organizatora nadležnim organima?
- ✓ Da li neke grupe ili učesnici uživaju povlašćeni odnos u ostvarivanju slobode okupljanja? Da li se neke grupe/učesnici suočavaju sa neopravdanim ograničenjima?

Sloboda izražavanja

- ✓ Da li su učesnici slobodni da vode kampanju bez ikakvih ograničenja u pogledu sadržaja svojih platformi ili poruka kampanje?
- ✓ Da li se od kandidata traži da podnesu svoje materijale za kampanju bilo kom organu, uključujući i organ za upravljanje izborima, na odobrenje?
- ✓ Da li su građani slobodni da razgovaraju o javnim i političkim pitanjima bez nepotrebnih ograničenja?

- ✓ Da li birači mogu samostalno da formiraju mišljenje (bez nasilja ili prijetnji nasiljem, prinude, podsticanja ili manipulativnog miješanja bilo koje vrste)?
- ✓ Da li građani imaju pravo i mogućnost da izraze podršku bilo kom izbornom kandidatu bez nedozvoljenog uticaja ili prinude bilo koje vrste, posebno one koja može narušiti ili spriječiti slobodno izražavanje volje birača?
- ✓ Da li građani slobodno učestvuju u izbornoj kampanji? Da li postoje ograničenja u slobodi izražavanja pri formiranju i zadržavanju mišljenja u praktičnoj primjeni zakona, koja umanjuju učešće građana na izborima?
- ✓ Da li su se neki učesnici suočili sa bilo kakvim kaznama zbog sadržaja svoje kampanje i/ili materijala za kampanju? Da li je sadržaj podsticao mržnju ili nasilje protiv grupa?
- ✓ Da li država učesnica ispunjava svoju obavezu zaštite od podsticanja i govora mržnje (usmjerenog na grupe)?
- ✓ Da li postoje efikasni pravni lijekovi i da li se uspješno koriste?
- ✓ Da li kampanja pruža biračima dovoljno sadržaja da naprave informisane izbore?
- ✓ Da li se neke grupe, posebno nedovoljno zastupljeni i često ranjivi segmenti društva, suočavaju sa bilo kakvim diskriminatornim tretmanom/preprekama u ostvarivanju svoje slobode izražavanja ili slobode formiranja i zadržavanja mišljenja tokom kampanje?

Sloboda kretanja

- ✓ Da li su predstavnici partija i kandidati slobodni i da li mogu slobodno da putuju i sastaju se sa biračkim tijelom?
- ✓ Da li su birači slobodni i da li su u mogućnosti da se slobodno kreću kako bi prisustvovali kampanjama ili se povezivali sa učesnicima ili drugim biračima?

Pravo na slobodu i bezbjednost ličnosti

- ✓ Da li su neki učesnici ili njihove pristalice izloženi nasilju, zastrašivanju ili uznemiravanju? Ako jeste, od strane koga?
- ✓ Da li u zakonu postoje odredbe koje se tiču imuniteta učesnika tokom perioda kampanje?
- ✓ Da li su neke grupe podložnije zloupotrebi prava na slobodu i bezbjednost od drugih?
- ✓ Da li državni organi jednako tretiraju sve grupe?
- ✓ Da li su organi za sprovođenje zakona neutralni u svom ponašanju?
- ✓ Da li je neko od učesnika ili njihovih pristalica izložen nasilju, zastrašivanju ili uznemiravanju? Ako jeste, od strane koga?

Uključenost

- ✓ Da li žene, nacionalne i druge manjine i marginalizovane grupe uživaju jednak pristup osnovnim slobodama?
- ✓ Da li postoje ograničenja sa kojima se nedovoljno zastupljene grupe suočavaju u pristupu osnovnim slobodama tokom kampanje?
- ✓ Da li je efikasan pravni lijek dostupan i da li ga uspješno koriste manjine i marginalizovane grupe?
- ✓ Da li su vlasti proaktivne u svojim naporima da nedovoljno zastupljenim grupama olakšaju učešće u kampanji?
- ✓ Da li žene, nacionalne i druge manjine i ugrožene grupe uživaju jednak pristup osnovnim slobodama?
- ✓ Postoje li afirmativne mjere koje omogućavaju osobama sa invaliditetom da efikasno učestvuju u izbornom procesu, uključujući pristup informacijama o kampanji kao glasači i mogućnosti da dopru do biračkog tijela kao kandidati?

b. Slobodna i poštena atmosfera za vođenje kampanje

Države učesnice OEBS-a su se obavezale da obezbijede slobodne i poštene uslove kampanje. Pored neophodnosti potpunog poštovanja osnovnih sloboda, Kopenhaški dokument OEBS-a iz 1990. godine pruža detaljniju razradu o tome kako su se države učesnice obavezale da obezbijede slobodne i poštene kampanje. U njemu, države su se obavezale da obezbijede da zakonodavstvo osigura okruženje u kojem su učesnici slobodni da predstave svoje kandidature bez nepotrebnog miješanja, a birači mogu da prave svoj izbor bez pritiska ili podsticanja.

Stav 7.7 Kopenhaškog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine propisuje da će države učesnice „obezbijediti da zakon i javna politika omoguće da se politička kampanja vodi u poštenoj i slobodnoj atmosferi u kojoj ni administrativna akcija, nasilje ili zastrašivanje ne sprečavaju stranke i kandidate da slobodno iznose svoje stavove i kvalifikacije, ili sprečavaju birače da saznaju i diskutuju o njima ili daju svoj glas bez straha od odmazde.”

U suštini, da bi se osigurala „slobodna i poštena atmosfera“ za kampanju, zakonodavstvo mora zaštititi učesnike i birače od nasilja vezanog za izbore, zastrašivanja i prinude, uključujući pokušaje prijetnji ili podmićivanja. Takođe mora zaštititi birače od različitih oblika direktnog i indirektnog pritiska: ne samo da izađu ili glasaju u znak podrške određenom učesniku, već i da prisustvuju kampanjama ili da pokažu podršku određenom

učesniku. Hapšenja i pritvor kandidata ili njihovih pristalica, ometanje događaja u kampanji, neopravdano miješanje policije (i u nekim slučajevima samo prisustvo organa za sprovođenje zakona) ili uništavanje materijala za kampanju, mogu ukazivati na napore da se zastraše učesnici i njihove pristalice. Organi za sprovođenje zakona moraju se ponašati na neutralan način; kada se posmatraju i procjenjuju događaji u kampanji, od velikih skupova do malih piketa (demonstriranje sa parolom koja se nosi, bez ometanja saobraćaja i prolaznika, najčešće u blizini institucije ili pojedinaca protiv koje se protestuje, prim.prev.) na uličnom čošku, važno je ispitati i obim prisustva policije i njeno ponašanje. Direktne i indirektne radnje koje mogu uticati na izlaznost kada su u pitanju događaji kampanje takođe treba da budu procijenjene u odnosu na zakonski okvir i razmotrene u odjeljku o okruženju kampanje.

Standard „slobodne i poštene atmosfere“ za vođenje kampanje takođe znači da kandidati, partijski i predizborni aktivisti, i glasači uopšte, treba da budu zaštićeni od otkaza ili prijetnji otpuštanjem. Ovo je posebno važno u slučaju nekoliko specifičnih ili ranjivih grupa birača ili kandidata kao što su studenti, zaposleni u javnom sektoru, pripadnici oružanih snaga ili druge društvene grupe koje mogu postati predmet političkog pritiska.

Kupovina glasova ili navodi o kupovini glasova ostaju karakteristika izbornih kampanja u nekim državama učesnicama. Praksa se generalno definiše kao davanje novca, robe ili usluga, ili obećanja, u zamjenu za podršku birača. U mnogim slučajevima, pitanje kupovine glasova je direktno povezano sa tajnošću glasanja. Kupovinu glasova može biti veoma teško otkriti i posmatrati. Politički analitičar treba da utvrdi da li postoje zakonske zabrane kupovine glasova i da prati sve vjerodostojne navode o kupovini glasova, nastojeći da ih trianguliše između različitih izvora i utvrdi da li su predmet formalnih žalbi. Takođe treba da se identifikuje kako, ako uopšte, vlasti reaguju na ove navode. Državni organi imaju obavezu da se bave vjerodostojnim izvještajima o kupovini glasova ili pritiscima na birače. Tamo gdje postoji nedostatak proaktivnog pristupa, rasprostranjenost navoda može umanjiti povjerenje javnosti u proces. Kao što je dalje razrađeno u nastavku, dugoročni posmatrači igraju vitalnu ulogu u posmatranju takvih slučajeva u svojim oblastima posmatranja.

Osim zastrašivanja i podsticanja po principu štapa i šargarepe, drugi faktori takođe mogu oblikovati ukupnu atmosferu kampanje. Posebno ratoborna retorika, kao što su slučajevi mržnje ili ekstremnog nacionalističkog govora, ali i drugi agresivni oblici „negativne kampanje“ mogu ugušiti debatu i na kraju dovesti u pitanje mogućnost glasača da se upoznaju sa sadržajem platformi učesnika na način koji im omogućava da naprave informisane izbore. U cjelini, govor koji podstiče nasilje i mržnju treba da bude podložan propisima koji su u skladu sa međunarodno priznatim

principima, standardima i obavezama. Često je izazovnije baviti se pitanjima populističke retorike, hiperpartizanstva ili ekstremne polarizacije, što može spriječiti smislenu diskusiju među učesnicima i/ili njihovim pristicama, ostavljajući biračima manje mogućnosti da saznaju o programima i platformama političkih partija i kandidata koji se nadmeću za funkciju. Prilikom izvještavanja o takvim slučajevima, važno je takođe razmotriti odgovore koje oni generišu, uključujući i one od strane države, koja u nekim okolnostima ima pozitivnu obavezu da djeluje, kao i negativnu reakciju civilnog društva i građanstva u cjelini.

Pitanja:

- ✓ Da li pravni i regulatorni okviri efikasno obezbjeđuju slobodnu i poštenu atmosferu za vođenje kampanje za sve učesnike?
- ✓ Da li pravni i regulatorni okviri sadrže dovoljna i jasna pravila kampanje koja imaju za cilj da obezbijede slobodno i pošteno okruženje za kampanju?
- ✓ Da li pravni i regulatorni okviri efikasno štite slobodu kandidata da dopru do biračkog tijela i prenesu svoje poruke? Da li se pravila primjenjuju na čitav period kampanje?
- ✓ Da li postupanje države doprinosi slobodnom i poštenom okruženju kampanje? Da li neka administrativna radnja sprečava stranke ili kandidate da slobodno iznose svoje stavove i/ili kvalifikacije?
- ✓ Da li neka administrativna radnja sprečava birače da učestvuju u kampanji, da saznaju ili razgovaraju o stavovima ili kvalifikacijama kandidata?
- ✓ Da li krivični (ili upravni ili drugi) zakoni zabranjuju zastrašivanje ili prinudu birača? Da li se oni sprovedu u praksi kada su u pitanju izborni prekršaji?
- ✓ Da li se zakoni i propisi kampanje sprovedu u praksi?
- ✓ Postoji li opšte poštovanje političkog pluralizma u kampanji?
- ✓ Da li se učesnici suočavaju sa neopravdanim ograničenjima, u zakonu ili u praksi, prilikom organizovanja i/ili vođenja svojih kampanja?
- ✓ Da li postoje dokazi ili ima navoda o nasilju, pritiscima, zastrašivanju ili uznemiravanju birača tokom kampanje? Koji faktori mogu biti od pomoći u procjeni njihovog kredibiliteta? Da li se optužbe odmah istražuju?
- ✓ Da li su kupovina glasova i drugi nedozvoljeni oblici podsticanja birača zakonom zabranjeni? Da li preovlađuju optužbe o kupovini glasova ili drugim podsticajima? Da li su vjerodostojne? Da li se one odmah istražuju?
- ✓ Da li je bilo koja grupa birača, kao što su zaposleni u javnom sektoru, izložena pritiscima, prijetnjama ili zastrašivanju, ili suprotno, bilo kakvim oblicima neopravdanog podsticanja?
- ✓ Kako vlasti reaguju na navode o nasilju, pritiscima, zastrašivanju ili uznemiravanju birača? Da li su proaktivne u svom pristupu?
- ✓ Da li se počinioci kršenja kampanje pozivaju na odgovornost?

- ✓ Da li je negativna kampanja istaknuta karakteristika izbora? Koja je njena priroda i kako utiče na sposobnost birača da donose informisane odluke? Da li se u kampanji pojavljuju slučajevi podsticanja i/ili govora mržnje?
- ✓ Da li državni organi ili drugi izborni akteri preduzimaju bilo kakve radnje u borbi protiv podsticanja ili govora mržnje?
- ✓ Da li postoje neki kodeksi ponašanja (etički) utvrđeni među učesnicima koji regulišu ponašanje u kampanji? Ako postoje, kakav je njihov pravni status? Ko je potpisao kodeks ponašanja? Na koja se pitanja odnosi?

c. Jednak tretman i jednake mogućnosti

Prepoznajući da je koncept pravičnosti centralni tokom izbora i perioda kampanje, države učesnice OEBS-a u Kopenhaškom dokumentu OEBS-a iz 1990. godine obavezale su se da će pružiti jednake mogućnosti za nadmetanje među učesnicima. Jednaki uslovi su suštinski dio poštene izborne trke. To znači da je država dužna da obezbijedi ravnopravan tretman učesnika, kako u zakonu tako i u praksi, bez obzira na njihove političke stavove ili interese koje zastupaju. Međunarodni i regionalni ugovori zabranjuju diskriminaciju i predviđaju da svi moraju biti jednaki pred zakonom. Interpretativni izvori dodaju da niko ne bi trebalo da bude podvrgnut diskriminaciji ili bilo kakvom nepovoljnom položaju zbog svoje kandidature ili političke pripadnosti. Izvori iz državne prakse dodaju da bi svi politički učesnici trebalo da imaju istu priliku da predstavljaju svoje platforme ili programe biračkom tijelu, što znači da bi trebalo da uživaju isto vrijeme za kampanju i da podliježu istim zakonima ili pravilima koja regulišu korišćenje javnih prostora za kampanju. Novoosnovane političke partije bi trebalo da budu u mogućnosti da se nadmeću na poštenim osnovama u odnosu na više osnovanih grupa.

Stav 7.6 Kopenhaškog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine predviđa da se političkim partijama i organizacijama obezbijede „neophodne pravne garancije koje će im omogućiti da se međusobno nadmeću na osnovu jednakog tretmana pred zakonom i od strane vlasti.”

Regulisanje nekih od sljedećih aspekata bi, pod određenim okolnostima, moglo da dovede do nejednakog tretmana učesnika:

- › Zahtjevi da učesnici podnesu političke programe ili poruke kampanje na pregled ili odobrenje od strane vlasti;
- › Dodijeliti organima za upravljanje izborima ulogu organizatora kampanja ili organizatora rasporeda kampanja učesnika; i

- › Nejasna pravila o korišćenju javnih prostora za događaje kampanje ili za izlaganje materijala.

Nasuprot tome, u nekim državama učesnicama postoje i primjeri nametnute jednakosti, kao što su zahtjevi da učesnici koriste bilborde koje je obezbijedila država u jednakom broju za sve, pri čemu političkim strankama i kandidatima faktički postaje zabranjeno da osmisle sopstvene strategije kampanje kako bi privukli glasače samostalno. Iako se može činiti da ovo ukazuje na jednake uslove, takva jednakost može biti vještačka i suprotna stvarnoj konkurenciji.

Pitanja:

- ✓ Da li pravni i regulatorni okviri u dovoljnoj mjeri obezbjeđuju jednake mogućnosti učesnicima? Da li oni adekvatno štite učesnike od nejednakog tretmana?
- ✓ Da li svi učesnici imaju pravo na jednak zakonsku zaštitu bez diskriminacije? Da li svi takmičari imaju jednake mogućnosti za kampanju, kako po zakonu tako i u praksi?
- ✓ Da li postoje ograničenja sa kojima se neke političke partije ili kandidati suočavaju, a koja umanjuju jednak tretman i/ili jednake mogućnosti? Da li su ove prepreke kodirane u zakonu ili potvrđene u praksi?
- ✓ Da li se svi učesnici suočavaju sa jednakim preprekama ili su neki u nepovoljnijem položaju od drugih?
- ✓ Koju ulogu, ako postoji, ima organ za upravljanje izborima u omogućavanju organizacije događaja u kampanji ili izlaganju predizbornog materijala?
- ✓ Da li je pravovremeni pravni lijek dostupan u slučaju kršenja prava učesnika na jednak tretman?
- ✓ Da li su vlasti proaktivne u svojim naporima da obezbijede jednak tretman i jednake mogućnosti učesnicima?

d. Zloupotreba administrativnih resursa

Pitanje koje može negativno uticati i na pravičnost izborne kampanje i na jednak tretman i jednake mogućnosti za sve učesnike, a koje se često primjećuje u cijelom regionu OEBS-a, jeste neopravdano korišćenje prednosti koje nosi dužnost ili zloupotreba administrativnih resursa. Dok neopravdana prednost nosilaca dužnosti može imati različite oblike, ona se uglavnom manifestuje kroz zloupotrebu administrativnih resursa, zloupotrebu položaja u svrhe kampanje ili, šire gledano, korišćenje parlamentarne većine za osmišljavanje, usvajanje i sprovođenje zakona koji su povoljni za one koji vladaju. Međunarodni dokumenti sa smjericama navode da materijalni, finansijski ili ljudski javni resursi ne treba da se zloupotrebljavaju za podršku

ili protiv jedne ili više političkih partija ili kandidata. Ovo može uključivati budžetska i finansijska sredstva državnih organa i lokalne administracije, javne prostorije i prostore, javne službenike i vozila ili finansiranje takmičara od strane pravnih lica u državnom ili djelimičnom državnom vlasništvu ili pod njenom kontrolom. Konačno, propisuju i da državni organi ne najavljuju i ne koriste budžetske programe ili infrastrukturne projekte, nude zapošljavanje ili socijalna davanja u javnom sektoru, povećavaju plate ili penzije, često pod nejasnim ili preferencijalnim uslovima, kao način da privuku birače u periodu kampanje ili neposredno prije nje.²³

Da bi se zaštitili od toga, u zakonu bi trebalo jasno da bude navedeno da javni službenici ne smiju da učestvuju u kampanji u svom službenom svojstvu, već samo van radnog vremena. Štaviše, službenici u javnom sektoru nikada ne bi trebalo da budu podvrgnuti prinudi ili podsticanju da učestvuju u kampanjama i/ili da naprave bilo kakav poseban izbor glasanja (da glasaju ili ne glasaju za bilo koju političku partiju ili kandidata). Zakon može zabraniti ili na drugi način regulisati najavu projekata sa značajnim budžetskim implikacijama, kao što je veliki razvoj infrastrukture, tokom perioda kampanje ili nakon raspisivanja izbora, čime se sprečava njihova zloupotreba u svrhe kampanje. Konačno, zakonodavstvo treba da sadrži procedure i kazne u cilju odvratanja od takvih izbornih prekršaja.

U cilju zaštite jednakog uživanja prava i zaštite od neopravdanih prednosti nosilaca dužnosti, **stav 5.4 Kopenhaškog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine** propisuje „jasno razdvajanje između države i političkih partija; a posebno da političke partije neće biti spojene sa državom.”

Ono što proizilazi iz međunarodne dobre prakse jeste odredba da sadašnji službenici ne smiju da pokušavaju da iskoriste prednosti svog službenog položaja da bi stekli nepravednu prednost tokom izbornih kampanja. Politički analitičar treba da procijeni da li nosilac dužnosti ispunjava neophodnu i neizbježnu institucionalnu ulogu ili da li načinom nastupa na izborima zloupotrebljava službeni kapacitet. Ovo ne sprečava kandidate nosioce dužnosti da se kandiduju za izbore i vode kampanju van službenih dužnosti ili radnog vremena i bez upotrebe administrativnih resursa. Treba napomenuti da ne moraju sve prednosti koje proizilaze iz obavljanja dužnosti nužno dovesti u pitanje standard kao što je opisano u stavu 5.4 Kopenhaškog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine. U praktičnom smislu, mnogi oblici zloupotrebe resursa ili zloupotrebe položaja podjednako su dobro uokvireni kao aspekti koji osporavaju jednake uslove nadmetanja opisanih u stavu 7.6.

²³ Za više o ovoj temi vidi “Zajedničke smjernice za sprečavanje i reagovanje na zloupotrebu administrativnih resursa tokom izbornih procesa” (*Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes*) ODIHR-a i Venečijanske komisije Savjeta Evrope.

U nekim okolnostima, jednake mogućnosti za učesnike mogu biti prikladnija obaveza na koju se mogu oslanjati.

U nekim državama učesnicama OEBS-a, nije neuobičajeno da funkcioneri koriste javne zgrade u svrhe kampanje, dok drugi učesnici nemaju takvu privilegiju. Ovo takođe može važiti za postavljanje reklama za kampanju, kao što su baneri ili bilbordi, na javnoj svojini. Suprotno tome, iako se pravila razlikuju u čitavom području OEBS-a, u nekim državama učesnicama od onih koji traže još jedan mandat na funkciji može se tražiti da se povuku sa svojih pozicija tokom trajanja kampanje.

U nastojanju da suzbiju neopravdane prednosti nosilaca dužnosti i njihovu zloupotrebu u svrhu ponovnog izbora, neke države učesnice zabranjuju najavljuvanje velikih javnih radova ili programa socijalne pomoći tokom određenog perioda prije izbora. Nije neuobičajeno da nosioci funkcije predstave svoja dostignuća u toku mandata u okviru kampanje za ponovni izbor, ali kampanje javnog informisanja koje se plaćaju iz državnog budžeta i koje su najavljene ili započete dok je izborna kampanja u toku mogu se u nekim slučajevima sveprisutno preklapati sa porukama kampanje kandidata, služeći na taj način da zbune birače u korist aktuelnog(ih).

Pitanja:

- Da li postoji jasna podjela između države i političkih partija kako u zakonu tako i u praksi?
- Da li postoje odredbe u zakonu koje nastoje da ublaže uticaj prednosti nosilaca dužnosti?
- Da li postoje rupe u zakonu ili propisima koje aktuelna stranka ili kandidat zloupotrebljava?
- Da li je zakon jasan u vezi sa zabranama zloupotrebe državnih resursa za kampanju?
- Da li postoji antikorupcijski zakon koji može igrati ulogu u suzbijanju slučajeva zloupotrebe javnih resursa ili zloupotrebe položaja?
- Da li pravni ili regulatorni okvir uključuje zaštitne mjere koje štite zaposlene u javnom sektoru od neprimjerenog pritiska ili podsticanja?
- Da li kampanje bilo kog učesnika imaju nepravednu korist od državnih resursa?
- Da li postoje jednaki uslovi za sve učesnike? Ako ne, koji faktori remete jendake uslove za izbornu trku?
- Da li se sprovode postojeći zakoni? Da li kršenja podliježu istragama i/ili kaznama?
- Da li su kazne za zloupotrebu resursa dovoljno odvraćajuće?

e. Učešće žena, nacionalnih manjina i osoba sa invaliditetom u izbornoj kampanji

Kao što je napomenuto na početku priručnika, posebni djelovi izbornih izvještaja ODIHR-a treba da sadrže detalje o učešću u izbornom procesu različitih tradicionalno nedovoljno zastupljenih grupa. To uključuje nacionalne manjine, osobe sa invaliditetom i žene. Politički analitičari u svojim procjenama predizbornog ambijenta posebno treba da obrate pažnju na odredbe u zakonskim i regulatornim okvirima koji se odnose na ove često marginalizovanije grupe, kao i da šire procijene uslove za njihovo učešće u aktivnostima kampanje i uključivanje u izbore. Oni takođe treba da razmisle o ponašanju relevantnih institucija, uključujući organ za upravljanje izborima i subjekte koji su posebno ovlašćeni da štite prava nedovoljno zastupljenih grupa. U tu svrhu, politički analitičar treba da održi sastanke sa predstavnicima tih institucija.

Politički analitičar ili, ako je angažovan, analitičar nacionalnih manjina takođe treba da procijeni nivo učešća nacionalnih manjina u izbornoj kampanji. Oni takođe treba da ispituju da li su izborni učesnici koji predstavljaju nacionalne manjine dobili iste mogućnosti da vode kampanju kao i drugi učesnici. Neki od aspekata koje analitičari treba da uzmu u obzir prilikom izrade svoje procjene su: da li pripadnici nacionalnih manjina, kao pojedinci i grupe, uživaju pristup osnovnim slobodama i ljudskim pravima tokom perioda kampanje, uključujući i područja sa velikom koncentracijom manjina; da li su u mogućnosti da nesmetano prisustvuju kampanjama; da li mogu da koriste olakšice za kampanju i da prikazuju materijale kampanje pod istim uslovima kao i drugi učesnici; da li mogu da vode kampanju na jezicima manjina; i da li postoji bilo kakva kampanja protiv manjina koju vode drugi učesnici ili grupe.²⁴

U stavovima od 30. do 39. Kopenhaškog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine, države učesnice su priznale da „pitanja koja se odnose na nacionalne manjine mogu biti na zadovoljavajući način riješena u demokratskom političkom okviru“ i da „poštovanje prava pripadnika nacionalnih manjina kao dio univerzalno priznatih ljudskih prava je suštinski faktor za mir, pravdu, stabilnost i demokratiju u državama učesnicama.“ U dokumentu se takođe navodi: „Države učesnice će poštovati pravo pripadnika nacionalnih manjina na efektivno učešće u javnim poslovima, uključujući učešće u poslovima koji se odnose na zaštitu i unapređenje identiteta takvih manjina.“

Važan aspekt izbornih aktivnosti ODIHR-a je posmatranje i procjena učešća osoba sa invaliditetom na izborima. U skladu sa ODIHR-ovom metodologijom za posmatranje izbora, politički analitičar treba da procijeni da li su osobe sa

²⁴ Za više o ovoj temi, vidi *Priručnik ODIHR-a o posmatranju i promovisanju učešća nacionalnih manjina u izbornom procesu (Handbook on Observing and Promoting the Participation of National Minorities in Electoral Process)*.

invaliditetom u mogućnosti da dobiju informacije od stranaka i kandidata i da učestvuju u kampanjama kako bi donijele odluku na osnovu informacija. Procjena takođe treba da obuhvati razmatranje da li su kandidati sa invaliditetom mogli slobodno da vode kampanju i da li imaju jednake mogućnosti da se nadmeću na izborima. Neki od primjera dobre prakse u regionu OEBS-a uključuju materijale koje je proizvela država u cilju objašnjenja i promovisanja zakonskih obaveza koje se primjenjuju na političke stranke prema KPOSI; proizvodnja informacija o kampanji, jednako za sve učesnike, posebno namijenjenih glasačima sa oštećenjima sluha ili vida; ili obezbjeđivanje javnih sredstava za pokrivanje dodatnih troškova sa kojima se kandidati sa invaliditetom mogu suočiti, kao što su prevoz i tumačenje znakovnog jezika.²⁵

Brojni prethodno navedeni stavovi **Kopenhaškog dokumenta OEBS-a iz 1990. godine** zahtijevaju od država učesnica da obezbijede jednaka prava i mogućnosti za sve. Štaviše, u stavu 5.9 dokumenta, države učesnice su se saglasile da su „sva lica jednaka pred zakonom i bez ikakve diskriminacije imaju pravo na jednaku zakonsku zaštitu. U tom smislu, zakon će zabraniti svaku diskriminaciju i garantovati svim osobama jednaku i djelotvornu zaštitu od diskriminacije po bilo kom osnovu.

Sve države učesnice OEBS-a priznaju jednakost između žena i muškaraca i obavezale su se da će promovisati jednake mogućnosti kako bi unaprijedile puno učešće žena u svim aspektima političkog i javnog života. Nivo uključenosti žena u izbornu kampanju može biti ključni pokazatelj ukupnog odvijanja i demokratskog karaktera izbornog procesa. U tom smislu, politički analitičari treba da procijene učešće žena u kampanji. Trebalo bi da se upoznaju sa postojećim zakonskim i regulatornim okvirima kampanje, kao i unutrašnjom politikom stranke. Trebalo bi da identifikuju da li ovi dokumenti uključuju posebne mjere za podršku učešća žena, dodatna finansijska sredstva i/ili vrijeme emitovanja u medijima za kandidatkinje ili stranke sa većim udjelom žena koje se kandiduju na izborima. Oni takođe treba da procijene sposobnost kandidatkinja da vode kampanju, uključujući i manje vidljive aspekte, kao što su dostupnost sredstava političkih stranaka i resursa za kandidatkinje.²⁶ Politički analitičar takođe treba da ispita da li i u kojoj mjeri žene aktivno učestvuju u kampanji, načine na koje im se kandidati obraćaju i njihove potrebe kao glasača, i da li se one pojavljuju ili se njima bave materijali i poruke kampanje.

Dok **Kopenhaški dokument OEBS-a iz 1990. godine** sadrži većinu konkretnih obaveza koje se odnose na izbore i nediskriminaciju, glavni standardi OEBS-a o rodnoj ravnopravnosti nalaze se u Moskovskom dokumentu iz 1991. godine i

25 Za više o ovoj temi, vidi *Priručnik ODIHR-a o posmatranju i promovisanju učešća osoba sa invaliditetom na izborima (Handbook on Observing and Promoting the Electoral Participation of Persons with Disabilities)* i *Smjernice ODIHR-a o promovisanju političkog učešća osoba sa invaliditetom (Guidelines on Promoting the Political Participation of Persons with Disabilities)*.

26 Za više o ovoj temi, vidi *Priručnik ODIHR-a za praćenje učešća žena na izborima (Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections)*.

Istanbulskom dokumentu iz 1991. godine, Povelji za evropsku bezbjednost, kao i odlukama Ministarskog Savjeta.

Politički analitičar treba da usvoji isti pristup za sve nedovoljno zastupljene grupe: on ili ona treba da procijeni da li učestvuju u kampanji; mjeru u kojoj se učesnici bave njima ili njihovim potrebama tokom kampanja i do koje su zastupljeni u materijalima za kampanju; kao i da utvrde koji faktori sprječavaju veće učešće ovih grupa i koje mjere, ako ih ima, se preduzimaju za rješavanje ovih nedostataka.

Uprkos značajnim naporima država učesnica OEBS-a da zaštite i unaprijede učešće nedovoljno zastupljenih grupa u javnom i političkom životu, praksa pokazuje da su predstavnici ovih grupa i dalje izloženi uznemiravanju, zastrašivanju i često nasilju. Nedovoljno zastupljene grupe postale su ranjivije pojavom novih medija i društvenih mreža, koje su postale vektori negativne, agresivne i zapaljive retorike koja često podstiče mržnju, pa čak i nasilje. U izbornim periodima često dolazi do pojačanog širenja mržnje na internetu. Dok su potrebni dalji naponi svih relevantnih aktera, uključujući države učesnice OEBS-a, političke stranke i druge izborne akttere, da zaštite i promovišu učešće ranjivih grupa na izborima, na političkom analitičaru je da procijeni napore različitih zainteresovanih strana tokom izbora.²⁷

Pitanja:

Opšte

- Da li pravni ili regulatorni okvir uključuje odredbe za uključivanje nedovoljno zastupljenih grupa u kampanju? Da li se one sprovode na zadovoljavajući način?
- Da li postoje uslovi koji omogućavaju uključivanje nedovoljno zastupljenih grupa u kampanju?
- Da li nedovoljno zastupljene grupe aktivno učestvuju u kampanji? Sa kojim se ograničenjima suočavaju?
- U kojoj se mjeri, ako uopšte, političke partije ili kandidati bave biračima i/ili potrebama birača iz nedovoljno zastupljenih grupa?
- Da li se u kampanji izražavaju negativna osjećanja prema nekoj nedovoljno zastupljenoj grupi?
- Da li su vlasti proaktivne u svojim naporima da eliminišu izazove sa kojima se suočavaju učesnici ili glasači iz nedovoljno zastupljenih grupa?
- Da li postoje slučajevi nasilja, zastrašivanja ili uznemiravanja – ili suprotno, podsticanja – nedovoljno zastupljenih grupa tokom kampanje? Ima li primjera da se u kampanji koristi zapaljiva retorika?

²⁷ Za više o ovoj temi, vidjeti ODIHR-ove [Smjernice za posmatranje izbornih kampanja na društvenim mrežama](#).

- Da li su ugrožene grupe podložne uznemiravanju na društvenim mrežama na internetu?
- Da li su vlasti proaktivne u svojim naporima da olakšaju učešće nezastupljenih grupa u kampanji?
- Da li su vlasti proaktivne u rješavanju slučajeva nasilja, zastrašivanja i uznemiravanja, ili suprotno, neprikladnih oblika podsticanja prema nedovoljno zastupljenim ili ranjivim grupama?

Nacionalne manjine

- Gdje se često koriste, da li su učesnici ili birači slobodni i da li mogu da koriste jezike nacionalnih manjina tokom kampanje?
- Gdje se često koristi, da li se biračima nacionalnih manjina obraćanje vrši na njihovim jezicima tokom kampanje?
- Da li su dostupna dodatna sredstva za pokrivanje troškova prevođenja ili tumačenja na jezike nacionalnih manjina učesnika?
- Da li se u kampanji bave biračima nacionalnih manjina i/ili njihovim potrebama?
- Da li su birači nacionalnih manjina u mogućnosti da naprave informisan izbor?

Osobe sa invaliditetom

- Da li su učesnici i birači sa invaliditetom u mogućnosti da učestvuju u kampanji? Koje su neke od prepreka sa kojima se suočavaju i kandidati i birači sa invaliditetom?
- Da li se kampanje bave biračima sa invaliditetom i/ili njihovim potrebama?
- Da li su na raspolaganju dodatna sredstva da se izjednače uslovi za učesnike sa invaliditetom? Da li su dostupna da pomognu učesnicima da dođu do birača sa invaliditetom?
- Da li su birači sa invaliditetom u mogućnosti da naprave informisan izbor?

Učešće žena

- Da li su žene aktivne učesnice kampanje, i kao kandidati i kao birači?
- Koji faktori sputavaju veće učešće žena u kampanji?
- Da li postoje posebne mjere za podršku uključivanju žena u kampanju?
- Da li su dostupni resursi, uključujući i direktno i indirektno državno finansiranje kampanje, da bi se podržalo uključivanje žena kandidata ili da bi se izjednačili uslovi?
- Da li političke partije imaju unutrašnje mehanizme podsticaja za promovisanje učešća žena?
- Da li se žene pojavljuju u kampanji? Da li se učesnici bave njima ili njihovim potrebama kao glasačima?

f. Druga važna razmatranja

i. Trajanje perioda kampanje

Dobra je praksa da se period kampanje definiše zakonom ili administrativnim propisima, kako bi se svim učesnicima obezbijedila jednaka mogućnost da se kandiduju i da predstave svoju kandidaturu slobodno bez nepotrebnih ograničenja. Da bi se to postiglo, predizborna kampanja treba da ima jasno definisanu polaznu tačku koja je podjednako primjenljiva na sve učesnike. Trajanje perioda kampanje treba da bude dovoljno da omogući političkim partijama i kandidatima da osmisle i sprovedu svoje strategije kampanje i efikasno informišu biračko tijelo o svojim platformama i programima.

Političke obaveze sugerišu da se mogu postaviti razumna ograničenja na određene aktivnosti tokom perioda kampanje, kao što je zabrana vođenja kampanje neposredno prije izbornog dana (tzv. period „izborne tišine“) kako bi se omogućilo sagledavanje prilika i zaštitilo pravo birača da glasaju bez nepotrebnog pritiska. Slično, mogu postojati ograničenja za objavljivanje anketa o izborima prije glasanja ili rezultata anketa o izlaznosti dok je glasanje u toku na dan izbora. Iako takva ograničenja mogu biti prihvatljiva u nekim slučajevima, opsežne zabrane objavljivanja anketa izazivaju zabrinutost u vezi sa poštovanjem principa slobode izražavanja i prava na primanje i širenje informacija.

Pitanja:

- Da li je zvanični period kampanje definisan zakonom ili drugim propisima? Da li svi učesnici ili treće strane poštuju vremenski okvir?
- Da li je zvanični vremenski period koji je određen za kampanju adekvatan?
- Da li se učesnicima pruža jednako vrijeme i mogućnost da se nadmeću tokom kampanje?
- Ako je primjenjivo, da li se svi učesnici i treće strane pridržavaju propisa o izbornoj tišini?

ii. Pretjerano regulisanje kampanje

Pretjerano regulisanje aktivnosti kampanje može u nekim slučajevima biti u suprotnosti sa slovom ili duhom međunarodnih standarda za demokratske izbore. Najčešći primjeri previše regulisanog okruženja kampanje su:

- Zahtjevi za traženje dozvole za održavanje kampanja;
- Odredbe da se nadležni organi obavještavaju neopravdano mnogo prije događaja;
- Zabrana vođenja kampanje na centralnim lokacijama;
- Procedure za odobravanje predizbornih materijala, poruka i slogana ili veličine/formata bilborda i postera; i
- Druge administrativne prepreke, koje organizaciju i vođenje efikasne kampanje čine nepotrebno opterećujućom, ako ne i nemogućom.

Indirektnije prepreke uključuju neuobičajeno velike smetnje za ispunjavanje sigurnosnih standarda za masovna okupljanja, visoke troškove policijske zaštite i ekipe za čišćenje, ili druge slične teške mjere koje opterete sposobnosti učesnika, posebno slabije opremljenih i organizaciono slabijih opozicionih partija i kandidata.

Pitanja:

- Kako je regulisano vođenje kampanje, kako zakonom, tako i drugim aktima, poput onih koje donosi organ za upravljanje izborima?
- Da li je nivo regulisanosti kampanje odgovarajući za sprovođenje demokratskih izbora?
- Da li se učesnici suočavaju sa bilo kakvim nepotrebim ograničenjima, bilo u zakonu ili u praksi, prilikom organizovanja ili vođenja svojih kampanja?
- Da li su zakoni i propisi pravedni i da li se sprovode na jednak i dosljedan način?
- Da li su se sami učesnici saglasili da se samoregulišu, na primjer, potpisivanjem zajedničkog kodeksa ponašanja ili drugim izraženim sredstvima?

iii. Događaji poslije izbora

U rijetkim slučajevima, aktivnosti agitacije ili javnog informisanja učesnika na izborima protežu se i nakon izbornog dana ili zakonom propisanog perioda kampanje. U kontekstima u kojima se to dešava, ovo bi trebalo da se razmotri u odjeljku ODIHR-ovih izbornih izvještaja o događajima nakon izbora. Opis i procjena ovih aktivnosti su u nadležnosti političkog analitičara.

Ovakvi događaji često mogu biti dio protesta učesnika ili birača, koji često predstavljaju opoziciju, kao način izražavanja nezadovoljstva vođenjem izbornog procesa ili njegovim ishodom. Prilikom procjene postizbornih dešavanja, politički analitičar treba da uzme u obzir poštovanje osnovnih sloboda i ljudskih prava, sposobnost izbornih aktera (birača, učesnika, organizacije civilnog društva) da održe javne događaje i proteste, da identifikuju koji su ključni zahtjevi i poruke sa postizbornih događaja, bez obzira da li su mirni ili nasilni, i da preciziraju ulogu vlasti, policije ili službi bezbjednosti na takvim događajima.

Pitanja:

- Da li se u postizbornom periodu poštuju osnovne slobode i ljudska prava?
- Da li je izbornim učesnicima ili drugim zainteresovanim stranama dozvoljeno da održavaju javne događaje nakon dana izbora?
- Ko su glavni organizatori ovakvih događaja?
- Koje su to ključne poruke ovih događaja?
- Koliko su veliki i rasprostranjeni događaji?
- Da li su događaji mirni ili nasilni? Koliko su česti slučajevi nasilja?
- Koja je uloga policije, službi bezbjednosti ili drugih javnih organa na ovim događajima? Da li postoji prekomjerna upotreba sile od strane neke od policijskih ili bezbjednosnih službi?

2. Procjena vođenja kampanje

Iako drugi analitičari unutar glavnog tima mogu biti svjesni nekih političkih informacija ili informacija o izornoj kampanji, ipak je to politički analitičar koji ima punu odgovornost za procjenu izborne kampanje. Osim analize dokumentacije i pravnog pregleda, politički analitičar će se obično sastati sa velikim brojem i širokim spektrom zainteresovanih strana. Tokom ovih sastanaka, oni bi trebalo eksplicitno da pitaju da li kandidati i drugi izborni akteri imaju bilo kakve nedoumice u vezi sa djelovima pravnog okvira koji se odnose na kampanju, kao i sa primjenom zakona, posebno aspektima navedenim u prethodnim odjeljcima. Naravno, analitičar treba da razgovara o iskustvu učesnika u dosadašnjem vođenju kampanje, programima učesnika ili temama kojima se bave, kao i metodama i strategijama koje planiraju da koriste.

Politički analitičari rade sa predstavnicima političkih partija i kandidatima; da bi održali nepristrasnost, uvijek treba pažljivo da planiraju ove sastanke, da budu svjesni kako i kada se šalju pozivi, starajući se da slušaju glasove svih strana političkog spektra. Iako postizanje savršene ravnoteže možda nije uvijek moguće, neophodno je težiti reprezentativnoj mješavini i voditi računa o spoljašnjim percepcijama misije i o načinu na koji se vode poslovi, kao i sa kim se sastaje.

Politički analitičari treba da trianguliraju nalaze sa svojih sastanaka sa učesnicima. Jedan od načina da se to uradi je upoređivanje uvida iz razmjene sa drugim sagovornicima. Na primjer, lokalni istraživački centri ili stručnjaci za politiku mogu da obezbijede dodatni kontekst za razumijevanje određenih specifičnih događaja ili razvoja događaja. Grupe civilnog društva i regionalna ili lokalna udruženja mogu biti dobar izvor informacija ili specijalizovanog znanja u svojim posebnim oblastima aktivnosti. Predstavnici diplomatske zajednice, koji sami nijesu aktivne zainteresovane strane u izbornom procesu, mogu dati uvide koji nacionalnim sagovornicima nedostaju ili koje ne žele da podijele. Politički analitičari treba da pažljivo procijene različite perspektive različitih sagovornika prije nego što daju sopstvenu procjenu.

Prilikom odabira sagovornika i priprema za sastanke, korisno je da politički analitičar saraduje sa svojim pomoćnikom, koji treba da bude dobro upućen u politiku zemlje i nedavna dešavanja. Nacionalne kolege mogu biti od posebne pomoći u prenošenju korisnih osnovnih informacija prije svakog sastanka. Oni će redovno biti prisutni na sastancima, često kao prevodioci u slučaju jezičke barijere. Razvijanje dobrog radnog odnosa sa asistentom je važno: politički analitičari moraju biti jasni u vezi sa svojim očekivanjima, ciljevima i preferiranim metodama rada, kako bi se omogućila dobra saradnja, a time i produktivnije posmatranje, prikupljanje informacija i analiza. Takođe, moraju naglasiti da će se nepristrasnost misije procjenjivati i na osnovu ponašanja svih njenih članova na sastancima sa sagovornicima.

Podjednako je važno zapamtiti da građani koji su neizbježno direktni akteri na izborima možda neće uvijek zadržati neutralnost ili biti percipirani kao neutralni, posebno kada su suočeni sa političkim pitanjima koja izazivaju podjele. Svi članovi misije poštuju kodeks ponašanja, ali u funkciji njihove izloženosti političkim akterima, politički analitičar i njegov ili njen nacionalni kolega treba da vode računa o zaštiti nepristrasnosti.

a. Sastanci sa izbornim učesnicima

Politički analitičar treba da se sastane sa što više političkih partija i kandidata. Ako susret sa svim ključnim akterima nije moguć, politički analitičar bi ipak trebalo da se trudi da obezbijedi sastanke sa najreprezentativnijim uzorkom političkih aktera i učesnika: onima koji su u vladi ili koji je podržavaju, i onima u opoziciji; kao i kandidatima koje su predložile formacije zastupljene u zakonodavnom tijelu i onima koji nemaju parlamentarnu zastupljenost.

Po istom principu, politički analitičar bi trebalo da se sastane sa političkim grupama koje nijesu nominovale kandidate, između ostalih, kako bi razumio razloge za njihovu odluku i utvrdio da li postoje neka neopravdana ograničenja u zakonodavstvu ili praksi. Slično tome, kada je odbijanje registracije kandidata problem, možda će biti neophodno sastati se sa tim dotičnim pojedincima ili njihovim predstavnicima kada nijesu dostupni za sastanke (npr. zato što su u egzilu ili u zatvoru) kako bi se procijenilo da li je njihovo pravo na kandidovanje povrijeđeno.

Iako postoje dobri razlozi za sastanke sa najvećim formacijama partija ili najvidljivijim političkim igračima, nije manje važno odvojiti vrijeme i za razgovor sa sekundarnim akterima kako bi čuli njihovu zabrinutost i stavove o procesu, uključujući njihove mogućnosti da se nadmeću na pravičnoj osnovi. Iako sjedište u glavnom gradu može predstavljati logističke izazove za susret sa regionalnim akterima, korisno je slušati glasove iz drugih dijelova zemlje direktno, ne samo preko DP-a. Ovo je posebno relevantno u državama učesnicama sa izraženim regionalnim identitetima ili političkim sistemima sa značajnom decentralizacijom. Stoga, pored vremena predviđenog za sastanke i analize, politički analitičar treba da odvoji vrijeme za putovanja. Važno je da politički analitičar treba da teži da se sastane sa predstavnicima marginalizovanih grupa, uključujući žene, osobe sa invaliditetom i nacionalne manjine ili druge potencijalno ugrožene grupe, uključujući i one van glavnog grada.

Politički analitičar će često pratiti šefa/šeficu misije kada se sastaje sa ključnim političkim sagovornicima ili kandidatima i trebalo bi da odredi vrijeme kada će ga/je adekvatno informisati prije ovih sastanaka. Dobra je praksa da se sagovornici srijeću u njihovim prostorijama. Umjesto da prikuplja informacije samo putem intervjua, politički analitičar treba da teži da iz prve ruke posmatra aspekte svakodnevnog rada političkih partija i drugih relevantnih organizacija tokom vrhunca izborne kampanje. Direktni utisci mogu dati neprocjenjiv doprinos analizi okruženja kampanje, tako upotpunjujući zapažanja i obezbjeđujući nivo činjeničnih detalja koji se možda neće razmotriti samo u razgovorima. Politički analitičar bi trebalo da bude u stanju da

preuzme kontrolu nad sastancima, ali da se uzdrži od „vođstva“ kako ne bi samo potvrdio svoje početno shvatanje. Najbolje je proučiti osnovne informacije koje se tiču i organizacije i samih sagovornika. Pitanja treba da budu sastavljena unaprijed, ali ne i čitana tokom sastanka, čime se omogućava prirodiji tok razgovora. Dobra je praksa imati spremne rezervne teme. Važno je ostati fleksibilan i prilagoditi očekivanja tokom sastanka. Politički analitičari treba da budu spremni da odustanu od pitanja kada je malo vremena i traže uspostavljanje budućeg kontakta kako bi razjasnili svaku zabunu ili pratili najvažnija pitanja. Može biti slučajeva kada će analitičari možda morati da zatraže sastanak sa predstavnicima na radnom nivou kako bi popunili sve preostale praznine.

i. Teme kampanje

Na sastancima političkih analitičara sa učesnicima uglavnom dominiraju mnoga pitanja koja se pojavljuju kao pitanja u gornjim odjeljcima. Osim toga, važno je pozabaviti se i temom platformi za kampanju učesnika. Dok se mnoge političke stranke i kandidati mogu koncentrisati na uski spektar pitanja koja su najpopularnija kod biračkog tijela, izbornim kampanjama često dominira nekoliko tema. Pošto služe kao kulisa za izbore, neke od ovih tema mogu se već razmatrati u odjeljku o političkom kontekstu, posebno ako njihov značaj seže dalje od samih izbora. To mogu biti pitanja sistemske korupcije, velike društvene reforme, spoljnopolitičke povlastice zemlje, rat ili drugi domaći ili spoljni oružani sukobi.

Odjeljak o okruženju kampanje treba da sadrži neke od tema koje učesnici uključuju u svoje kampanje, i suprotno, da takođe razmotre da li mogu da marginalizuju ili izostave neke teme. Prilikom procjene kampanje, politički analitičar treba da ima za cilj da analitički poveže predizborni kontekst sa temama koje su istaknute u kampanji. Takođe je važno ukazati na odsustvo debate o pitanjima koja dominiraju nekim aspektima političkog života, iz razloga kao što su slabost opozicije ili strategije kampanje.

Slobodna i istinski pluralistička kampanja će nužno uključiti mnogo različitih mišljenja o predlozima politike koji se tiču bilo koje određene teme, posebno tema od nacionalnog značaja. Živa debata i pluralitet gledišta su neophodni sastojci konkurentne izborne kampanje. Pored oslanjanja na odgovore sagovornika i zapažanja DP-a, politički analitičar treba da ustanovi i prati o kojim temama se govori u medijima i na društvenim mrežama. Ovo je od vitalnog značaja za identifikaciju pitanja koja dominiraju na izborima i motivišu biračko tijelo, i ključno, za utvrđivanje da li su birači bili u stanju da naprave informisan izbor.

ii. Metode kampanje

Osim kampanje u medijima, učesnici u većini država učesnica OEBS-a uglavnom se oslanjaju na dva tradicionalna metoda da dođu do biračkog tijela tokom izbora: prikazivanjem vizuelnih materijala kampanje (bilbordi, baneri, poster i flajeri, itd) i sastancima sa biračima (skupovi, manja okupljanja, piketing (oblik nenasilnog otpora, prim. prev.), štandovi za kampanju, posjete od vrata do vrata itd). Ova sredstva se ponekad dopunjuju tele-marketinškim kampanjama, slanjem SMS-ova ili poštanskih poruka. U nedavnoj prošlosti, aktivnosti kampanje su se sve više svodile na internet domen, bilo na internet verzije štampanih ili elektronskih medija, ili na nove medije dostupne samo na internetu. Slično tome, društvene mreže sada igraju glavnu ulogu u predizbornim kampanjama. Politički analitičar treba da nastoji da dobro razumije metode koje učesnici koriste kako bi sprovedli svoje kampanje i zašto se neke metode biraju u odnosu na druge. S obzirom na sve veću važnost kampanje na društvenim mrežama, ODIHR je objavio posebne smjernice za procjenu ove teme o svojim izbornim aktivnostima.

Tokom susreta sa izbornim učesnicima, politički analitičar treba da se raspita o njihovoj slobodi da prikazuju vizuelne elemente kampanje, kao i o njihovim stavovima u vezi sa jednakim mogućnostima političkih partija i kandidata na izborima. Analitičar treba da nastoji da utvrdi da li učesnici imaju bilo kakvu zabrinutost u vezi sa dodjelom prostora za postavljanje ili distribuciju materijala za kampanju; da li se suočavaju sa bilo kakvim ograničenjima u sprovođenju svojih događaja ili prikazivanju ili distribuciji svojih materijala; i da li su cijene za izlaganje bilborda, banera, postera ili drugih vizuelnih materijala javno dostupne i jednake za sve učesnike. Oni treba da ispituju da li su potrebni podaci o sponzoru oglasa i količini i da li se ovaj zahtjev univerzalno primjenjuje u praksi. Ovu procjenu treba izvršiti zajedno sa nalazima regionalnog posmatranja dobijenih od strane DP-a. Ovi aspekti su detaljno razmotreni u Poglavlju IV.

Slično tome, politički analitičar bi trebalo da utvrdi koji su propisi na snazi za održavanje sastanaka sa biračima, bilo da se radi o manjim ili većim događajima. Ona ili on treba da otkriju da li se kandidati suočavaju sa neopravdanim ograničenjima u organizovanju ili održavanju događaja. Analitičar takođe mora ispitati da li učesnici uživaju jednak pristup javnim prostorima i prostorijama; da li su procedure obavještanja o događajima u kampanji jednostavne, transparentne i poštene; ili da li se organi za sprovođenje zakona i drugi pružaoci bezbjednosti ponašaju nepristrasno prema svim učesnicima. Procjena bi ponovo trebalo da bude zasnovana velikim dijelom na nalazima koji proizilaze iz posmatranja DP-a iz cijele zemlje.

b. Sastanci sa drugim zainteresovanim stranama

i. Organizacije civilnog društva, stručnjaci i akademska zajednica

Politički analitičari treba da imaju za cilj da se sastanu sa širokim spektrom stručnjaka koji mogu da unaprijede njihovo razumijevanje i pruže nove empirijske uvide u političko okruženje i okruženje kampanje. Iako je važno utvrditi da li su ovi sagovornici ili povezani ili pristrasni prema određenim političkim akterima, neki će vjerovatno biti neutralniji i mogu pružiti nijansiranije i detaljnije interpretacije činjenica i događaja. U kontekstima u kojima je manje vjerovatno da će se tolerisati glasovi neslaganja, možda će biti neophodno tražiti sagovornike izvan glavnih institucija kako bi imali koristi od neutralnijih/nepriprasnijih procjena.

Prilikom odabira sagovornika, često je dobra ideja osloniti se na savjete pojedinaca koji su bolje upoznati sa zemljom, kako bi se identifikovale najpogodnije institucije i ličnosti. Vodeći univerziteti i istraživački instituti su dobro mjesto za početak. Istraživački centri i centri za analizu politika mogu pružiti dalje kontakte i informacije u vezi sa određenim pitanjima. Važno je procijeniti da li su dati sagovornici nezavisni ili su, posebno tamo gdje se oslanjaju na podršku države, manje slobodni da dijele kritičke stavove. U kontekstima u kojima su organizacije civilnog društva ideološki podijeljene, važno je imati uravnotežena gledišta da bi se bolje razumjelo cjelokupno okruženje.

Važan izvor informacija o opštoj političkoj situaciji u zemlji, ali i izbornom i predizbornom okruženju, su predstavnici „trećeg sektora“, odnosno domaćih organizacija civilnog društva. Politički analitičar bi trebalo da se sastaje sa organizacijama za ljudska prava i grupama koje su posebno aktivne u oblasti izbora, uključujući građanske posmatračke izbora, često zajedno sa izbornim ili pravnim analitičarima. Konačno, institucije koje zastupaju interese nedovoljno zastupljenih ili marginalizovanih grupa, kao što su žene, nacionalne manjine, osobe sa invaliditetom i mladi, mogu biti neprocjenjivi resursi kada je u pitanju zabrinutost za njihovo učešće na izborima i političkom životu u širem smislu.

Jedna ključna stvar koju treba napomenuti je da u nekim kontekstima, grupe koje se formalno nazivaju nevladinim organizacijama ili organizacijama od javnog interesa, u stvari mogu biti osnovane ili finansirane od strane države. Neki od ovih entiteta ne moraju nužno predstavljati nezavisne glasove. Ovo je ključna razlika, koja ipak ne bi trebalo da odvraća političkog analitičara od razmjene informacija sa predstavnicima ovih organizacija: takvi sastanci često mogu dati zaključke o načinima na koje se državni resursi koriste u korist nosioca (nosilaca). Analitičari uvijek treba da razmotre kako

finansiranje može uticati na nepristrasnost ili stavove različitih organizacija o izborima.

ii. Međunarodna zajednica

Aktivnosti ODIHR-a u vezi sa izborima održavaju redovan kontakt sa diplomatskom zajednicom, uključujući i „izvještavanja u ambasadama“ za predstavnike misija država učesnica OEBS-a u zemlji domaćinu. Osim toga, politički analitičar će često pratiti šefa misije prilikom susreta sa sagovornicima iz rezidentne međunarodne zajednice.

Dobra je praksa da politički analitičar uspostavi direktne kontakte i ima odvojene sastanke sa osobljem rezidentne međunarodne zajednice. U pogledu multilateralnih misija, očigledno mjesto za početak je (stalno) predstavništvo OEBS-a, ako postoji neko aktivno u državi učesnici. Štaviše, UN i neke UN agencije, kao što su Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) ili Organizacija Ujedinjenih nacija za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena (UN Women), mogu biti dobar izvor informacija o nacionalnoj politici, uključujući izbore. Neke od ovih organizacija su često direktno uključene u programe koji imaju za cilj unapređenje dobrog upravljanja i političkog učešća.

Drugi sagovornici mogu biti Savjet Evrope, ZND ili Svjetska banka, kao i niz drugih, manjih foruma. Posljednje, ali ne i najmanje važne, međunarodne nevladine organizacije, uključujući i one aktivne u oblasti izborne podrške i posmatranja, ali i druga politički ili društveno usmjerena tijela, uključujući političke fondacije, mogu biti izvori korisnih informacija.

Važno je napomenuti da međunarodni akteri nijesu direktni akteri u izbornom procesu. Istovremeno, oni zastupaju interese svojih zemalja i stoga objektivnost njihovih stavova ne treba uzimati zdravo za gotovo. Kao i u svim drugim slučajevima, važno je da politički analitičar premjeri nalaze, nastojeći da potvrdi informacije i uravnoteži procjene određenih događaja ili razvoja događaja.



POGLAVLJE IV

NALAZI KAMPANJE DUGOROČNIH POSMATRAČA

1. Uloga koordinatora dugoročnih posmatrača u posmatranju izborne kampanje

ODIHR-ova metodologija posmatranja izbora oslanja se na kolektivne nalaze na nivou misije, a ne na pojedinačne procjene, bez obzira da li dolaze od analitičara ili tima dugoročnih posmatrača (DP-a). Dugoročna i regionalna pokrivenost koju su uspostavile misije ODIHR-a za posmatranje izbora tokom izbornog procesa osigurava da su misije u dobroj poziciji da posmatraju trendove širom zemlje i da ih uključe u ukupnu procjenu.

Kao dio glavnog tima sa sjedištem u glavnom gradu, koordinator DP-a, zajedno sa različitim analitičarima, nastoji da sistematski prikuplja informacije o istoj temi, uključujući i vođenje kampanje, od DP-a raspoređenih širom zemlje. Informacije o istoj temi otkrivaju sistematske obrasce, koji čine osnovu analize, procjene, zaključaka i preporuka misije.

Koordinator DP-a igra osnovnu ulogu u konsolidaciji regionalnih nalaza o izbornoj kampanji. Sva komunikacija ide preko koordinatora DP-a, kao posrednika između DP-a i glavnog tima, koji obezbjeđuje da relevantne informacije, ažuriranja i pojašnjenja do i od DP-a budu pojednostavljena i efikasno prenijeta. U praksi to znači da se koordinator DP-a vješto snalazi između pitanja vezanih za sadržaj s jedne strane, i operativnih sa druge strane. Ovo poglavlje se eksplicitno fokusira na određene aspekte rada koordinatora DP-a i pruža praktične smjernice za koordinatora DP-a i političkog analitičara u posmatranju izborne kampanje.

Kako bi pružio efikasnu podršku političkom analitičaru u razumijevanju vođenja i sadržaja kampanje na regionalnom nivou, koordinator DP-a treba da:

- Se redovno povezuje sa političkim analitičarem kako bi prikupili ažurirane podatke ili informacije relevantne za DP-e. Na isti način, politički analitičar treba da proaktivno pristupi koordinatoru DP-a kako bi ga obavijestio o pitanjima relevantnim za DP-e.
- Skrene pažnju političkom analitičaru na obrasce koji se razvijaju u određenim regionima, na primjer, potencijalno kršenje obaveza, uskraćivanje pristupa (npr. mjestima za kampanju) ili klevetničku kampanju protiv određenog kandidata, i razgovara o mogućnostima za praćenje DP-a;
- Prikupi relevantne informacije za dnevno informisanje (šalje se svim timovima DP-a šest puta nedjeljno);
- Diskutuje i dogovara se sa političkim analitičarem o setu predloženih tačaka istraživanja i prioriteta posmatranja za naredni period posmatranja; i
- Saraduje sa političkim analitičarem i zamjenikom šefa misije u pripremi izvještaja misije kako bi se osiguralo da su regionalni nalazi tačno razmotreni i da podržavaju ukupnu procjenu misije.

2. Komunikacija sa dugoročnim posmatračima

Po prijemu bilo koje vrste izvještaja DP-a, bilo da se radi o posmatranom skupu ili o kršenju propisa kampanje, koordinator DP-a mora prvo da utvrdi relevantnost zapažanja. Ovo uključuje utvrđivanje da li su ispunjeni osnovni principi metodologije posmatranja ODIHR-a. Proces detaljnog pregleda od strane koordinatora DP-a uključuje sljedeće korake:

- Provjeriti da li se izvještaj odnosi na osnovna pitanja: gdje, kada, ko, šta, zašto i ako je relevantno koliko često se posmatranje dešavalo;
- Pojasniti informacije koje možda nijesu jasne čitaocu koji nije upoznat sa regionalnim kontekstom;
- Razmotriti potrebu za dobijanjem informacija iz dodatnih izvora, koji nijesu u vezi sa onima sa kojima se tim DP-a već susreo; i
- Ispitati procjenu tima DP-a u odnosu na predstavljene činjenice i analize i, ako je potrebno, dalje razgovarati o tome sa timom DP-a.

Koordinator DP-a prima mnoštvo izvještaja koji pokrivaju širok spektar sadržaja u vezi sa kampanjom koje sačinjavaju mnogi timovi DP-a. Informacije treba da budu organizovane, strukturisane i integrisane na koherentan i sistematičan način kako bi bile lako dostupne političkom analitičaru i drugim članovima misije. Za određene vrste informacija, koordinator DP-a treba da traži da se ključne informacije izvučene iz različitih izvještaja DP-a (razrađenih u daljem tekstu) izdvoje, prikupe i evidentiraju u registrima ili bazama podataka, koje se obično razvijaju zajedno sa političkim analitičarem.

Budući da je na vrhu lanca komunikacije – i na osnovu informacija prikupljenih od različitih timova DP-a, kao i od političkog analitičara – koordinator DP-a je u najboljoj poziciji da pruži efektivne smjernice DP-ima u njihovom posmatranju kampanje. Dodjeljivanje zadataka i davanje smjernica su kritični za sistematsko i sveobuhvatno posmatranje. Sistematsko i sveobuhvatno posmatranje je ono koje uključuje informacije iz što je moguće više regiona o istoj temi iz datog perioda izvještavanja. Ovo omogućava regionalna poređenja, koja otkrivaju obrasce/trendove i odstupanja.

U vezi sa sprovođenjem izborne kampanje, DP-i obično traže smjernice ili pojašnjenja od glavnog tima o sljedećem: zabrani zloupotrebe državnih resursa za kampanju; koje informacije se mogu koristiti u izvještajima misije; suprotno, zašto neki nalazi ne

moгу biti uključeni u izvještaje; kako se nositi sa izbornim učesnikom koji sistematski odbija da se sastane sa timom; kako procijeniti kredibilitet izvora; gdje se završava posmatranje i počinje miješanje; i koje radnje tim može da preduzme da bi potkrijepio navode o praksama koje su u suprotnosti sa međunarodnim standardima i/ili krše nacionalne propise o kampanji.

U tom pogledu, koordinator DP-a treba da:

- Podrži DP-e tokom čitavog perioda posmatranja kako bi se osiguralo da se metodologija posmatranja ODIHR-a dosljedno primjenjuje – što znači da zapažanja i procjene izborne kampanje mogu da podnesu unutrašnju ili spoljašnju provjeru;
- Osigura da DP-i imaju optimalnu količinu informacija potrebnih za obavljanje posla;
- Informišu DP-e o prioritetima posmatranja misije za narednu nedjelju;
- Odrede prioritete i dodijele specifične zadatke na osnovu razgovora sa političkim analitičarem; i
- Odgovore na pitanja DP-a putem formalnih ili neformalnih kanala komunikacije.

3. Postavljanje zadataka i usmjeravanje DP-a

Sveobuhvatni pregled svih aktivnosti DP-a od strane koordinatora DP-a, kako u vezi sa sadržajem tako i sa operativnim aspektima, znači da su oni u najboljoj poziciji da osiguraju da su zahtjevi analitičara misije za informacijama razumni, pojednostavljeni i da doprinose optimalnom korišćenju ograničenih resursa. Zbog toga, koordinator DP-a treba da zajedno sa političkim analitičarem filtrira i odredi prioritetne zahtjeve na osnovu razgovora sa svim analitičarima i na osnovu pitanja izborne kampanje.

Prvi susret između političkog analitičara, koordinatora DP-a i DP-a je tokom izvještavanja DP-a na početku misije. Ton i način na koji se informacije, uključujući i one o političkom kontekstu ili predstojećoj izbornoj kampanji, prenose DP-ima moraju u velikoj mjeri poštovati jedan od osnovnih metodoloških principa ODIHR-a – navođenje samo činjenica. Glavne izjave

koje sugerišu lična mišljenja su u suprotnosti sa metodologijom ODIHR-a za posmatranja izbora.

Većina činjenica predstavljenih tokom izvještavanja DP-a su one koje se razmatraju u izvještaju ODIHR-ove misije za procjenu potreba. Tokom izvještavanja i prve nedjelje koju timovi DP-a provedu u regionima, politički analitičar (i drugi analitičari) treba da se uzdrže od postavljanja DP-ima suženih ili sugestivnih pitanja. Umjesto toga, DP-e bi trebalo ohrabriti da ciljaju na širinu u temama koje razmatraju kako bi stekli široko shvatanje političkog konteksta u svom regionu.

Put posmatranja počinje širinom koja proizilazi iz intelektualne otvorenosti, radoznaloga uma i svijesti o nečijim unaprijed stvorenim idejama i pretpostavkama, akumuliranim tokom života. Progresivno, kroz direktno posmatranje i informacije prikupljene na sastancima sa širokim spektrom sagovornika, DP-i se metaforički kreću od vrha toka naniže ka njegovom najužem segmentu kako se formiraju mišljenja i donose zaključci i procjene. *Priručnik za dugoročne posmatrače: Posmatranje izvan izbornog dana* (***The Handbook for Long-Term Observers: Beyond Election Day Observation***) pruža DP-ima skup predloženih pitanja za sagovornike koja pokrivaju različite tematske oblasti, uključujući izbornu kampanju. Ova pitanja treba sistematski postavljati sa što je moguće više sagovornika kako bi se osigurala konzistentnost pitanja o kojima se raspravlja i omogućila efikasna unakrsna provjera i triangulacija informacija.

Za smislenu i efikasnu komunikaciju i smjernice, politički analitičar treba da nastoji da koordinatora DP-a i DP-e obavještava o dešavanjima širom zemlje, uključujući blagovremeno dijeljenje relevantnih informacija sa sastanaka sa sagovornicima u glavnom gradu. Postoji nekoliko ključnih alata koje koordinator DP-a i politički analitičar treba da uzmu u obzir kada odlučuju o vremenskom rasporedu zadataka DP-a. Oni uključuju:

Izborni kalendar – izrađuju ga organi za upravljanje izborima sa rokovima za ključne aktivnosti vezane za izbore koje se odnose na različite institucije. To je javni dokument i često veoma detaljan. Misija priprema skraćenu verziju radi lakšeg snalaženja i izdvaja rokove relevantne za timove DP-a. Politički analitičar će, na primjer, željeti da zna da li lokalna administracija ispunjava svoje obaveze u vezi sa kampanjom, kao što je prikazano u kalendaru. Primjeri odgovornosti mogu uključivati: blagovremeno dodjeljivanje javnih prostora za događaje kampanje ili za izlaganje materijala, uklanjanje postera koji bi odrazili početak izborne tišine, itd.

Kalendar misije – koji uključuje rokove za izvještaje DP-a i zvanične izvještaje misije. Koordinator DP-a mora osigurati blagovremeno izvještavanje o nalazima iz regiona kako bi se uključili u izvještaje misije. Kalendar misije uključuje rokove za objavljivanje izvještaja misija, koji, u nastavku, definišu i raspored izvještavanja za DP-e. Pravovremeno izvještavanje DP-a i obezbjeđivanje dovoljno vremena za koordinatora DP-a da razgovara o mogućim problemima sa timom i omogući dodatno praćenje DP-a su važni da bi se obezbijedilo tačno izvještavanje.

Sedmični rezime DP-a – (dodatno razrađeno u nastavku) pruža rezime informacija u vezi sa kampanjom iz regiona i naglašava trendove uočene tokom sprovođenja kampanje tokom datog perioda izvještavanja. Pored toga, rezime pomaže političkom analitičaru, preko koordinatora DP-a, da usmjeri pažnju DP-a na prioritete posmatranja i daje podsticaj zadacima koji su dodijeljeni DP-ima. Na primjer, ako se u rezimeu pominje da su neki timovi primijetili oštećenje postera određenog kandidata, politički analitičar će možda željeti da dobije povratnu informaciju od svih timova o tome da li su i oni to primijetili ili da se raspita da li su se timovi sastali sa predstavnicima kandidata kako bi procijeniti mišljenje ovog drugog i saznali za sve preduzete ili planirane radnje.

Memorandum o propisima kampanje – izrađuje ga politički analitičar, često u konsultaciji sa pravnim analitičarem. DP-i bi trebalo da jasno razumiju nacionalno zakonodavstvo i propise o kampanjama kako bi donijeli svoje odluke o tome na šta da obrate posebnu pažnju. Pored toga, razumijevanje regulative kampanje je od najveće važnosti da bi se tačno procijenio nivo usklađenosti sa nacionalnim zakonodavstvom. Dokument treba da sadrži konkretna pitanja koja DP-i treba da imaju na umu kada posmatraju kampanju kao i prijedloge pitanja za sagovornike.

Predložena pitanja tokom izrade memoranduma o propisima kampanje uključuju:

- ✓ Ko je ovlašćen da vodi kampanju?
- ✓ Koje metode kampanje su dozvoljene? Suprotno, koje metode su izričito zabranjene?
- ✓ Koji su propisi koji se odnose na skupove na otvorenom i kampanje u zatvorenom?
- ✓ Koji su propisi koji se odnose na materijale za kampanju?
- ✓ Kakvi su propisi o korišćenju državnih sredstava za kampanju?
- ✓ Koji su propisi o korišćenju službenog položaja za kampanju?
- ✓ Koje aktivnosti kampanje, ako ih ima, nijesu jasno regulisane?

Pitanja koja treba imati na umu prilikom postavljanja zadataka i usmjeravanja DP-a:

- Da li su tačke ispitivanja koje se koriste za usmjeravanje rada timova DP-a formulisane neutralnim tonom, otvorenog tipa i jasno izradene?
- Da li dnevni izvještaji sadrže podsjetnike na predstojeće rokove u vezi sa kampanjom i na ono što se očekuje da timovi DP-a prate i o tome naknadno izvještavaju?
- Da li DP-i imaju dovoljno informacija od osnovnog tima (dopise, bilješke sa sastanaka, ažuriranja u dnevnim izvještajima, itd) kako bi razumjeli širi kontekst zapažanja?
- Da li je memorandum o pravilima kampanje sveobuhvatan i jasno sačinjen?
- Da li je obrazloženje za postavljanje prioriteta posmatranja objašnjeno timovima DP-a?
- Da li se neformalna komunikacija dovoljno koristi da usmjeri i pomogne određenim timovima DP-a da se snađu u izazovima pri posmatranju kampanje?

4. Prikupljanje i sumiranje nalaza DP-a

Izvještaji DP-a, kao što su nedjeljni izvještaji, izvještaji o incidentima, izvještaji o problemima i izvještaji sa skupova/mitinga, čine okosnicu procjene misije.²⁸ Politički analitičar se u velikoj mjeri oslanja na posmatrane događaje i informacije koje DP-i prikupljaju i o kojima izvještavaju kako bi razumio, formirao mišljenje i procijenio kvalitet kampanje. Koordinator DP-a stoga igra ključnu ulogu u pomaganju političkom analitičaru da shvati kako ponašanje, tako i sadržaj kampanje u regionima. Da bi misija došla do sveobuhvatne i vjerodostojne analize i ocjene kvaliteta kampanje, koordinator DP-a mora sistematski prikupljati, bilježiti i organizovati informacije date u izvještajima DP-a.

Nabrajanje činjenica bez analize je od male koristi i koordinator DP-a treba redovno da podstiče timove DP-a da razmišljaju o informacijama koje primaju i saopštavaju. Razmatranje pruža mogućnost da se pronađu veze između različitih informacija i da se izvrši trijaža između onoga što treba naglasiti i onoga što treba odbaciti. Stalni proces ispitivanja i razmatranja primljenih informacija i rezultata sprovedenih praćenja, doprinosi da tim DP-a razumije svoje regione kao i njihovoj važnoj procjeni kvaliteta kampanje.

²⁸ Detaljne informacije i uputstva o vrstama izvještaja i šta timovi DP-a treba da uključe u njih mogu se naći u *Priručniku za dugoročne posmatrače – Posmatranje izvan izbornog dana (Handbook for Long-Term Observers – Beyond Election Day Observation)*.

a. Nedjeljni izvještaji DP-a

Nalazi u vezi sa kampanjom su prikazani u dva poglavlja u nedjeljnim izvještajima DP-a. Poglavlje o lokalnoj administraciji treba da pruži informacije i primjere koji ilustruju da li uprava ispunjava svoju ulogu i odgovornosti u vezi sa kampanjom i da li poštuje princip neutralnosti i nemiješanja. Važno je da poglavlje takođe treba da sadrži informacije o tome da li lokalne vlasti pružaju svim učesnicima jednake mogućnosti da se nadmeću jedni sa drugima. Kao što je gore navedeno, iako je priznato da dužnost nosi sa sobom određeni stepen prednosti, timovi DP-a treba da prijave slučajeve u kojima se ovo zloupotrebljava u izborne svrhe. Čitajući izvještaje DP-a, koordinator DP-a i politički analitičar treba da uzmu u obzir naznake ili konkretne primjere zloupotreba i pomno ispituju da li postoji jasna razlika između aktivnosti države i stranaka.

Slučajevi zloupotrebe državnih resursa ili dužnosti mogu uključivati sljedeće:

- ♦ Korišćenje kancelarijskog prostora vlade isključivo od strane jednog učesnika kao stranačkog ili predizbornog štaba;
- ♦ Plakati isključivo nosilaca dužnosti na ili u javnim zgradama;
- ♦ Preferencijalni tretman u davanju dozvola za korišćenje objekata u javnom vlasništvu za kampanju;
- ♦ Inauguracije javnih radova koje se poklapaju sa kampanjom ili korišćenje takvih inauguracija u cilju kampanje;
- ♦ Promocija ili korišćenje značajnih budžetskih programa tokom perioda kampanje;
- ♦ Korišćenje vladinih veb stranica za promovisanje dostignuća aktuelnog kandidata ili stranke; i
- ♦ Slučajevi pritiska ili podsticaja zaposlenima u javnom sektoru da vode kampanju ili glasaju za aktuelnog nosioca dužnosti.

Poglavlje o okruženju kampanje u nedjeljnom izvještaju DP-a uključuje informacije o atmosferi u regionima, o tome kako se kampanja vodi i o regionalnim aktivnostima izbornih učesnika. Kada posmatra i razmišlja o kampanji, koordinator DP-a treba da podstakne DP-e da obrate pažnju i prave razliku između sadržaja kampanje, s jedne strane, i procesa s druge strane. Primjeri informacija u vezi sa sadržajem su ton i suština stranačkih platformi i poruke koje se saopštavaju biračima tokom događaja kampanje,

kao što su skupovi. Procjene koje se odnose na proces zahtijevaju pažnju na pitanja kao što su da li predstavnici vlasti ili državnih institucija poštuju građanska i politička prava svih zainteresovanih strana. Primjeri nasilja, zastrašivanja, pritiska, opstrukcije ili diskriminacije tokom kampanje, gubitka ili prijetnje gubitkom posla su takođe primjeri zapažanja vezanih za proces kampanje. Takvi događaji koje direktno posmatraju ili prijavljuju DP-i treba da budu uključeni u poglavlje o okruženju kampanje u nedjeljnom izvještaju i dalje razrađeni u posebnom izvještaju o incidentima (objašnjeno u nastavku).

Predložena pitanja za koordinatora DP-a prilikom pregleda nedjeljnih izvještaja:

- Da li je ton i nivo intenziteta aktivnosti kampanje dovoljno objašnjen?
- Koji alati za kampanju se koriste? Zašto su neke metode poželjnije u odnosu na druge?
- Da li među takmičarima postoji komunikacija u vezi sa porukama i platformama tokom kampanje?
- Da li postoje informacije o nivou učesća i zastupljenosti žena, nacionalnih i drugih manjina i ostalih marginalizovanih grupa u kampanji?
- Da li postoji procjena nivoa usklađenosti sa propisima kampanje od strane različitih zainteresovanih strana? Da li su dati primjeri kršenja?
- Da li postoji neka posebna zabrinutost u vezi sa poštovanjem osnovnih sloboda od strane različitih zainteresovanih strana, uključujući vlasti i učesnike? Da li su oni dovoljno potkrijepljeni?
- Da li postoje neke posebne zabrinutosti u vezi sa jednakim tretmanom izbornih učesnika od strane vlasti?
- Da li poglavlje sadrži dovoljno analize i progresivne procjene okruženja kampanje?

Ukratko, poglavlja o lokalnoj administraciji i okruženju kampanje u sedmičnim izvještajima dugoročnih posmatrača predstavljaju primarne alate pomoću kojih politički analitičar mjeri poklapaju li se činjenice i procjene iz regija s njegovim vlastitim shvatanjem i analizom i pomoću kojih potvrđuje ili opovrgava dojmove koje je stekao radeći na nacionalnom nivou.²⁹

²⁹ Koordinator dugoročnih posmatrača često izrade neskrraćenu kompilaciju/zbirku za svako od ova dva poglavlja. Te neskrraćene kompilacije omogućuju političkom analitičaru da pogleda jedan dokument kako bi lako uporedio nalaze dugoročnih posmatrača iz svih regija o istoj temi tokom jednog te istog perioda izvještavanja.

b. Izvještaji o incidentima

U zavisnosti od vrste događaja, izvještaj o incidentu može uključivati informacije prikupljene na sastancima sa nekoliko sagovornika i sa svim uključenim stranama. Na primjer, izvještaj o incidentu vandalskog napada na prostore kampanje može da pruži informacije koje dijeli oštećena strana, policija, povrijeđena osoba i novinar poznat timu DP-a čije su informacije u prethodnim prilikama bile tačne. Koordinator DP-a mora osigurati da su sve informacije relevantne za dati incident objedinjene u jednom dokumentu, što osigurava lakoću upućivanja prilikom pripreme izvještaja misije.

Koordinator DP-a treba da zatraži od tima DP-a da izradi izvještaj o incidentu kada se dešavaju vanredni ili posebno važni događaji ili razvoj događaja. Teme za izvještaje o incidentima mogu uključivati ometanje aktivnosti DP-a ili učesnika, nasilje, ozbiljne optužbe o kršenju zakona ili izbornih prava, slučajeve zastrašivanja, pritisak na birače ili aktiviste ili kandidate, povlačenje kandidata, posebno značajne predizborne skupove, ili govor koji podstiče mržnju ili nasilje. Većina ovih primjera obično predstavlja kršenje propisa i prakse u kampanji u zemlji i protivno je međunarodnim obavezama i standardima, političkim obavezama i dobroj praksi.

Detalji specifičnih incidenata u vezi sa kampanjom treba da budu klasifikovani i zabilježeni u bazi podataka/registru incidenata u vezi sa kampanjom. Letimičan pogled sadržaja otkriva vrstu i učestalost svakog kršenja ili kršenja međunarodnih obaveza i standarda. Drugim riječima, baza podataka pruža čitaocu prikaz ukupne prirode i kvaliteta kampanje. To je ključno sredstvo za pripremu izvještaja misije. Da bi se razmotrili relevantni aspekti okruženja kampanje, obrazac za bazu podataka mogu zajednički razviti politički analitičar i koordinator DP-a. Dok koordinator DP-a pruža relevantne informacije izvučene iz izvještaja DP-a (nedjeljni izvještaji, izvještaji o incidentima i skupovima), održavanje i ažuriranje baze podataka o incidentima obično je u nadležnosti političkog analitičara.

Kontrolna lista za dizajniranje i održavanje baze podataka/registra izvještaja o incidentima:

Projektovanje

- Navođenje svih mogućih prekršaja u vezi sa kampanjom – regularno, ova lista bi već trebalo da se razmotri u dopisu o kampanji koji zajednički pripremaju politički i pravni analitičar;
- 4 pitanja (ko, šta, gdje, kada);
- Izvor informacija;
- Nivo kredibiliteta izvora i informacija; i

- Indeksiranje (ili obezbjeđivanje linka do) kompletnog, neskrćenog nedjeljnog izvještaja DP-a, kao i izvještaja o incidentima i skupovima.

Održavanje i ažuriranje

- Da li su informacije date za svaki unos sveobuhvatne?
- Da li je svaki unos pravilno indeksiran/upućuje na kompletan neskrćeni izvještaj DP-a?
- Da li je baza podataka laka za korišćenje i da li je sama po sebi drugim analitičarima razumljiva za lako upućivanje?

c. Izvještaji o skupovima

Nakon posmatranja predizbornog skupa, timovi bi trebalo da sačine izvještaj sa skupa, koji opisuje formu i vođenje događaja, kao i sadržaj i ton poruka kampanje. Predizborni skupovi pružaju priliku misiji da razumije:

- › Opštu atmosferu kampanje (npr. da li je bila svečana, napeta, orkestrirana, spontana);
- › Prisustvovanje događaju (približan broj učesnika i pol);
- › Sadržaj i ton govora (uključujući i huškanje);
- › Reakcije prisutnih;
- › Kapacitet u kojem se govornici obraćaju učesnicima (često je pokazatelj da li je prednost nosilaca dužnosti zloupotrijebljena);
- › Nivo učešća žena, pripadnika nacionalnih manjina sa invaliditetom, mladih i drugih marginalizovanih grupa, kako govornika, tako i učesnika, kao i svih poruka ovim grupama; i
- › Nivo prisustva policije.

U zavisnosti od specifičnosti, koordinator DP-a može zahtijevati od tima da dodatno izradi izvještaj o incidentu nakon što održi sastanke sa drugim sagovornicima. Ako je, na primjer, događaj bio prekinut ili je tim DP-a primijetio ili primio izvještaje o zloupotrebi administrativnih resursa u organizaciji događaja i/ili tokom samog događaja, trebalo bi da to jasno naznači u izvještaju navodeći što je moguće detaljnije informacije. Razgovori sa učesnicima događaja mogu otkriti da li je neko bio primoran da organizuje, prisustvuje ili obezbijedi minimalno prisustvo na događaju.

Svaki izvještaj o skupu se bilježi u dnevnik skupa, koji obično razvija i održava koordinator DP-a. Za potrebe nedjeljnog sažetka izvještaja DP-a, i kada je to relevantno za javne izvještaje misije, koordinator DP-a pruža sljedeće statističke podatke, opis događaja i analizu:

- › Ukupan broj skupova posmatranih za svakog izbornog učesnika - to bi moglo da ukaže na strategiju kampanje kandidata;
- › Regionalne specifičnosti, uključujući regione kojima učesnici daju prioritet i analizu mogućih razloga, na osnovu informacija koje daju sagovornici;
- › Prisutnost, uključujući procijenjenu rodnu strukturu;
- › Pregled nivoa učešća žena, nacionalnih manjina, osoba sa invaliditetom, mladih i drugih marginalizovanih grupa; i
- › Trendovi, ako ih ima, kršenja pravila kampanje prije ili tokom događaja i kom učesniku (učesnicima) se kršenja pripisuju.

Kontrolna lista za izradu dnevnika skupova:

- 4 pitanja (ko, šta, gdje, kada);
- Govornici, uključujući rodnu analizu i svojstvo u kojem se obraćaju prisutnima;
- Ukupan broj učesnika na svakom događaju;
- Procijenjena polna struktura učesnika prisutnih na svakom događaju;
- Ključne poruke, uključujući posebna polja za poruke o rodnim pitanjima i nacionalnim manjinama;
- Jezik (jezici) kojeg (koje) koriste govornici;
- Upotreba govora koji podstiče mržnju ili nasilje i zapaljiv govor;
- Kršenje pravila kampanje tokom događaja; i
- Bilo koji drugi značajni komentari koje su dali DP-i.

d. Izvještaji zasnovani na pitanjima i obrasci za kampanju

Ponekad, posebna zapažanja imaju koristi od dodatne i dublje analize od onoga što se može uključiti u nedjeljni izvještaj DP-a. U ovom slučaju, politički analitičar, nakon razgovora sa koordinatorom DP-a, može sastaviti kratku izvještajnu bilješku koju prati niz pitanja na koja će DP-i odgovoriti.

Na primjer, ako politički analitičar nastoji da bolje razumije da li su navodi o preferencijalnom tretmanu nekih učesnika od strane vlasti osnovani, koordinator DP-a može zahtijevati od DP-a da zabilježe svoje odgovore na određeni skup pitanja u vezi sa ovom temom u tabelarnom prikazu. Ovo bi poslužilo kao jedna od nekoliko komponenti preliminarnog zaključka o tome da li su vlasti obezbijedile jednake uslove za izborne učesnike tokom perioda kampanje.

Ponekad, politički analitičar može razviti druge alate, kao što su obrasci na internetu, da identifikuje prikaz okruženja kampanje u cijeloj zemlji ili specifičnog problema tokom sprovođenja izborne kampanje. Obrazac se uglavnom sastoji od različitih vrsta pitanja (da/ne, učestalost, itd) i može pomoći političkom analitičaru da bolje razumije obim i rasprostranjenost određenog pitanja kampanje.

e. Nedjeljni zbirni izvještaji

Nedjeljni zbirni izvještaj, koji se takođe obično naziva nedjeljni izvještaj DP-a sa terena, je rezime svih zapažanja, nalaza i analiza kampanje o kojima su izvijestili timovi DP-a tokom datog perioda izvještavanja. Informacije za nedjeljni zbirni izvještaj treba da budu izvučene iz nedjeljnih izvještaja, izvještaja o incidentima, skupovima i problemima. Koordinator DP-a sistematizuje sve informacije u koherentan dokument zasnovan na činjenicama sa ciljem da istakne trendove koji podržavaju pruženu analizu. U pripremi rezimea, koordinator DP-a se istovremeno fokusira na tri ključna zadatka:

- Osiguravanje primjene metodologije ODIHR-a za posmatranje izbora. Važno je da se moraju predstaviti svi uglovi događaja u vezi sa izborima. Negativnu procjenu vođenja događaja idealno bi trebalo da prati opis, koji pravi razliku između stvarnih grešaka ili namjerno motivisanih zloupotreba. Ilustracije uključene u nedjeljni zbirni izvještaj moraju biti „čvrste” (tj. u stanju da izdrže nadzor), a informacije procijenjene kao potencijalno upotrebljive u izvještajima misije;
- Provjera istinitosti činjenica prijavljenih putem opsežnih razgovora sa DP-ima. Tekuće praćenje DP-a ili činjenice koje nijesu u potpunosti potkrijepljene, se kao takve razmatraju u zbirnom izvještaju; i
- Ispitivanje koherentnosti argumentacije i veza između činjenica, analize i zaključaka.

Koristan i smislen nedjeljni zbirni izvještaj bi trebalo da:

- Navodi skalu (kvantitet) i raznovrsnost (pluralitet) izvora iz kojih informacije potiču. Koordinator DP-a daje detaljna uputstva uključujući ukupan broj sastanaka održanih sa svakim učesnikom i ukupan broj posmatranih događaja u kampanji;
- Uključuje jasnu strukturu, naslove i podnaslove tako da informacije budu organizovane tematski. Na primjer, podnaslovi u poglavlju o okruženju kampanje mogu uključivati: poruke kampanje; metode kampanje; učešće marginalizovanih grupa; kršenja propisa o kampanji (koja se dalje mogu kategorisati u zloupotrebu administrativnih resursa; kupovinu glasova; nasilje; oštećivanje postera, itd);
- Istakne trendove širom zemlje, kako pozitivne tako i negativne; i
- Uspostavi ravnotežu između previše detaljnih i nedovoljnih informacija.

f. Završni izvještaj DP-a

Završni izvještaji DP-a pružaju opštu procjenu izbornog procesa. Konkretno, izvještaj daje procjenu tima DP-a i zaključke o cjelokupnom procesu, uključujući relevantna dešavanja poslije izbornog dana. Ono što je važno, ovdje se daju konkretne preporuke za vlasti zemlje domaćina o tome kako bi se proces mogao poboljšati ili približiti međunarodno priznatim standardima i obavezama OEBS-a. Informacije date u završnom izvještaju DP-a se procjenjuju za moguće uključivanje u završni izvještaj misije.

Dok se većina informacija i zapažanja u vezi sa kampanjom razmatra u nedjeljnim ili drugim vrstama izvještaja, završni izvještaj DP-a bi, kad god je to moguće, trebalo da uključi dešavanja nakon izbora koja su od značaja za političkog analitičara. Dok glavni tim ima opštu odgovornost za izradu preporuka misije, završni izvještaj DP-a pruža vrijedan doprinos zasnovan na regionalnim zapažanjima. Konačni izvještaj DP-a takođe daje platformu za DP-e za pružanje povratnih informacija o svim aspektima misije i iznošenje ideja i prijedloga za unapređenje metodologije posmatranja ODIHR-a, uključujući izbornu kampanju.

5. Navodi o kampanji

Izborni posmatrači nijesu u mogućnosti da direktno posmatraju svaki pojedinačni incident u kampanji tokom misije i stoga im se skreće pažnja na brojne tvrdnje o kršenju kampanje i druga pitanja od javnog značaja. Iz tog razloga, posmatrači treba da razmotre ozbiljnost navodnog incidenta kako bi odredili koji je navod prioritetniji u smislu pažljivijeg ispitivanja. Metodologija posmatranja ODIHR-a se oslanja na razumno, marljivo i pedantno praćenje navoda i izvještaja o kršenju kampanja ili incidenata kao što su nasilje, zastrašivanje ili pritisak na birače i kupovina glasova. Pozivanje na takve slučajeve pažljivo se ispituje, u nekoliko navrata i od strane različitih članova izborne posmatračke misije, kako bi se potvrdila istinitost nalaza i vjerodostojnost navoda prije nego što se donese zaključak u izbornim izvještajima ODIHR-a.

Koordinator DP-a i politički analitičar mogu posavjetovati timove DP-a o tome koje kriterijume treba da uzmu u obzir pri određivanju prioriteta u nastavku. Prilikom odlučivanja da li da se u javne izvještaje misije uključe slučajevi zastrašivanja, pritiska ili ozbiljnih slučajeva kršenja pravila kampanje ili ne, metodologija posmatranja ODIHR-a zahtijeva najviši nivo kontrole.

U praktičnom smislu, to znači da istinitost nalaza koje su timovi DP-a dali iz regiona i njihove procjene moraju da izdrže nekoliko slojeva ispitivanja. Ispitivanje počinje sa koordinatorom DP-a i političkim analitičarem, a može uključiti i druge analitičare. Koordinator DP-a, kao primarni operater komunikacije, preuzima vodeću ulogu u tome da se osigura da su činjenice čvrste, pouzdane i da se prikupi dovoljno informacija. Sve strane na događaju će imati priliku da iznesu svoje stavove. Svi gorepomenuti faktori se uzimaju u obzir kada se odlučuje da li da se neki događaj uključi u izvještaje misije ili ne.

Ponekad, pojedini posmatrači mogu imati drugačije mišljenje ili tumačenje primljenih informacija ili njihove vjerodostojnosti. Redovne diskusije i razmjena mišljenja između posmatrača su od najveće važnosti za postizanje poštene, tačne, nepristrasne i nezavisne ocjene izborne kampanje. Metodologija ODIHR-a za posmatranje izbora posebno predviđa da DP-i rade u multinacionalnim timovima i da analitičari glavnog tima dolaze iz različitih sredina i da su različitih nacionalnosti kako bi se moglo doći do nepristrasnog i nezavisnog posmatranja i procjene izborne kampanje.

a. Vrste navoda

U daljem tekstu je skraćena lista kršenja u vezi sa kampanjom ili pitanjima od javnog značaja koja se često stavljaju u centar pažnje posmatrača kao navodi:

- › Fizičko, ali i psihičko i sajber nasilje;
- › Zastrašivanje i/ili pritisak na birače ili učesnike na izborima;
- › Uništavanje imovine i materijala za kampanju;
- › Zloupotreba administrativnih resursa u svrhe kampanje;
- › Otpuštanje sa posla ili degradiranje ili premještanje na drugi posao;
- › Pritisak na zaposlene u državnoj upravi;
- › Nejednak tretman birača od strane vlasti;
- › Kampanja javnih funkcionera;
- › Pritisak ili prijetnje na novinare ili blogere; i
- › Kupovina glasova.

b. Potkrepljenje navoda

Za praćenje i procjenu određenih vrsta navoda kao vjerodostojnih i potkrepljenih kako bi se opravdalo njihovo uključivanje u izvještaje misije, sljedeći savjeti mogu pomoći DP-ima, političkom analitičaru i koordinatoru DP-a:

- › Zadržite zdrav skepticizam kada se suočite sa navodima;
- › Izvršite unakrsnu provjeru informacija sa nekoliko nepovezanih i različitih izvora;
- › Prikupite opipljive dokaze;
- › Razmotrite nenajavljene posjete tamo gdje je to relevantno; i
- › Zatražite dokumentaciju i kopije žalbi gdje je relevantno.

Posmatrači ne bi trebalo da reaguju slijepo na svaku tvrdnju ili glasinu koju čuju, već da zadrže zdrav stepen skepticizma. Koordinator DP-a treba redovno da podsjeća timove DP-a da moraju da ostanu oprezni i u odnosu na sopstvene unaprijed stvorene ideje i na rizik da sagovornici ponekad mogu da iznesu „činjenice“ na posebno ubjedljiv način i da pokušaju da identifikuju dodatne „vjerovatne“ izvore kako bi potvrdili svoje izjave. Na kraju, pristup zdravog razuma i dogovor između oba posmatrača unutar tima i, ako je potrebno, u konsultaciji sa koordinatorom DP-a, mogu biti odlučujući u određivanju toga koje navode treba dalje procijeniti, a koji se mogu odbaciti.

Unakrsna provjera informacija u vezi sa kampanjom sa širokim spektrom izvora, nepovezanih ili nezavisnih jedan od drugog, jeste efikasna, iako dugotrajna, mjera za ublažavanje pokušaja zainteresovanih strana da instrumentalizuju posmatrače. Drugim riječima, ista osoba ne bi trebalo da upozna tim DP sa svim izvorima koje DP-i koriste za unakrsnu provjeru informacija.

Koordinator DP-a mora redovno da se raspituje o tome kako i u kom kontekstu timovi DP-a identifikuju određene izvore. Ovo mora biti jasno istaknuto u izvještajima DP-a. Nakon diskusije između koordinatora DP-a i političkog analitičara, od timova DP-a može biti zatraženo da ispituju i izvještavaju o prisustvu i/ili rasprostranjenosti navoda u svojim regionima kako bi se utvrdio nivo rasprostranjenosti širom zemlje. Na kraju, politički analitičar treba da pokuša da provjeri da li su sagovornici u glavnom gradu upoznati sa navodom, da li postoji neka posebna zabrinutost i da li je preduzeta bilo kakva pravna radnja za otvaranje formalne istrage. Kao opšte pravilo, navod koji je rasprostranjen među različitim segmentima društva ima potencijal da bude vjerodostojniji od onih koji potiču samo od članova ili simpatizera jedne političke stranke.

Čak i kada DP-i nijesu u mogućnosti da direktno posmatraju incident ili ako stignu na mjesto događaja nakon što se incident desio, trebalo bi da pokušaju da prikupe što je moguće više opipljivih dokaza. Dokazi omogućavaju misiji da dođe do procjene kvaliteta kampanje zasnovane na činjenicama, zasnivajući svoju procjenu na direktnom posmatranju i vjerodostojnim izvještajima sagovornika misije. Tipični primjeri opipljivih dokaza mogu uključivati:

- › Fotografije vandalizovane kancelarije za kampanju;
- › Fotografije projekata finansiranih od strane države postavljenih uz logotipe političkih partija tokom kampanje;

- › Kopije uputstava u vezi sa kampanjom koje su pripremili regionalni rukovodioci institucija; i/ili
- › Kopiju prijave ili pritužbe koju je podnosilac pritužbe dostavio nadležnom organu.

Navode o prijetnjama ili zastrašivanju teško je potkrijepiti. Potkrjepljujući pristup bi trebalo usvojiti iako je znatno dugotrajniji i složeniji od, na primjer, prikupljanja činjenica o nasilnom incidentu. Potvrđivanje zahtijeva da DP-i sveobuhvatno razumiju svoj region, objedinjuju različite djelove informacija iz nepovezanih i različitih izvora, bilježe primijećene događaje i izvještavanja za koje su čuli, kao i da stalno paze na dodatne informacije koje potvrđuju ili negiraju ranije izjave ili nalaze.

Vrlo često je skoro nemoguće uočiti slučajeve zastrašivanja i/ili kupovine glasova i rijetko se saopštavaju u pisanoj formi. Na primjer, izvještaje o pritiscima da se podrži određeni izborni učesnik (ili da se uzdrži od kampanje za alternativni izbor) je izuzetno teško dokumentovati. Slično tome, osoba koja je bila predmet pritiska ili prijetnje biće suzdržana da govori iz straha od odmazde. Svi posmatrači izbora moraju imati na umu da nakon što se misija završi, lokalni sagovornici nastavljaju da žive i rade u zemlji domaćinu. Posmatrači ODIHR-a će zadržati maksimalnu osjetljivost, diskreciju i poverljivost kada žele da se sretnu sa navodnim žrtvama zastrašivanja i/ili pritiska.

Potkrepljivanje navoda je takođe dugotrajan proces u suštinski kratkom periodu ispunjenom obavezama za timove DP-a. Da bi potkrijepili određene navode, DP-i treba da sprovedu nekoliko pratećih aktivnosti kao što su održavanje dodatnih sastanaka sa različitim sagovornicima i možda putovanja na velike udaljenosti kako bi posmatrali i potvrdili određene događaje. Praćenje navoda o zastrašivanju ili prijetnjama je najefikasnije kada posmatrač dobro razumije politički kontekst i okruženje kampanje i izgradi profesionalne odnose sa sagovornicima zasnovane na *povjerenju*. Proces praćenja uključuje marljivo slaganje kockica mozaika, posmatranje događaja iz više uglova i uvijek je otvoren za mogućnost da se nečiji početni utisci možda ne potkrijepe činjenicama. Dobra intuicija ili predosjećaj su ključna početna tačka, ali nikako i krajnja tačka.

Na primjer, postupajući po nagovještaju novinara, tim DP-a može odlučiti da se nenajavljeno pojavi na mjestu u zgradi opštine i posmatra okupljanje nastavnika. Samo po sebi, ovo možda nije dovoljno da se zaključi da su tokom skupa nastavnici dobili instrukcije od strane lokalne uprave o odgovornostima u vezi sa kampanjom. Ali, to je važan prvi korak ka potkrepljivanju navoda da su nastavnici primorani da obavljaju dužnosti vezane za kampanju. Traženje dodatnih tragova, razgovor sa izvorima nezavisnim jedni od drugih i pažljivo oslušivanje progresivno dovodi do toga da tim DP-a odbacuje navode ili ih uzima u obzir.

Prilog 1: Materijali i izvori

OEBS

Obaveze u pogledu ljudske dimenzije – Zbirka svih navedenih dokumenata OEBS-a

Tom 1, Tematska kompilacija, treće izdanje, 2012.

www.osce.org/odihr/76894

Tom 2, Hronološka kompilacija, treće izdanje, 2012.

www.osce.org/odihr/76895

Dokumenta tijela OEBS-a koja donose odluke

www.osce.org/resources/documents/decision-making-bodies

Izborni priručnici i uputstva ODIHR-a

www.osce.org/odihr/elections/119893

Priručnik za posmatranje izbora: šesto izdanje, 2010.

Priručnik za posmatranje rješavanja izbornih sporova, 2019.

Priručnik o praćenju i unapređenju izbornog učešća osoba sa invaliditetom, 2017.

Smjernice za pružaoce javne bezbjednosti na izborima, 2017.

Priručnik o praćenju izbornih preporuka, 2016.

Priručnik za posmatranje finansiranja kampanje, 2015.

Priručnik o posmatranju i unapređenju učešća nacionalnih manjina u izbornim procesima, 2014.

Smjernice za preispitivanje pravnog okvira za izbore, drugo izdanje, 2013.

Priručnik za posmatranje novih tehnologija glasanja, 2013.

Priručnik za posmatranje registracije birača, 2012.

Priručnik o praćenju medija za misije za posmatranje izbora, 2012.

Priručnik za dugoročne izborne posmatrače, 2007.

Priručnik za praćenje učešća žena na izborima, 2004.

Priručnik za domaće izborne posmatrače, 2003.

Druge navedene smjernice i izvještaji

Smjernice o slobodi mirnog okupljanja, drugo izdanje, 2010.

www.osce.org/odihr/73405

Obaveze OEBS-a u pogledu ljudske dimenzije i odgovori države na pandemiju Covid-19, 2020.

www.osce.org/files/f/documents/e/c/457567_0.pdf

Pravna mišljenja i komentari ODIHR-a u vezi sa izborima

www.osce.org/odihr/elections/195256

Legislationline.org – ODIHR-ova baza podataka nacionalnog izbornog zakonodavstva

www.legislationline.org

Kurs elektronskog učenja za posmatrače OEBS-a/ODIHR-a

www.odihroserver.org

UN

Baza podataka UN-a o zbirci ugovora

<https://treaties.un.org/>

Tijela UN-a za ljudska prava

www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx

Posebne procedure Savjeta za ljudska prava

www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx

Specijalni izvjestilac za pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja

www.ohchr.org/en/issues/assemblyassociation/pages/srfreedomassemblyassociationindex.aspx

Specijalni izvjestilac za slobodu mišljenja i izražavanja

www.ohchr.org/en/issues/freedomopinion/pages/annual.aspx

Univerzalni periodični pregled

www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx

Savjet Evrope

Evropska konvencija o ljudskim pravima

www.coe.int/en/web/human-rights-convention

Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima

<https://rm.coe.int/090000168092af01>

Kodeks dobre prakse na referendumima

[www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)008-e)

Kontrolna lista za vladavinu prava Venecijanske komisije, 2016.

[www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)

Baza podataka o sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava

[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"article":\["P1-3"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

Izveštaj sa činjenicama Evropskog suda za ljudska prava o pravu na slobodne izbore

www.echr.coe.int/Documents/FS_Free_elections_ENG.pdf

Vota baza podataka Venecijanske komisije – Zakonodavstvo u vezi sa izborima

https://www.te.gob.mx/vota_elections/

OAD

Američka konvencija o ljudskim pravima

<https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=4669>

Međamerička demokratska povelja

<https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=4711>

EU

Povelja o osnovnim pravima

www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

Ugovor o Evropskoj uniji

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>

Lisabonski ugovor

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>

IPU

Baza podataka o zastupljenosti žena u nacionalnim parlamentima

<https://data.ipu.org/>

Suštinski dio izbornih procesa su izborne kampanje u kojima se kandidati nadmeću za podršku birača. Tokom predizbornih kampanja politički akteri oživljavaju društvo, oživljavaju i mobilišu biračko tijelo, ali su to u isto vrijeme periodi kada se osnovne slobode stavljaju na iskušenje. Izborne kampanje pružaju priliku svim akterima na izborima, uključujući vlasti, političke stranke i birače, da pokažu poštovanje osnovnih sloboda i ljudskih prava.

Priručnik izlaže pristup ODIHR-a posmatranju i procjeni izbornih kampanja i njihovog političkog okruženja. On se oslanja na relevantne međunarodne obaveze i standarde za demokratske izbore, sa naglaskom na obaveze OEBS-a, kao i na dobru međunarodnu praksu.

Priručnik pruža opšti skup razmatranja koje može koristiti i svako ko je zainteresovan za procjenu političkog okruženja i uslova neophodnih za vođenje regularnih, pluralističkih izbornih kampanja.

