



Приручник за посматрање изборних кампања и политичких окружења

Приручник за посматрање изборних кампања и политичких окружења

Овај документ је првобитно објавила Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права на енглеском језику 2021. године у облику „Приручника за посматрање изборних кампања и политичких окружења“ (оригинални наслов Handbook for the Observation of Election Campaigns and Political Environments). Српска верзија је превод, припремљена и објављена у оквиру пројекта Подршка изборним реформама на Западном Балкану, који финансира Европска Унија, и уз средства Аустријске развојне агенције. У случају разлика, погледајте оригиналну верзију на енглеском језику. За више информација о пројекту и приступ библиотеци пројекта, посетите: <http://www.osce.org/odihr/wb>

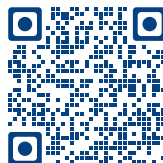


**Funded by
the European Union**

**With funding
from the**



**Austrian
Development
Agency**



Издавач: ОЕБС-ова Канцеларија за демократске институције
и људска права (ODIHR)
Ул. Miodowa 10
00-251 Варшава
Пољска

www.osce.org/odihr

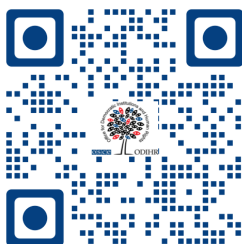
© OSCE/ODIHR 2023

Сва права задржана. Садржај ове публикације се може слободно користити и копирати за образовне и друге некомерцијалне потребе под условом да се на сваком умноженом примерку наведе ОЕБС/ODIHR као извор.

ISBN 978-92-9271-095-8

Дизајн: Дејан Кузмановски

Насловна страна, Поглавље 1, Поглавље 2, Поглавље 3, Поглавље 4:
ОЕБС/Дејан Кузмановски



Садржај

Предговор	5
Списак скраћеница	7
Увод	8
1. Сврха приручника	8
2. Како користити приручник	9
ПОГЛАВЉЕ I: ОБАВЕЗЕ И СТАНДАРДИ ЗА ИСТИНСКЕ ИЗБОРЕ И ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ	12
1. Међународне обавезе и стандарди	14
а. УДЉП, <i>ICCPR</i> и општи коментари	14
б. Други инструменти Уједињених Нација	17
2. Обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а	19
а. ОЕБС-ов Документ из Копенхагена из 1990. године	19
б. Изборни стандарди и начела у другим ОЕБС-овим документима	22
3. Регионални инструменти на подручју ОЕБС-а	25
4. Добра пракса	27
ПОГЛАВЉЕ II: ПОЛИТИЧКИ КОНТЕКСТ И ОКРУЖЕЊЕ	30
1. Процена основних слобода	32
а. Слобода окупљања	33
б. Слобода удруживања	34
в. Слобода изражавања и мишљења	35
г. Слобода кретања	37
д. Право на слободу и безбедност личности	37
2. Специфичне околности	41
а. Избори за време ванредног стања	41
б. Политичко и изборно насиље	43
3. Аспекти окружења	46
а. Политички систем и састав (одлазећег) парламента и владе	46
б. Спровођење претходних избора	47
в. Друга релевантна питања	47

ПОГЛАВЉЕ III: ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ	50
1. Процена окружења у којем се одвија кампања	52
а. Поштовање основних слобода у изборној кампањи	53
б. Слободна и поштена атмосфера за кампању	58
в. Једнак третман и једнаке могућности	61
г. Злоупотреба административних ресурса	63
д. Учесће жена, националних мањина и особа са инвалидитетом у изборној кампањи	65
ђ. Друга релевантна питања	70
i. Трајање кампање	70
ii. Прекомерно регулисање кампање	71
iii. Постизборна дешавања	72
2. Процена спровођења кампање	73
а. Састанци са учесницима на изборима	74
i. Теме кампање	75
ii. Методе спровођења кампање	76
б. Састанци са другим заинтересованим странама	77
i. Организације цивилног друштва, експерти и академска заједница	77
ii. Међународна заједница	79
ПОГЛАВЉЕ IV: НАЛАЗИ ДУГОРОЧНИХ ПОСМАТРАЧА О КАМПАЊИ	80
1. Улога координатора дугорочних посматрача у посматрању изборне кампање	80
2. Комуникација са дугорочним посматрачима	82
3. Додељивање задатака дугорочним посматрачима и њихово усмеравање	83
4. Прикупљање и сумирање налаза дугорочних посматрача	87
а. Недељни извештаји дугорочних посматрача	87
б. Извештаји о инцидентима	89
в. Извештаји о предизборним скуповима	91
г. Проблемски извештај и Упитници о кампањи	93
д. Недељни прегледни извештај	93
ђ. Завршни извештаји дугорочних посматрача	94
5. Наводи о кампањи	95
а. Врсте навода	96
б. Поткрепљивање навода	97
АНЕКС I – МАТЕРИЈАЛИ И ИЗВОРИ	100

Предговор

Избори су камен темељац демократије. То су сложени политички, правни и организациони процеси који се одвијају у ширем политичком контексту домаћих и међународних дешавања. Политичко окружење у којем се избори одржавају може да има знатан или чак одлучујући утицај на њихово спровођење и исход. Да би избори били истински демократски, неопходно је поштовање основних слобода и права у законски утврђеном периоду избора и кампање и ван њега. Поред тога, једнаки услови су од суштинског значаја за фер такмичење и способност бирача да на основу информација направе избор између више политичких опција.

Све земље учеснице ОЕБС-а су се обавезале на одржавање демократских избора. У референтном ОЕБС-овом Документу из Копенхагена из 1990. године оне изјављују да је „воља народа, слободно и поштено изражена на повременим и истинским изборима, основа ауторитета и легитимитета целокупне власти.“ Поред тога, у истом документу земље учеснице су се сагласиле о широком спектру обавеза у погледу људских права, наводећи по први пут детаљно шта је потребно да би се избори сматрали стварно демократским.

Изборне кампање су суштински део изборних процеса у којима се кандидати надмећу за подршку бирача. Током изборних кампања политички актери буде друштво, мотивишу и мобилишу бирачко тело, али ово су и периоди када се основне слободе стављају на пробу. Изборне кампање пружају прилику свим заинтересованим странама у изборном процесу, укључујући надлежне органе, политичке странке и бираче, да покажу поштовање основних слобода и људских права. Оно што се дешава у том специфичном периоду представља инструмент којим се може мерити испуњење изборних обавеза преузетих у оквиру ОЕБС-а. Посматрање изборних кампања и процена политичког окружења у којем се избори одвијају представљају саставни део изборних активности ОЕБС-ове Канцеларије за демократске институције и људска права (ODIHR) од њеног оснивања.

Изборне кампање су комплексни догађаји и њихово свеобухватно и систематско посматрање треба да садржи различите елементе. Пре

свега, поред процене поштовања основних слобода и људских права, приликом поузданог посматрања изборне кампање и окружења у којем се она одвија треба узети у обзир финансијске аспекте кампање, као и учешће, укључивање и третман традиционално недовољно заступљених група у политичком животу, као што су жене, националне мањине или особе са инвалидитетом. Овај приручник пружа основне алате за посматрање изборних кампања, али га треба читати заједно са другим ODIHR-овим публикацијама које се баве изборима, као што су приручници који се баве посматрањем финансирања кампање и учешћа жена на изборима, као и друге наведене у Анексу И. Важно је напоменути да се овај приручник само узгредно бави вођењем изборних кампања путем интернета. Овај важан аспект се детаљно разматра у ODIHR -овим Смерницама за посматрање изборних кампања на друштвеним мрежама, које су објављене заједно са овим приручником.

Матео Мекачи
Директор ODIHR-а

Списак скраћеница

CEDAW – Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена

ЗНД – Заједница независних држава

CRPD – Конвенција о правима особа са инвалидитетом

ЕКЉП – Европска конвенција о људским правима

ОзСИ – органи за спровођење избора

ЕУ – Европска Унија

СЉЗП – Савет за људска права

ICCPR – Међународни пакт о грађанским и политичким правима

ICERD – Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације

Координатор ДП-а – координатор дугорочних посматрача

ДП – дугорочни посматрачи

МПП – Мисија за процену потреба

ODIHR – Канцеларија за демократске институције и људска права

ОЕБС – Организација за европску безбедност и сарадњу

УДЉП – Универзална декларација о људским правима

UNCAC – Конвенција Уједињених Нација против корупције

УПП – Универзални периодични преглед

УВОД

1. Сврха Приручника

У Приручнику је представљен *ODIHR* -ов приступ посматрању и процени изборних кампања и политичког окружења у којем се оне одвијају. Његова сврха је и да поједностави и додатно развије постојећу методологију посматрања избора, која се усавршава посматрањем избора широм региона ОЕБС-а већ 30 година и која је општепризната по својој свеобухватности и систематичном приступу.¹

Методологија разрађена у Приручнику се примењује на све врсте *ODIHR* -ових активности у вези са изборима, укључујући мисије за посматрање избора, ограничене мисије за посматрање избора, мисије за процену избора и изборне експертске тимове.² Друге заинтересоване међународне организације и удружења грађана који посматрају изборе такође могу да имају користи од Приручника, као и земље учеснице ОЕБС-а које могу разматрати побољшања законодавства и праксе у вези са изборним кампањама.

Иако је Приручник конципиран као референтни документ за све *ODIHR* -ове изборне експерте, најдиректнију корист од њега ће имати политички аналитичари који имају целокупну одговорност за процену политичког контекста и окружења у којем се одвијају изборне кампање. У зависности од величине и обима активности посматрања избора, политички аналитичари се могу ослонити на налазе дугорочних посматрача (ДП), који су распоређени широм земље током неколико недеља како би помогли у процењивању ситуације у целој земљи. Сврха Приручника је такође да подржи рад дугорочних посматрача и координатора дугорочних посматрача (координатори ДП-а) у прикупљању налаза о посматрању кампање из различитих делова земље. Због вишеслојне природе предизборних кампања и окружења у којем се оне одвијају, од суштинског су значаја сарадња и координација међу аналитичарима на мисији, а то је истакнуто у поглављима која следе. Ово се посебно односи на политичког аналитичара и правног аналитичара када процењују поштовање основних слобода у целокупном

1 *ODIHR* је посвећен редовном преиспитивању и усавршавању своје методологије посматрања избора у складу са релевантним задатком који је добио од земаља учесница ОЕБС-а (Одлука Министарског савета 19/06). За израду ове публикације коришћени су ванбуџетски доприноси земаља учесница ОЕБС-а.

2 За више информација о овој теми, види (*ODIHR Election Observation Handbook, Sixth Edition*).

контексту или када испитују прописе о кампањама, као и на политичког аналитичара и координатора дугорочних посматрача када процењују целокупно вођење кампање у различитим регионима у земљи.

Политички аналитичари имају кључну улогу у процени политичког контекста и изборних кампања. Они учествују у већини *ODIHR* -ових мисија за посматрање избора и имају примарну одговорност за одељке извештаја мисије насловљене „Опште информације и политички контекст“ и „Окружење у којем се одвија кампања“. Комплексност изборних кампања обавезује политичке аналитичаре да спроводе широка и свеобухватна истраживања, али ипак морају остати структурирани и концизни када извештавају о својим налазима. Њихово истраживање је допуњено састанцима са широком лепезом актера у изборном процесу како би се учврстила и поткрепила њихова процена окружења у којем се одвија изборна кампања. Како би анализирао ширу ситуацију и услове за учешће жена, националних мањина, особа са инвалидитетом и младих у кампањама, како у својству кандидата тако и у својству бирача, политички аналитичар се мора састати са представницима ових традиционално недовољно заступљених група. На крају, политички аналитичар је одговоран за израду препорука које се односе на вођење изборне кампање и/или целокупно окружење у којем се избори одржавају.

2. Како користити Приручник

Приручник се ослања на релевантне међународне обавезе и стандарде за демократске изборе, са нагласком на обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а, као и на добру међународну праксу. Он пружа скуп општих питања која треба размотрити приликом процене политичког окружења и услова неопходних за вођење исправних, плуралистичких изборних кампања. У првом поглављу се детаљно разматрају неки од кључних међународних инструмената на које су се обавезале земље учеснице ОЕБС-а.

Друго поглавље се бави проценом политичког контекста у којем се избори одржавају. Обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а се односе на шире процесе и праксе који захтевају поштовање демократског плурализма и људских права. Мало је вероватно да ће избори који испуњавају неке међународне стандарде у погледу процедуре, али нису плуралистички или се спроводе у рестриктивним окружењима уз низак ниво поштовања људских права и основних слобода, бити сматрани демократским и испуњавати стандард истинских избора.

Треће поглавље се бави искључиво проценом и посматрањем изборне кампање. Демократски избори се не могу одржати без слободне размене идеја међу учесницима на изборима, као и између учесника на изборима и бирача. Сходно томе, политички плурализам и гаранције у закону и пракси слободе изражавања, окупљања, удруживања, кретања и права на слободу и безбедност личности представљају неопходне предуслове за истински демократске изборне кампање. Поред међународно признатих политичких права, ОЕБС-ов Документ из Копенхагена из 1990. године, на који су се обавезале све земље учеснице ОЕБС-а, пружа додатне политичке гаранције бирачима и учесницима на изборима како би окружење у којем се одвија кампања било слободно и фер, као и да би сви имали једнаке могућности.

Последње поглавље садржи неке практичне предлоге, углавном за координатора дугорочних посматрача и политичког аналитичара, о томе како организовати и објединити опсежне налазе кампање из различитих региона. С обзиром на то да изборни процеси имају своје карактеристике, као и да изборне кампање имају своје специфичности, *ODIHR*-ове активности посматрања избора се спроводе узимајући у обзир специфичне контексте и конципиране су тако да узимају у обзир ове различите елементе. С обзиром на јединствену природу сваке изборне кампање, циљ овог поглавља је да политичком аналитичару и координатору дугорочних посматрача пружи основне смернице о томе како да у различитим извештајима доследно, систематично и јасно представе регионална запажања и налазе. Поред препоручених метода сарадње политичког аналитичара и координатора дугорочних посматрача и предложених извештаја и инструмената за прикупљање и резимирање налаза дугорочних посматрача, чланови главног тима могу да користе и друге алате који имају довољан ниво поузданости, укључујући онлајн алате, за прикупљање запажања о кампањи на регионалном нивоу.



ПОГЛАВЉЕ I

ОБАВЕЗЕ И СТАНДАРДИ ЗА ИСТИНСКЕ ИЗБОРЕ И ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ

ODIHR посматра и процењује различите аспекте изборног процеса, укључујући правни оквир, права бирача и кандидата, регистрацију кандидата, органе за спровођење избора и процедуре на дан избора, окружење у којем се одвија кампања и медијско извештавање, финансирање политичких странака и кампања, као и решавање спорова. Процена се спроводи у општем политичком контексту у оквиру којег се избори одржавају и у односу на међународне обавезе, стандарде и национално законодавство.

Међународно јавно право укључује обавезе које су кодификоване у уговорима, као што је Међународни пакт о грађанским и политичким правима (ИССПР), који правно обавезује потписнице. Декларације и политичке обавезе, укључујући Универзалну декларацију о људским правима (УДЉП) или ОЕБС-ов Документ из Копенхагена из 1990. године, представљају политички обавезујуће механизме. Интерпретативна документа која издају тела за праћење спровођења уговора, било на глобалном нивоу, као што је Комитет Уједињених нација за људска права, или на регионалном нивоу, као што су пресуде Европског суда за људска права, појашњавају уговорне обавезе и меродавна су са правним основом, чак и ако нису правно обавезујућа за друге државе осим оних које су укључене у предмет. Ова документа су додатно допуњена другим изворима онога што се често назива „меко право“ и добра пракса, а укључује скуп закона, правних мишљења, приручника и водича.

У овом поглављу се испитују кључне међународне обавезе и стандарди за демократске изборе које се односе на вођење кампања и шири политички контекст у којем се избори одржавају. Земље учеснице ОЕБС-а су се у бројним ОЕБС-овим документима обавезале да ће се придржавати ових универзалних и регионалних инструмената за заштиту људских права.

Неколико значајних ОЕБС-ових докумената позива земље учеснице да се придржавају других међународно признатих инструмената о људским правима, било да су усвојени на глобалном или на регионалном нивоу. На пример, у Завршном акту из Хелсинкија из 1975. године, земље учеснице су се обавезале да ће „деловати у складу са Универзалном декларацијом о људским правима из 1948. године“ и „испуњавати своје обавезе наведене у међународним декларацијама и споразумима у овој области, укључујући, између осталог, међународне пактове о људским правима“. Документ из Мадрида из 1983. године позива „земље учеснице, које то још нису учиниле, да размотре могућност приступања пактовима“. У другим ОЕБС-овим документима понавља се важност придруживања међународним инструментима о људским правима и припадајућим опционим протоколима, као што је Европска конвенција Савета Европе о људским правима (ЕКЉП) из 1950. године.³

3 Свих 47 чланица Савета Европе су земље учеснице ОЕБС-а.

1. Међународне обавезе и стандарди

а. УДЉП, *ICCPR* и општи коментари

Начела демократских избора су инхерентно повезана са основним слободама које су експлицитно признате у неколико универзалних инструмената о људским правима, укључујући **Универзалну декларацију УН о људским правима (УДЉП) из 1948. године**. Ова декларација утврђује основна права и слободе у вези са изборним процесом. То су:

- › право на слободу и безбедност личности (члан 3);
- › слобода кретања (члан 13);
- › право на слободу мишљења и изражавања, што обухвата и право свакога да не буде узнемираван због свог мишљења, као и право да тражи, прима и шири обавештења и идеје било којим средствима и без обзира на границе (члан 19) и
- › слобода мирног окупљања и удруживања (члан 20).

Када се ради конкретно о изборима, у **члану 21. УДЉП-а** наводи се: „Воља народа је основа државне власти, [...] изражава се на повременим и слободним изборима [...] општим и једнаким правом гласа и [...] тајним гласањем или одговарајућим поступком којим се обезбеђује слобода гласања.“

Међународни пакт УН о грађанским и политичким правима из 1966. године (*ICCPR*) понавља и проширује бројна права заштићена УДЉП-ом. Обавезујући је за све државе уговорнице *ICCPR*-а, које имају обавезу да спроведу ова права, односно имају кључну улогу у обезбеђивању да грађани уживају та права у пракси. Све земље учеснице ОЕБС-а су потписнице *ICCPR*-а. Између осталог, инструмент предвиђа да државе уговорнице:

- › гарантују права призната у *ICCPR*-у без дискриминације (члан 2. став 1);
- › предузму потребне кораке, као што је усвајање законских или других мера за остваривање права признатих у *ICCPR*-у (члан 2. став 2);
- › гарантују да се свако лице чија права и слободе су повређена може користити правом жалбе (члан 2. став 3);

- › обезбеде подједнако право мушкарцима и женама да уживају сва грађанска и политичка права (члан 3);
- › признају право на слободу и безбедност личности (члан 9);
- › гарантују слободу изражавања и слободу изналажења, примања и ширења информација и идеја (члан 19. став 2) и
- › заштите слободу кретања (члан 12), право мирног окупљања (члан 21) и удруживања (члан 22) и забране сва ограничења ових права осим оних која су прописана законом и која су неопходна у демократском друштву у интересу националне или јавне безбедности, јавног поретка, заштите јавног здравља или морала или заштите права и слобода других.⁴

Члан 25. ICCPR-а се конкретно односи на изборе и захтева од држава уговорница да дају право и могућност сваком грађанину да учествује у управљању јавним пословима, било непосредно било преко изабраних представника, да бира и да буде биран на повременим истинским изборима.

Како би допунио *ICCPR*, Комитет за људска права даје меродавна тумачења његових одредби кроз **опште коментаре**.⁵ Општи коментари релевантни за спровођење истинских и демократских избора су:

Општи коментар бр. 25 о учешћу у јавним пословима и праву гласа из **1996. године**. У документу се наводи да људи морају имати слободу да подржавају владу или да јој се супротстављају, без неоправданог мешања или принуде, што може да наруши или спречи слободно изражавање воље бирача. Такође се наводи да бирачи треба да буду у могућности и да самостално формирају мишљење, без насиља или претњи насиљем или манипулативног мешања било које врсте. Такође се напомиње да грађани учествују у управљању јавним пословима вршећи утицај кроз јавну дебату и дијалог са својим представницима или користећи своју способност да се сами организују. Одређује се да су слободе изражавања, окупљања и удруживања основни услови за ефективно остваривање права гласа и да оне

4 Ово је познато као „троделни тест“ законитости, нужности и пропорционалности. *ICCPR* предвиђа да свако ограничење основних слобода (1) мора бити јасно утврђено у закону, уз могућност правне заштите, (2) мора бити јасно оправдано у изузетним околностима, као што су интерес националне безбедности или јавног поретка, јавног здравља или морала, заштита права и слобода других, спречавање кривичног дела и (3) мора бити сразмерна интересима које намерава да заштити. О одступањима од међународних обавеза у вези са људским правима, види и ODIHR-ов извештај *Обавезе из области људске димензије ОЕБС-а и одговори државе на пандемију COVID-19*.

5 Комитет за људска права до сада није издао ниједан општи коментар у области слободе удруживања.

морају бити потпуно заштићене, између осталог и применом позитивних мера. Истиче се улога слободног преношења информација и идеја о јавним и политичким питањима између грађана, кандидата и изабраних представника, као и слободе удруживања, укључујући право на оснивање организација и удружења која се баве политичким и јавним пословима и придруживање таквим организацијама и удружењима.

Општи коментар бр. 28 о једнакости права мушкараца и жена из **2000. године** прописује да државе уговорнице морају женама дати права садржана у члану 25 (*ICCPR*-а) под једнаким условима као и мушкарцима и предузети делотворне и позитивне мере које ће промовисати и обезбедити учешћа жена у вођењу јавних послова и вршењу јавних функција. Даље се наводи да се „право на учешће у вођењу јавних послова не примењује свуда у потпуности на једнакој основи“ и „захтева се од држава уговорница да доставе статистичке податке о проценту жена изабраних на јавне функције, укључујући законодавну власт“. Поред тога, од држава уговорница се захтева да се „позабаве начинима на које сваки случај дискриминације по неком другом основу утиче на жене на посебан начин и да укључе информације о мерама које су предузете да би се ти утицаји спречили“.

Општи коментар бр. 34 о слободи изражавања из 2011. године наводи ограничења у погледу политичког дискурса која изазивају забринутост Комитета УН за људска права, укључујући „забрану кампање од врата до врата, ограничења у погледу броја и врсте писаних материјала који се могу дистрибуирати током изборних кампања, блокирање приступа за политичку критику у различитим изворима информација, укључујући локалне и међународне медије, током изборних периода, и ограничавање приступа медијима за опозиционе странке и политичаре“. Такође прописује да слобода изражавања може бити ограничена само ако је то предвиђено законом и ако су таква ограничења у складу са троделним тестом законитости, нужности и пропорционалности.

Општи коментар бр. 35 из 2014. године разрађује обавезе заштите личне слободе и безбедности личности, укључујући и од произвољних хапшења и притвора. Сходно томе, „хапшење или притвор могу бити дозвољени домаћим законом, а ипак бити произвољни“, а наводи се и да је произвољно хапшење или притвор које представља казну за легитимно остваривање основних права загарантованих *ICCPR*-ом. Поред тога, наводи се да „право на личну безбедност такође обавезује државе уговорнице да предузму одговарајуће мере као одговор на претње смрћу лицима у јавној сфери, и уопште, да заштите појединце од предвидљивих претњи по живот или

телесни интегритет које долазе од било којег државног или приватног актера.”

Општи коментар бр. 37 из 2020. године о праву на мирно окупљање прописује да, са другим сродним слободама, ово право „представља саму основу система партиципативног управљања заснованог на демократији, људским правима, владавини права и плурализму“ и да се „забрана одређеног окупљања може сматрати само крајњом мером.“ У документу се разрађује заштита права загарантованог у *ICCPR*-у и наводи се да треба заштитити мирна окупљања, укључујући и спонтана, „где год да се одржавају: на отвореном, у затвореном простору и на интернету, у јавним и приватним просторима, или као комбинација наведеног“. Даље се наводи да „таква окупљања могу имати различите облике, укључујући демонстрације, протесте, састанке, процесије, митинге, седеће протесте, бдења уз упаљене свеће и флеш мобове (организован краткотрајни јавни скуп)“ и да су заштићена према *ICCPR*-у, „било да су на једном месту, као што су штрајкови, или покретна, као што су процесије или маршеви.“ Напомиње се да ако је окупљање мирно, чињеница да нису испуњени одређени домаћи законски услови који се односе на окупљање сама по себи не ставља учеснике ван оквира заштите предвиђене *ICCPR*-ом. Државе уговорнице имају позитивне обавезе да е мирна окупљања и промовишу окружење које омогућава делотворно остваривање права на мирно окупљање без дискриминације. У овом документу се препознаје значај улоге новинара, бранилаца људских права и посматрача избора у праћењу окупљања и извештавању о њима ради пуног уживања права на мирно окупљање, те прописује да су као таква заштићена *ICCPR*-ом.

6. Други инструменти Уједињених нација

Неколико специјализованих докумената УН о људским правима садрже низ гаранција за одређене групе које могу да захтевају додатну пажњу у изборном процесу. Као такви, они понављају бројне одредбе *ICCPR*-а, укључујући и оне релевантне за изборе.

Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације (*ICERD*) из 1965. године обавезује државе чланице на укидање расне дискриминације и гарантује уживање политичких права и основних слобода под једнаким условима. *ICERD* захтева од држава чланица да забране говор мржње и криминализују чланство у расистичким организацијама. Такође их обавезује да гарантују право свима на једнакост пред законом без обзира на расу, боју коже или

национално или етничко порекло. Ова једнакост се мора примењивати на једнак третман пред судовима и трибуналима, безбедност личности и слободу од насиља, као и грађанска и политичка права потврђена у ICCPR-у.

Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена (CEDAW) из 1979. године је међународни правни инструмент који од потписника захтева да предузму све одговарајуће мере да елиминишу дискриминацију жена у политичком и јавном животу земље и позива државе чланице да усвоје посебне привремене мере да се убрза остварење *de facto* равноправности мушкараца и жена. CEDAW гарантује женама равноправност у политичком и јавном животу са нагласком на једнакост у гласању, учешћу у влади и у „невладиним организацијама и удружењима који се баве јавним и политичким животом земље“. Такође захтева од држава чланица да предузму мере за елиминисање „предрасуда и обичаја и свих других пракси заснованих на схватању о инфериорности или супериорности једног или другог пола или традиционалној улози мушкараца и жена“.

Конвенција Уједињених нација против корупције (UNCAC) из 2003. године поставља стандарде за транспарентност са циљем смањења различитих врста корупције, како у јавном тако и у приватном сектору, укључујући и у области трговине политичким утицајем и злоупотребе моћи. То је једини правно обавезујући мултилатерални међународни антикорупцијски уговор и нарочито је релевантан за спровођење мера за спречавање злоупотребе државних ресурса у сврхе изборне кампање. UNCAC обухвата пет главних области, а то су: превентивне мере, криминализација и спровођење закона, међународна сарадња, одузимање имовине, техничка помоћ и размена информација. Укључује обавезне и опционе одредбе.

Конвенција о правима особа са инвалидитетом (CRPD) из 2007. године захтева од држава уговорница да „унапреде, заштите и обезбеде пуно уживање људских права свим особама са инвалидитетом и обезбеде да уживају пуну једнакост на основу закона“. CRPD захтева од држава уговорница да особама са инвалидитетом гарантују политичка права и могућност да их уживају на равноправној основи са другима, укључујући заштиту њиховог права да гласају без застрашивања. Предвиђа се да потписнице „предузму све одговарајуће мере како би обезбедиле да особе са инвалидитетом могу да уживају право на слободу изражавања и мишљења, укључујући слободу да траже, примају и преносе информације и идеје, равноправно са другима, посредством свих облика комуникације по сопственом избору“, као и да подстакну средства масовног информисања, укључујући пружаоце

информација путем интернета, да учине своје услуге приступачним особама са инвалидитетом.

У Декларацији УН о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина из 1992. године наводи се да појединци који припадају овим врстама мањина имају право да ефективно учествују у јавном животу и у одлукама на националном и регионалном нивоу у вези са мањинском заједницом којој припадају или регијама у којима живе, да оснивају и одржавају своја удружења и да у потпуности и ефективно остварују сва своја људска права и основне слободе без дискриминације и у пуној једнакости пред законом.

2. Обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а

ОЕБС функционише кроз „процес заснован на консензусу“ у којем се стварају политичке обавезе и начела. Будући да су политичке природе, понекад их је могуће тумачити као промовисање ширих гаранција које се примењују на контекст кампање и које могу да обезбеде окружење које је погодно за спровођење демократских избора. Њихова друга предност је та што важе од тренутка када земље учеснице постигну споразум, а не када прођу процесе ратификације и изјава резервација. Када земље учеснице постигну консензус, њихове одлуке ступају на снагу одмах и политички су обавезујуће за све, без изузетка. Универзалност ових обавеза, о којима су се заједнички сагласиле све земље учеснице, као и њихов квалитет „колегијалне рецензије“ представљају кључне предности људске димензије ОЕБС-а.

а. ОЕБС-ов Документ из Копенхагена из 1990. године

ОЕБС-ов Документ из Копенхагена из 1990. године је најважнији документ који се односи на обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а. У Документу из Копенхагена земље учеснице ОЕБС-а су истакле да су плуралистичка демократија и владавина права од суштинског значаја за обезбеђивање поштовања људских права и основних слобода. Као такав, овај инструмент представља кључну референтну тачку за *ODIHR*-ове изборне активности, укључујући и процену спровођења избора и шире кампање, као и политичког окружења у којем се они одвијају. У Документу из Копенхагена земље учеснице ОЕБС-а су експлицитно потврдиле да је „демократија инхерентан елемент владавине права“, признале „значај плурализма у односу на политичке организације“ и изразиле „своју заједничку одлучност да изграде

демократска друштва заснована на слободним изборима и владавини права“.

Конкретне обавезе које се односе на изборе садржане су у ст. 5, 6, 7. и 8. Документа из Копенхагена. У ставу 6. се наводи да је „воља народа, слободно и поштено изражена на повременим и истинским изборима, основа ауторитета и легитимитета целокупне власти.“ У истом ставу, земље учеснице су се обавезале да ће „поштовати право својих грађана да учествују у управљању својом земљом, било директно или преко представника које су слободно изабрали у поштеним изборним процесима” и „признају своју одговорност да бране и штите, у складу са својим законима, своје међународне обавезе у области људских права и своје међународне обавезе, демократски поредак.” Став 8. се бави присуством страних и домаћих посматрача избора и укључује стални позив свих земаља учесница ОЕБС-а и свим земљама учесницама ОЕБС-а.

Став 7. ОЕБС-овог Документа из Копенхагена из 1990. године пружа основ за процену нивоа поштовања обавеза и садржи експлицитне политичке декларације за одржавање демократских избора, укључујући оне које се односе на:

- одржавање слободних избора у разумним интервалима (став 7.1);
- омогућавање да најмање један дом парламента буде слободно изабран вољом народа (став 7.2);
- одржавање општег и једнаког изборног права и права грађана да се кандидују на изборима и успостављање гаранција за слободно и поштено надметање на изборима (став 7.3);
- обезбеђивање тајног гласања и поштеност пребројавања гласова са јавно доступним резултатима (став 7.4);
- поштовање права грађана да се кандидују за политичку или јавну функцију без дискриминације, појединачно или као чланови политичких странака (став 7.5);
- поштовање права појединаца и група да се удружују у политичке странке и пружање „гаранција које ће им омогућити да се међусобно надмећу уз једнак третман пред законом и од стране власти“ (став 7.6);

- » обезбеђивање «функционисања закона и јавне политике како би се омогућило да се кампање спроводе у правичној и слободној атмосфери у којој политичке партије и кандидати неће бити спречавани, било административним мерама, насиљем или застрашивањем, да слободно изразе ставове и мишљења, или гласачи онемогућени да их чују и расправљају о њима и дају свој глас слободно, без страха да ће бити кажњени (став 7.7);
- » обезбеђивање несметаног приступа медијима за све учеснике на изборима без дискриминације (став 7.8) и
- » обезбеђивање да победници на изборима буду прописно постављени на функције и да им буде дозвољено да остану на функцији док им не истекне мандат или док се законски не оконча у складу са демократским парламентарним и уставним процедурама (став 7.9).

Поред наведених одредби који се односе на изборе, целокупно спровођење демократских избора и изборних кампања зависи од ширих политичких фактора. У Документу из Копенхагена набраја се неколико обавеза релевантних за широко политичко окружење, укључујући и оне повезане са основним слободама и владавином права. Неке од њих укључују следеће обавезе:

- » одржавање „слободних избора [...] у разумним интервалима тајним гласањем или еквивалентном процедуром слободног гласања, под условима који у пракси обезбеђују слободно изражавање мишљења бирача при избору њихових представника” (став 5.1);
- » обезбеђивање „јасног раздвајања између државе и политичких странака, нарочито да политичке странке нису спојене са државом“ (став 5.4);
- » гарантовање да ће „свако имати делотворан правни лек“ (став 5.10);
- » подржавање основних слобода које су кључне за спровођење демократских избора, укључујући слободу изражавања и мишљења (став 9.1), мирног окупљања (став 9.2) и удруживања (став 9.3) и
- » обезбеђивање да сва ограничења основних слобода буду у складу са обавезама из ICCPR- и међународним обавезама, нарочито у складу са УДЉП-ом, те да се не злоупотребљавају и не примењују на

произвољан начин, већ тако да буде обезбеђено ефективно остваривање ових права (став 24).

б. Изборни стандарди и начела у другим ОЕБС-овим документима

У бројним другим референтним документима ОЕБС потврђује кључна начела и стандарде неопходне за одржавање демократских избора и изборних кампања. Неки од ових докумената су груписани по темама у наставку текста:

Истински и повремени избори: У Додатном документу уз Париску повељу за Нову Европу из 1990. године, земље учеснице су потврдиле опште „право на учешће у слободним и поштеним изборима“. У Документу из Истанбула из 1999. године обавезале су се да ће „обезбедити поштену конкуренцију међу кандидатима као и међу странкама, укључујући њихов приступ медијима и поштовање права на окупљање“. У Комеморативној декларацији из Астане из 2010. године препознале су „важну улогу коју имају цивилно друштво и слободни медији у помагању [...] да се обезбеди пуно поштовање људских права, основних слобода, демократије, укључујући слободне и поштене изборе и владавину права.”

Слобода удруживања и окупљања: У Париској повељи за Нову Европу из 1990. године, земље учеснице су потврдиле да свако има право на слободу удруживања и мирног окупљања. Оне су 2008. године у Хелсинкију издале министарску декларацију поводом 60. годишњице УДЉП и поновиле „да свако има право на слободу мисли, савести, вероисповести или уверења, слободу мишљења и изражавања, слободу мирног окупљања и удруживања.”

Слобода изражавања и мишљења: У Документу из Будимпеште из 1994. године земље учеснице су истакле да је „слобода изражавања основно људско право и основна компонента демократског друштва“. У Документу из Истанбула из 1999. године поново су потврдиле значај слободног протока информација и јавног приступа информацијама и обавезале се да ће предузети све неопходне кораке како би обезбедиле основне услове за проток информација.

Слобода кретања: У Документу из Москве из 1991. године земље учеснице су се обавезале да ће уклонити „сва законска и друга ограничења за путовања унутар својих територија за своје држављане и странце, као и за боравак оних који имају право на стални боравак, осим ограничења која могу бити неопходна [за] легитимне интересе владе, у складу са националним законима, у складу са обавезама преузетим у оквиру КЕБС-а и међународним обавезама у вези

са људским правима,” обавезујући се да ће таква ограничења свести на минимум.

Учесће жена: У Документу из Мадрида из 1983. године земље учеснице су се обавезале да ће обезбедити једнака права мушкараца и жена и сложиле се да ће предузети све неопходне радње за унапређивање једнако ефективног учешћа у политичком, економском, друштвеном и културном животу. У Документу из Беча из 1989. године, потврдиле су своју одлучност да обезбеде једнака права и обећале да ће предузети све мере, укључујући законодавне, за унапређење равноправног учешћа мушкараца и жена у политичком животу. У Документу из Москве из 1991. године препознале су да је „пуна и истинска једнакост између мушкараца и жена основни аспект праведног и демократског друштва заснованог на владавини права“.

Истичући универзалност вредности које прихватају, земље учеснице ОЕБС-а су у више наврата, укључујући у **Документу из Беча из 1989. године** и **Документу из Москве из 1991. године**, позвале друге да приступе **CEDAW**-у или да уклоне све изјаве резервација ако су већ чланице. Земље учеснице су 2004. године поновиле позив и подржале **Акциони план ОЕБС-а за унапређење родне равноправности** у којем су се обавезале да ће обезбедити једнаке могућности за учешће жена у политичком и јавном животу, да ће предузети неопходне мере за подстицање родне свести и промовисати једнакост права и пуно и равноправно учешће жена и мушкараца у друштву, уз обећање да ће родну перспективу укључити у све области и на свим нивоима. У **Документу из Љубљане из 2005. године** обавезале су се да ће обезбедити проактивно спровођење Акционог плана. Затим, у **Документу из Атине из 2009. године** сложиле су се да ће „размотрити прописивање посебних мера за постизање циља родне равнотеже у свим законодавним, правосудним и извршним телима“, и других, „могућих законодавних мера, чиме би се омогућило уравнотежено учешће жене и мушкараца у политичком и јавном животу [и] подстакли сви политички актери да промовишу равноправно учешће жена и мушкараца у политичким странкама ради постизања боље родно уравнотежене заступљености на изабраним јавним функцијама на свим нивоима.“

Учесће националних мањина: У Извештају са састанка КЕБС-ових експерата за националне мањине одржаног у Женеви 1991. године, земље учеснице су се обавезале да ће створити „услове да припадници националних мањина имају једнаке могућности да буду ефективно укључени у јавни живот“. У Документу из Хелсинкија из 1992. године, обећале су да ће појачати „напоре да обезбеде да припадници националних мањина, појединачно или у заједници са другима, слободно остварују своја људска права и основне слободе, укључујући право на пуно учешће, у складу са демократским процедурама одлучивања сваке државе, у политичком, економском,

друштвеном и културном животу њихових земаља, укључујући и кроз демократско учешће у телима која доносе одлуке и консултативним телима на националном, регионалном и локалном нивоу, између осталог, преко политичких странака и удружења.” И у Документу из Мاستрихта из 2003. године оне су потврдиле „значај препорука Високог комесара за националне мањине о [...] учешћу јавности“. Поред тога, у документу се препоручује да земље учеснице организују кампање подизања свести о изборима како би повећале учешће ромског бирачког тела, да обезбеде да бирачи Роми могу да на изборима слободно бирају на основу информација, те да „предузму мере за гарантовање једнаких бирачких права жена, укључујући спровођење забрана такозваног „породичног гласања“.

Особе са инвалидитетом: У Париској повељи за Нову Европу из 1990. године, земље учеснице су нагласиле да је „демократија најбоља гаранција слободе изражавања, толеранције свих група друштва и једнаких могућности за сваку особу“. У Документу из Москве из 1991. године земље учеснице ОЕБС-а су се експлицитно обавезале да ће „обезбедити заштиту људских права особа са инвалидитетом“ и, што је важно, да ће „предузети кораке како би се обезбедиле једнаке могућности тих особа да у потпуности учествују у животу свог друштва.“ Такође су се обавезале да ће „промовисати одговарајуће учешће тих особа у одлучивању у областима које се њих тичу“, што укључује изборне законе, прописе и јавне политике. Оне „подстичу повољне услове за приступ особа са инвалидитетом јавним зградама и услугама, становању, транспорту и културним и рекреативним активностима“, укључујући приступ бирачким местима, местима на којима се одвијају изборне кампање и другим просторијама током избора.

Сузбијање подстицања на насиље, дискриминацију, непријатељство и мржњу: У Извештају са састанка КЕБС-ових експерата за националне мањине одржаног у Женеви 1991. године, земље учеснице су изразиле забринутост због „ширења дела расне, етничке и верске мржње, антисемитизма, ксенофобије и дискриминације, те су нагласиле своју одлучност да континуирано осуђују таква дела против било кога.“ Такође су обећале да ће предузети „делотворне мере, укључујући усвајање закона којима би се забранила дела која представљају подстицање на насиље засновано на националној, расној, етничкој или верској дискриминацији, непријатељство или мржњу, укључујући антисемитизам, и политика за спровођење таквих закона, у складу са својим уставним правом и својим међународним обавезама, ако то већ нису урадиле”.

Иако се у ОЕБС-овим документима не помиње експлицитно **учешће младих** на изборима, земље учеснице су се у неколико докумената обавезале да ће промовисати улогу и укључивање младих кроз своју агенду о миру и безбедности, укључујући и **Завршни акт из Хелсинкија из 1975. године, Декларацију усвојену на Министарском савету у Базелу 2014. године, „Декларацију о младима и безбедности” усвојену на Министарском савету у Београду 2015. године и „Декларацију о улози младих у доприносу напорима за мир и безбедност” усвојену на Министарском савету у Милану 2018. године.** Друге међународне организације, односно УН и Савет Европе, усвојиле су резолуцију (Резолуција Савета безбедности УН 2250) и препоруку (CM/Rec 2016/7) о приступу младих правима, као и позив чланицама да уклоне препреке које ограничавају демократско и изборно учешће младих.

3. Регионални инструменти на подручју ОЕБС-а

Неколико других регионалних организација и инструмената на подручју ОЕБС-а обезбеђују додатне оквире за остваривање људских права и демократских избора и кампања.

Савет Европе има 47 чланица, а све оне су земље учеснице ОЕБС-а. **У Европској конвенцији о људским правима (ЕКЉП) из 1950. године,** коју су потписале и ратификовале све чланице Савета Европе, наводи се неколико основних слобода релевантних за изборе. ЕКЉП штити слободу изражавања, нарочито право „поседовања сопственог мишљења, примања и саопштавања информација и идеја без мешања јавне власти“. Гарантује слободу мирног окупљања и удруживања и право на слободу и безбедност личности. Поред тога, ЕКЉП прописује да свако коме су повређена права и слободе предвиђени у овој конвенцији има право на делотворан правни лек пред националним властима.

На наднационалном нивоу, Европски суд за људска права разматра представке које се односе на наводна кршења одредби о људским правима из ЕКЉП-а и припадајућих протокола. Бројне одлуке Европског суда за људска права се баве питањима која се односе на изборе, укључујући право гласа и слободу удруживања, окупљања и изражавања.

Протокол бр. 1 уз ЕКЉП из 1952. године садржи гаранције сличне онима из међународних инструмената и од држава захтева „одржавање слободних избора у разумним интервалима тајним гласањем под условима који ће обезбедити слободно изражавање мишљења народа приликом избора законодавних

тела.“ Иако је одредба првобитно била формулисана као скуп обавеза, а не као људско право, Европски суд за људска права је накнадно променио ово тумачење и од 1987. године сматра да је право гласа и кандидовања на изборима пуноправно људско право.

Европска унија (ЕУ) има 27 чланица, а све оне су земље учеснице ОЕБС-а. Такође је усвојила уговоре са одредбама које се односе на представничку демократију и владавину права. У **Уговору о Европској унији** упућује се на „универзалне вредности неповредивих и неотуђивих права човека, слободе, демократије, једнакости и владавине права“ и потврђује се „приврженост [држава чланица] начелима слободе, демократије и поштовања људских права и основних слобода и владавине права.“ **Уговор из Лисабона**, који је ступио на снагу 2009. године, дозвољава кажњавање чланица ЕУ за које се утврди да упорно крше њене основне вредности. **Повеља Европске уније о основним правима из 2000. године** предвиђа слободу изражавања и информисања и мирног окупљања и удруживања. У документу се набрајају права грађана, укључујући право да бирају и буду бирани на изборима за Европски парламент и на локалним изборима. Одредбе оба документа су обавезујуће за све чланице.

Заједница независних држава (ЗНД), која има девет чланица и које су све земље учеснице ОЕБС-а, успоставља законске обавезе у области демократских избора кроз своју **Конвенцију о стандардима демократских избора, изборних права и слобода из 2002. године**. ЗНД је **1995. године усвојила Конвенцију о људским правима и основним слободама**. У обе конвенције се наводи потреба да се заштите права и основне слободе, укључујући оне који се односе на изборе и да се позову на одговорност појединци који крше та права. Бројни чланови ова два документа се односе на основне слободе и друге неопходне услове за вођење кампање и слободно демократско и фер окружење за спровођење истинских избора и у складу са националним законодавством и њиховим међународним обавезама.

Организација америчких држава (ОАД) окупља 35 чланова, међу којима су две земље учеснице ОЕБС-а. Правно обавезујућа **Америчка конвенција о људским правима из 1969. године** утврђује основна права и слободе неопходне за одржавање демократских избора, штити слободу мисли и изражавања, укључујући право на тражење, примање и преношење информација и идеја, право на окупљање и слободу удруживања и кретања. У **Међуамеричкој демократској повељи из 2001. године**, у којој се ОАД даје задужење да спроводи посматрање избора и пружа техничку помоћ својим чланицама, препознаје се значај „поштовања људских права и основних слобода, приступа и вршења власти у складу са владавином права, одржавања

повремених, слободних и поштених избора заснованих на тајном гласању и општем бирачком праву, [...] плуралистичког система политичких странака и организација, као и поделе власти и независности различитих грана власти.”

4. Добра пракса

Поред правно или политички обавезујућих уговора или других обавеза, међународне организације су израдиле друге допунске документе који се односе на изборе и често се називају међународном „добром праксом“. Неки од ових текстова имају глобалну димензију, док су други регионални. У овим документима чланице релевантних организација могу да изразе висок степен подршке одређеним правилима, а могу и да их широко користе у активностима које се односе на изборе као основу за пружање смерница земљама учесницама.

Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија) Савета Европе је саветодавно тело за уставна и правна питања и 51 од 62 њене чланице су земље учеснице ОЕБС-а. **Кодекс добре праксе у изборним питањима Венецијанске комисије из 2002. године и Кодекс добре праксе у области референдума из 2006. године** пружају практичне смернице, укључујући и упућивање на опште услове који су потребни за одржавање демократских избора/референдума и спровођење изборних/референдумских кампања (као и техничке аспекте ових процеса). Први документ садржи дефиниције начела „европског изборног наслеђа“, прецизира услове за њихову примену и укључује објашњења неких тумачења. У њему се наводи да „демократски избори нису могући без поштовања људских права, нарочито слободе изражавања и медија, слободе кретања унутар земље, слободе окупљања и слободе удруживања у политичке сврхе, укључујући стварање политичких странака.”

Кодекс добре праксе у изборним питањима упућује на значај периодичности избора, важност једнаких могућности, што „подразумева неутралан став државних органа, нарочито према [...] изборној кампањи“ и даље разрађује разлике између појмова „СТРОГЕ“ и „пропорционалне“ једнакости. Кодекс даје тумачење начела једнакости националних мањина, те једнакости и паритета полова. Прописује да бирачи морају имати слободу да формирају мишљење, а да државни и јавни органи морају да поштују своју обавезу неутралности – нарочито када се ради о коришћењу масовних медија, постављању плаката, праву на демонстрације на јавним местима и финансирању странака и кандидата – како би се обезбедиле једнаке могућности за све учеснике на изборима. У њему се прописује да је могућ негативан утицај на слободу бирача да

формирају мишљење, на пример, када неко покуша да купи нечији глас: куповина (и продаја) гласова је пракса коју су државе дужне да спрече и казне.”

Поред кодекса, други релевантни документи Савета Европе укључују препоруке Комитета министара и друге текстове у вези са изборима које објављује Венецијанска комисија, често у сарадњи са другим организацијама, укључујући *ODIHR*. Што се тиче изборних кампања, **Заједничке смернице ODIHR-а и Венецијанске комисије Савета Европе из 2016. године за спречавање и реаговање у случају злоупотребе административних ресурса током изборних процеса** представљају први документ посвећен овој теми у региону ОЕБС-а. Смернице се надовезују на претходне публикације *ODIHR*-а и Савета Европе о повезаним питањима и дефинишу злоупотребу административних ресурса као „недозвољену корист коју су одређене странке или кандидати добили коришћењем својих званичних позиција или веза са владиним институцијама како би утицали на исход избора.” Документ се бави различитим категоријама злоупотреба државних ресурса, укључујући институционалне и финансијске злоупотребе или злоупотребе од стране органа за спровођење закона, и промовише свеобухватан приступ који укључује процену политичке воље, правног оквира и механизма надзора, као и процес решавања изборних спорова.

Извештаји агенција УН и специјалних извештача су такође меродавни извори смерница за вођење демократских изборних кампања. На пример, у **Извештају специјалног извештоца о праву на слободу мирног окупљања и удруживања из 2013. године** позивају се државе да „обезбеде да се мирно окупљање уреди тако да максималан захтев буде обавештавање о одржавању мирног окупљања, уместо захтева да се за мирно окупљање добије одобрење”. Поступак обавештавања, ако је уведен, треба да буде што једноставнији и бржи. **Редовни извештаји специјалног извештоца УН о унапређењу и заштити права на слободу мишљења и изражавања** укључују препоруке и предлоге о начинима и средствима за боље унапређење и заштиту права на слободу мишљења и изражавања у свим облицима, укључујући и онлајн. **Водећа начела УН о пословању и људским правима из 2011. године** представљају скуп смерница за државе и привредна друштва за решавање кршења људских права у пословним активностима, укључујући и у вези са онлајн медијима и друштвеним мрежама, које су, између осталог, усмерене на дужност државе да заштити, корпоративну одговорност за поштовање људских права и приступ правним лековима.

У **Декларацији о критеријумима за слободне и поштене изборе Интерпарламентарне уније из 1994. године**, глобалне организације која се састоји од 179 националних парламената, утврђено је да ауторитет власти може да потиче само од воље народа која је изражена

на истинским, слободним и поштеним изборима који се одржавају у редовним интервалима, на основу општег, једнаког и тајног права гласа. Између осталог, предвиђа се право удруживања, право на изражавање политичких мишљења без ометања, право тражења, примања и ширења информација и бирање на основу информација, слободно кретање унутар земље у сврху изборне кампање, способност вођења кампање на равноправној основи са другим политичким странкама, укључујући партију која је формирала постојећу владу, као и право на безбедност.



ПОГЛАВЉЕ II

ПОЛИТИЧКИ КОНТЕКСТ И ОКРУЖЕЊЕ

Да би учешће кандидата на изборима и вођење изборне кампање било поштено и да би бирачи бирали слободно и на основу информација, морају да постоје неопходни услови за истински демократске изборе. Услови укључују приступ бирача остваривању људских права и основних слобода и њихово поштовање од стране држава током и ван изборног периода. Мало је вероватно да ће избори који испуњавају неке међународне стандарде у погледу процедуре, али нису плуралистички или се спроводе у рестриктивном окружењу уз низак ниво поштовања људских права или основних слобода током или између избора, бити оцењени као стварно демократски. Опис и процена елемената који обликују политички контекст и окружење у којем се избори одржавају

треба да буду укључени у одељак стандардног ODIHR -овог извештаја о изборима „Политички контекст“.⁶

У одељку „Политички контекст“ обично се наводе главне чињенице о изборном процесу: шта, где, ко, када и како. Пружају се основне информације о политичком систему земље учеснице, како је наведено у уставу и како је оцењено у пракси. Наглашавајући чињеницу да се избори не одвијају у вакууму, у овом одељку се изборни процес ставља у шири контекст скоријих политичких, законских, институционалних и друштвених дешавања. Процене усклађености било којих избора са демократским стандардима морају се посматрати у ширем контексту, узимајући у обзир, између осталог, праксу демократије и функционисање демократских институција, владавину права и слободу медија, као део изборног циклуса. Одељак „Политички контекст“ треба да садржи чињеничне информације и процену услова за политички плурализам, поштовање основних слобода и стварне могућности за грађанско и политичко учешће и за бираче да бирају на основу информација, поделу власти и правилно функционисање демократских институција, као што су правосуђе и поштовање владавине права, основних слобода и људских права.

Истицање неких од кључних околности које могу утицати на процес од суштинског је значаја за представљање политичког амбијента у којем се одржавају избори. Процена поштовања одређених основних слобода и њихове примене током изборног периода обично је укључена у одељке стандардног ODIHR-овог извештаја о посматрању избора: „Правни оквир“, „Регистрација бирача“, „Регистрација странака и кандидата“ или „Медији“. Међутим, укупна процена избора је заједнички рад у који је укључена комплетна мисија и политички аналитичар треба да приликом процењивања релевантних околности блиско сарађује са другим члановима основног тима, нарочито са правним, изборним и медијским аналитичарима.

Иако политички аналитичари спроводе сопствену анализу на основу прегледа докумената и састанака са заинтересованим странама, они такође треба да се упознају са проценама других поузданих актера, на пример, других међувладиних или невладиних организација. Добри извори информација о општем стању људских права и специфичним питањима која се односе на политички контекст могу бити специјални извештаји УН или друге процене које издају Канцеларија високог комесара УН за људска права, Венецијанска комисија, као и друге ОЕБС-ове и ODIHR-ове публикације о поштовању одређених основних слобода. На пример, Универзални периодични преглед (УПП) је јединствени

6 У овом тексту користе се међусобно заменљиви термини „политички контекст“ и (политичко) „окружење“. Ова два термина треба схватити као синониме, осим ако није другачије наведено.

механизам Савета за људска права (СЉП) чији је циљ побољшање стања људских права у свакој од 193 државе чланице УН. У оквиру овог механизма, извештаји у којима се разматрају људска права објављују се сваких пет година. Други извор информација могу бити изјаве и извештаји ОЕБС-овог представника за слободу медија, нарочито када се баве питањима која се односе на слободу изражавања. Поред тога, правна мишљења ODIHR-а и Венецијанске комисије, која ове институције често заједнички припремају, и извештаји Групе држава против корупције Савета Европе (GRECO) могу да послуже као веродостојни извори информација о политичком контексту.

1. Процена основних слобода

Основне слободе су најбоље заштићене када у политичком и грађанском избору или акцији постоји одсуство нужде, принуде или ограничења. Оне су заштићене правима, која су универзална и неотуђива, али и недељива, међусобно повезана и међузависна. Лишавање једног права може да утиче негативно на приступ другим правима. Ова права, која су утврђена међународним инструментима о којима се говори у првом поглављу, морају бити гарантована и заштићена законима. Земље учеснице ОЕБС-а су преузеле ову обавезу на себе када су потписале и ратификовале споразуме или прихватиле различите обавезе.

Према међународном праву о људским правима дозвољена су одређена ограничења права која гарантују приступ основним слободама. Међутим, то не значи да су дозвољене било какве рестрикције. Могу се применити само ограничења која пролазе „троделни тест“ законитости, нужности и пропорционалности. Рестрикције се морају тумачити и примењивати уско и пажљиво како би се спречило кршење међународних стандарда тако што би се негативно утицало на учешће било ког појединца или сегмента друштва у јавном животу.⁷

Идентификовање међународних инструмената у којима је земља учесница чланица (и свих могућих изјава резервација) обично је полазна тачка за политичког аналитичара током посматрачке мисије. Да би обавио овај задатак, политички аналитичар треба да ради заједно са правним аналитичарем и анализира да ли је држава адекватно заштитила кључна права која гарантују основне слободе њеним грађанима. Уместо да само гледају изборни закон, који обично уређује

⁷ На пример, у пресуди у предмету *Сидиропулос и други против Грчке* (10. јул 1998) Европски суд за људска права је навео да се: „изузеци од слободе удруживања морају уско тумачити, тако да је њихово набрајање стриктно исцрпно, а њихова дефиниција нужно рестриктивна.”

аспекте који се односе само на изборни период, аналитичари треба да анализирају устав, закон о политичким странкама и/или законе којима се уређује оснивање организација цивилног друштва, као и сваки посебан закон којим се уређују основне слободе (нпр. правила која се односе на мирно окупљање). Политички и правни аналитичари такође треба да утврде да ли је у скорије време можда било предмета у вези са основним слободама пред Саветом за људска права УН или Европским судом за људска права који су релевантни за земљу учесницу или изборе који се посматрају. Такође треба да утврде да ли постоје пресуде или одлуке које је донело неко релевантно наднационално тело или које су тренутно у поступку извршења, као и статус тих пресуда, одлука или поступака.

а. Слобода окупљања

Слобода окупљања је основна компонента демократије⁸. Она подразумева право на јавно окупљање ради одржавања мирних окупљања, протеста и политичких скупова, како током изборног периода, тако и ван њега. Свако регулисање слободе окупљања треба да буде ограничено на захтев за обавештавање надлежних органа, а поступак обавештавања треба да буде што једноставнији и бржи. Као што је наведено у Општем коментару бр. 37, „обавеза подношења захтева за дозволу надлежним органима нарушава идеју о томе да је мирно окупљање основно право“ и „ова обавеза се не сме злоупотребити за онемогућавање мирних окупљања“.

У ставу 9.2 **ОЕБС-овог Документа из Копенхагена из 1990. године** изричито се наводи да ће свако имати право на мирно окупљање и демонстрације.

Случајеви рестриктивног приступа јавном окупљању, нарочито када су систематски, треба да буду представљени у одељку „Политички контекст“. Неоправдана ограничења ове слободе могу да обухватају: директне забране окупљања, често оних које организују критичари владе или њене политике; прекомерно оптерећивање организатора окупљања или ограничавање времена, места и врсте окупљања; ускраћивање да се на адекватан начин заштите учесници мирних окупљања; захтевање од организатора да сnose неразумне трошкове полицијске заштите или друге административне таксе; и неоправдано репресиван однос према спонтаним окупљањима. Судови треба да благовремено преиспитају сва постојећа ограничења.

⁸ За више о овој теми, погледајте *Смернице ОДИХР-а и Венецијанске комисије о слободи мирног окупљања*.

6. Слобода удруживања

Као неопходан део демократског процеса, слобода удруживања гарантује право грађанима да се организују у политичке странке и групе цивилног друштва. Овај концепт укључује право на оснивање, придруживање и учешће у законитим активностима политичких странака и удружења. Државе морају да поштују међународне обавезе у области слободе удруживања, како је наведено у низу међународних инструмената о људским правима.

Све земље учеснице су се обавезале у **ОЕБС-овом Документу из Копенхагена из 1990. године** да ће „поштовати право појединаца и група да оснивају, потпуно слободно, своје политичке странке или друге политичке организације и да ће тим политичким странкама и организацијама обезбедити неопходне правне гаранције које им омогућавају да се међусобно надмећу на основу једнаког третмана пред законом и од стране власти“. Поред тога, у ставу 9.3 земље учеснице су се обавезале да ће поштовати право на оснивање синдиката и придруживање синдикатима, а у ст. 10.3 и 10.4 обећале су да ће гарантовати право на оснивање невладиних организација и учешће у њиховим активностима и на сарадњу и размену са другим таквим организацијама, домаћим и страним.

Иако се правом на удруживање, нарочито у погледу оснивања политичких странака, бави одељак извештаја о изборима „Регистрација странака и кандидата“, често је важно да се ова област размотри и у одељку „Политички контекст“. Ово се не односи само на скорија дешавања у политичком надметању и страначком амбијенту, већ и на сферу активности цивилног друштва. У одељку „Политички контекст“ треба јасно навести случајеве одбијања регистрације или систематског постављања препрека за регистрацију нових политичких странака или њихову способност да слободно делују. Слично томе, аналитичари треба да наведу сва непотребна ограничења у вези са регистрацијом или активностима организација цивилног друштва.

Неоправдана ограничења слободе удруживања укључују: оптерећујуће захтеве, као што је одржавање одређених партијских структура (нпр. успостављено присуство у свим окрузима); обавезно одржавање редовних партијских догађаја, као што су годишњи конгреси; обавезу достављања великог броја потписа подршке или одржавања одређеног нивоа чланарине; или захтевање неоправдано детаљних или интрузивних приватних податка о оснивачима странке и/или њеним члановима.⁹ Насупрот томе, државе имају позитивну обавезу

9 Види публикацију ODIHR-а и Венецијанске комисије [Смернице за регулативу о политичким странкама, 2. издање](#) (2020).

да забране одређене активности, што може довести и до забране неких удружења.¹⁰

в. Слобода изражавања и мишљења

Слобода изражавања је срж демократије. Загарантована је правом на тражење, примање и преношење информација. Као и код претходно наведених слобода, слобода изражавања је садржана у *ICCPR*-у, који прописује да свако има право да добије или шири информације и „идеје свих врста [...] у усменом, писменом, штампаном или уметничком облику, или на било који начин по слободном избору.” Да би се подстакла слободна размена идеја која је неопходна за развој демократског друштва, право на слободу изражавања мора бити заштићено у сваком тренутку.

У ставу 9.1 **ОЕБС-овог Документа из Копенхагена из 1990. године** изричито се наводи да право на слободу изражавања „укључује слободу мишљења и примања и давања информација и идеја без мешања јавних власти и без обзира на границе“.

Иако се одељак извештаја о изборима „Медији“ опширно бави приступом слободи изражавања, у одељку „Политички контекст“ треба да се наведу систематски изазови у погледу права на слободу изражавања или све конкретне повреде тог права које су важан део окружења у којем се одржавају избори. Општепризнато ограничење слободе говора укључује забрану подстицања на насиље и мржњу. У том контексту, *ICCPR* прописује да ће „свако заговарање националне, расне и верске мржње које представља подстицање на дискриминацију, непријатељство или насиље бити забрањено законом“.

Треба напоменути да не постоји општеприхваћена дефиниција „говора мржње“. Не треба сваки говор који садржи омаловажавајуће елементе упућене појединцима или чак групама третирали као говор мржње у смислу члана 20.

¹⁰ Према члану 4. *ICERD*-а од држава се захтева да усвоје позитивне мере, као што је забрана организацијама да промовишу и подстичу расну дискриминацију. Види и пресуду Европског суда у предмету Вона против Мађарске (9. јул 2013), у којој је Суд пресудио да се удружење може забранити ако његове активности представљају распрострањено расистичко застрашивање, као и пресуду у предмету Рефах Партиси (Партија благостања) и други против Турске (13. фебруар 2003) у којем је Суд одлучио да може бити оправдано да држава, у складу са својим позитивним обавезама према члану 1. ЕКЉП, наметне политичким странкама дужност да поштују и заштите права загарантована ЕКЉП-ом и обавезу да не износе политички програм који је у супротности са основним начелима демократије.

ICCPR-a.¹¹ Као што је приметио ОЕБС-ов представник за слободу медија, „влада треба да се уздрже од усвајања закона који прописују да је и само заштравање друштвених тензија кривично дело. Иако је легитимно кажњавати заговарање које представља подстицање мржње, није легитимно забранити само увредљив говор. Већина земаља већ има превише или барем довољно прописа о „говору мржње“. У многим земљама људи на позицијама моћи злоупотребавају преширока правила у овој области да би ограничили нетрадиционалне, несагласне, критичке или мањинске гласове или дискусију о проблематичним друштвеним питањима. Поред тога, решавање тензија заснованих на стварним културним или верским разликама не може се постићи сузбијањем изражавања разлика, већ отвореним расправама о њима. Стога је слобода говора услов, а не препрека за толеранцију.”¹² Појавом друштвених мрежа, ове негативне појаве постале су видљивије и широко распрострањене, посебно у периодима изборне кампање. ODIHR-ове **Смернице за посматрање изборних кампања на друштвеним мрежама**, објављене заједно са овим приручником, детаљније се баве питањем различитих врста говора.

Специфичан елемент слободе изражавања је право на слободу мишљења. У одељку „Политички контекст“ треба навести систематске покушаје гушења јавне дебате, неоправдано ограничавање протока информација неопходних за формирање мишљења или манипулације јавним мњењем ван изборног периода. Међународни уговори предвиђају да свако треба да има право на своје мишљење без мешања. То значи да сви грађани, али и удружења, укључујући политичке странке, морају да буду слободни да имају своје ставове и да их саопштавају током изборног периода и између избора. У интерпретативним изворима истиче се улога слободног преношења информација и идеја о јавним и политичким питањима између грађана, кандидата и изабраних представника. Наводи се да следеће врсте комуникације никада не треба да буду ограничене:

- дискусија о владиним политикама и политичка дебата;
- извештавање о људским правима, активностима владе и корупцији у јавним органима, изборним кампањама или мирним демонстрацијама; и

11 У члану 20, став 2. ICCPR-a наводи се да је „сваки позив на националну, расну или верску мржњу који представља подстицање на дискриминацију, непријатељство или насиље, законом је забрањен“.

12 Видети Заједничку декларацију (2006) Специјалног известиоца УН за слободу мисли и изражавања, Представника ОЕБС-а за слободу медија, Специјалног известиоца ОАС-а за слободу изражавања и Специјалног известиоца за слободу изражавања Афричке комисије за људска права и права народа.

- » изражавање мишљења и неслагања, вере или уверења, укључујући и од стране припадника мањина или рањивих група.¹³

Како је навео Комитет УН за људска права у Општем коментару бр. 25, „бирачи треба да буду у стању да самостално формирају мишљење, без насиља или претњи насиљем, принуде, навођења или манипулативног мешања било које врсте“.

г. Слобода кретања

Неоправдана ограничења слободе кретања, која утичу на питања политичког учешћа, такође треба навести у одељку „Политички контекст“. Међународни уговори штите слободу кретања, која даје право на путовање и обухвата право појединаца да иду с једног места на друго на територији неке земље, да напусте земљу и да се у њу врате. У контексту избора, неопходно је да се политичке странке и бирачи, као и чланови бирачких одбора и посматрачи, слободно крећу. Међутим, слобода кретања се не сматра предусловом за смислено учешће у јавном животу само током изборног периода. Политичке странке и њихови представници морају имати слободу да путују широм земље како би спроводили своје активности на терену у било ком тренутку. На пример, грађани који раде далеко од своје куће, укључујући и иностранство, морају имати могућност да се врате у своје земље да би се бавили својим пословима, између осталог и да би се регистровали као бирачи.¹⁴

д. Право на слободу и безбедност личности

Међународни и регионални уговори штите право на безбедност, што укључује заштиту од произвољног хапшења, притвора и протеривања. Интерпретативни извори истичу потребу заштите бирача или одређених група од мешања, принуде и застрашивања. У њима се наводи да политичарке и бирачице често могу бити изложене већем застрашивању и принуди од мушкараца. У њима се такође проширује право на безбедност личности посебно на одређене групе становништва,

¹³ Види [Извештај специјалног известиоца за заштиту и унапређење права на слободу мишљења и изражавања](#), UNHCR (1999), став 4(p)(i).

¹⁴ Види и [ODIHR-ов извештај Обавезе из области људске димензије ОЕБС-а и одговори државе на пандемију COVID-19](#), у којем се анализира негативан утицај на одређене основне слободе, укључујући слободу кретања, током пандемије.

укључујући (друге) рањиве групе или професије, као што су новинари и браниоци људских права.

У ставу 16. **ОЕБС-овог Документа из Копенхагена из 1990. године** забрањује се мучење и окрутнo, нечовечно или понижавајуће поступање или кажњавање.

Извори из државне праксе указују на то да ова обавеза такође захтева једнак третман од стране надлежних органа, као што је неутралан став органа за спровођење закона. Право на безбедност личности захтева да појединци ни у једном тренутку не буду подвргнути физичком и емоционалном насиљу. Систематске злоупотребе права на безбедност, укључујући затварање појединаца за које се сматра да постоје политички разлози, треба да се јасно наведу у одељку „Политички контекст“.¹⁵

Питања за разматрање:

Општи аспекти

- ✓ Да ли постоје нека законска ограничења у погледу приступа политичким правима?
- ✓ Да ли постоје практичне препреке са којима се суочавају заинтересоване стране када је у питању приступ основним слободама?
- ✓ Да ли су постојећа ограничења права, укључујући и ванредна стања, неопходна и сразмерна циљу?
- ✓ Да ли постоје делотворни правни лекови и да ли успешно користе?

Слобода окупљања

- ✓ Да ли је слобода окупљања у потпуности загарантована и заштићена уставом?
- ✓ Да ли су правила која регулишу јавно окупљање и сви повезани услови јасно наведени у законодавству?
- ✓ Да ли политичке странке, организације цивилног друштва и појединци могу да се мирно окупљају ван изборног периода?
- ✓ Да ли постоји пуно уживање и поштовање права грађана на одржавање мирних демонстрација и скупова?
- ✓ Да ли у пракси постоје ограничења слободе окупљања која умањују учешће грађана у јавном или политичком животу? Да ли су она неопходна, да ли служе легитимном интересу и да ли су пропорционална циљевима?

¹⁵ За више информација о овој теми, види публикацију *ODIHR-ове Смернице за пружаоце јавне безбедности на изборима*.

- ✓ Да ли је за одржавање јавног скупа потребно само обавештење или је потребна дозвола надлежних органа?
- ✓ Да ли постоје делотворни правни лекови и да ли се успешно користе? Да ли судови благовремено решавају спорове?
- ✓ Да ли неке групе уживају повлашћени третман у остваривању слободе окупљања? Супротно томе, да ли се неке групе суочавају са непотребним ограничењима?

Слобода удруживања

- ✓ Да ли је слобода удруживања ради формирања политичких странака загарантована и у потпуности заштићена уставом?
- ✓ Да ли су правила која се односе на слободу удруживања јасна и да ли су сви релевантни услови прописани у законодавству?
- ✓ Да ли постоји пуно уживање и поштовање права на удруживање у пракси?
- ✓ Да ли постоје неразумни, непропорционални, непотребни или двосмислени законски услови за регистрацију политичких странака и организација цивилног друштва?
- ✓ Да ли су одлуке које се тичу регистрације политичких странака или организација цивилног друштва законите?
- ✓ Да ли судови имају могућност да благовремено преиспитују одлуке о одбијању регистрације?
- ✓ Да ли су доступни делотворни правни лекови? Да ли се успешно користе?
- ✓ Да ли постоји евиденција о одбијању регистрације или брисања из регистра политичких странака или организација цивилног друштва?
- ✓ Да ли су неке групе посебно негативно погођене ограничењима у погледу права на удруживање?
- ✓ Да ли постоје докази о дискриминацији било које групе од стране власти у погледу права на удруживање?
- ✓ Да ли се неке групе суочавају са непотребним изазовима у раду или спровођењу својих активности? Да ли могу да прикупе средства или се суочавају са неким практичним препрекама у томе?

Слобода изражавања и формирања и поседовања мишљења

- ✓ Да ли је слобода изражавања и формирања и поседовања мишљења у потпуности загарантована и заштићена уставом?
- ✓ Да ли су правила која се односе на слободу изражавања и формирања и поседовања мишљења јасна и да ли су сви релевантни услови прописани у законодавству?

- ✓ Да ли закон дозвољава грађанима и кандидатима да слободно саопштавају информације и идеје о јавним и политичким пословима?
- ✓ Да ли су грађани и кандидати слободни и способни да формирају и поседују ставове, као и да саопштавају информације и идеје о јавним и политичким пословима у пракси?
- ✓ Да ли је грађанима дозвољено да учествују у јавној дебати и објављују политички материјал?
- ✓ Да ли грађани имају слободу да подржавају владу или да јој се супротстављају, без непотребног утицаја или принуде било је врсте?
- ✓ Да ли свако има слободу да тражи, прима и преноси информације и идеје свих врста, без обзира на границе, било усмено, писмено или у штампаном облику, или путем неког другог средства по избору?
- ✓ Да ли постоји историја мешања или ограничавања у приступу слободи изражавања? Слично томе, да ли постоји евиденција о покушајима да се омета слобода грађана да самостално формирају мишљење, без претњи, подстицања или манипулативног мешања?
- ✓ Да ли се грађани суочавају са било каквим ограничењима у остваривању права на слободу изражавања?
- ✓ Да ли постоје нека ограничења, било у закону или у пракси, за политичке дискусије или дебате?
- ✓ Да ли постоје делотворни правни лекови и да ли се успешно користе?
- ✓ Да ли се неке групе, нарочито недовољно заступљени и често рањиви сегменти друштва, суочавају са било каквим дискриминаторним третманом/препрекама у остваривању своје слободе изражавања или формирања и пословања мишљења?

Слобода кретања

- ✓ Да ли постоје ограничења слободе неких од заинтересованих страна да се крећу широм земље или да оду из земље и врате се у њу?
- ✓ Да ли политичке странке и њихови представници имају могућност да се састану са грађанима у свим деловима земље?
- ✓ Да ли грађани који се налазе далеко од свог места пребивалишта имају могућност да смислено учествују у државним и јавним пословима у ширем смислу?

Право на слободу и безбедност личности

- ✓ Да ли је право на слободу и безбедност личности утврђено законом? Да ли се поштује у пракси?
- ✓ Да ли су грађани заштићени од произвољног хапшења и притварања?
- ✓ Да ли су мучење, окрутне и неуобичајене казне забрањене законом? Да ли се такве забране поштују у пракси?

- ✓ Да ли постоји евиденција о кршењима права на слободу и безбедност од претходних избора?
- ✓ Да ли постоје делотворни лекови и да ли се успешно користе? Да ли су неке групе угроженије од других у погледу злоупотребе права на слободу и безбедност?
- ✓ Да ли државни органи једнако третирају све групе када је у питању поштовање права на слободу и безбедност личности?
- ✓ Да ли су неке групе угроженије од других у погледу злоупотребе права на слободу и безбедност?
- ✓ Да ли је понашање органа за спровођење закона и других припадника сектора безбедности неутрално?
- ✓ Да ли је нека међувладина или међународна невладина организација изразила забринутост у вези са поштовањем права на слободу и безбедност личности у земљи?

2. Специфичне околности

Понекад се избори могу одржавати под неубичајеним условима, као што је ванредно стање или други облици државне приправности током којих приступ основним слободама може бити ограничен. У другим околностима, избори могу да доведу до политичких или друштвених тензија које, опет, могу да доведу до насиља, било да је покренуто у земљи или да је у облику стране интервенције. Одржавање избора у овим околностима може да утиче на интегритет процеса и/или поверење јавности у њега. Иако би свако системско политичко или изборно насиље које се догодило током претходних избора требало навести у делу извештаја који се односи на опште информације, акте и случајеве насиља који су се десили током избора који се тренутно посматрају треба навести у одговарајућим деловима извештаја (најчешће у одељцима који се односе на окружење у којем се кампања одвија или на постизборна дешавања).

а. Избори за време ванредног стања

Реагујући на криминалне, побуњеничке или терористичке инциденте великих размера или великог утицаја, насиље или ванредне ситуације у вези са јавним здрављем и природне катастрофе, надлежни органи могу да прогласе ванредно стање или усвоје друге специфичне механизме за бољу заштиту добробити грађана. Ванредно стање се може прогласити на локалном, регионалном или националном

нивоу. Пракса показује да се могу прогласити различити нивои ванредног стања, у којем органи извршне власти имају различите степене овлашћења, у зависности од тежине ситуације и/или законских одредби којима се уређују ванредне ситуације. Међународни уговори предвиђају да државама може бити дозвољено да уведу ограничења одређених основних слобода, људских права и изборних обавеза или да одступе од њих у том периоду.¹⁶

ICCPR и **ЕКЉП** прописују да у време рата или ванредних ситуација које угрожавају живот нације, државе могу да предузимају мере које представљају одступање од обавезе гарантовања права и слободе према тим инструментима, укључујући слободу кретања, удруживања, окупљања и изражавања, али само у оном обиму, како у погледу прописа тако и у погледу трајања, који је неопходан у датим околностима. **ОЕБС-ов Документ из Копенхагена из 1990. године** такође предвиђа да би одступања требало да буду строго ограничена на „ниво који захтева хитност ситуације“. Земље учеснице ОЕБС-а су се такође обавезале да ће обезбедити да „свако одступање од обавеза у вези са људским правима и основним слободама током ванредног стања мора да остане стриктно у границама предвиђеним међународним правом, нарочито релевантним међународним инструментима на основу којих су обавезане, нарочито у погледу права од којих не може бити одступања.“

Одступања након проглашења ванредног стања или усвајања других званичних правних процеса за ванредне ситуације треба да буду званична. Закони којима се уређује ванредно стање треба да обезбеде брзо и независно преиспитивање неопходности таквих одступања од стране законодавног тела. Као и у свим другим случајевима, ограничења треба да испуњавају „троделни тест“ законитости, нужности и пропорционалности и да буду предмет контроле усклађености са законом. Иако неке земље учеснице ОЕБС-а имају уставне или законске забране одржавања избора током ванредног стања, не постоји посебан међународни стандард у вези са организацијом избора током ванредне ситуације. Међутим, јасно је да је добра међународна пракса да демократски избори нису могући без обезбеђивања основних слобода. Успостављање равнотеже између гаранција основних слобода и безбедности или ограничења изазваним бригом за јавно здравље је посебно сложено током избора; стога је неопходно размотрити да ли ограничења или одступања од права и слобода могу утицати на тај процес и на резултате.

¹⁶ Начела о ограничењу и одступању од одредби *ICCPR*-а, која је Комитет УН за економска, социјална и културна права (ЦЕСЦП) усвојио у Сиракузи 1985. године, прецизирају да су одступања оправдана, „само у случају суочавања са ситуацијом изузетне и стварне или непосредне опасности која угрожава живот нације“, и појашњавају да „унутрашњи сукоби и немири који не представљају озбиљну и непосредну претњу по живот нације не могу оправдати одступања“.

У контексту избора, ванредно стање може да утиче на изборни амбијент смањењем права на слободу окупљања (нпр. ограничавање окупљања), изражавања (нпр. забране давања информација медијима); и/или кретања (нпр. полицијски час). Оно такође може да доведе до повећања присуства припадника служби безбедности, укључујући војску, око објеката повезаних са изборима. Коначно, то такође може да захтева измештање изборне инфраструктуре и администрације. У одељак „Политички контекст“ треба укључити чињенице о ванредном стању које је проглашено или је трајало током изборног периода, као и могућа упућивања на веродостојне извештаје међународних организација о његовом утицају на приступ основним слободама. Процену и конкретне појединости које утичу на одређене аспекте изборног процеса треба разрадити у релевантним тематским деловима *ODIHR*-ових извештаја о изборима, на пример у одељцима „Правни оквир“ или „Окружење у којем се одвија кампања“. Такве процене генерално захтевају блиску сарадњу међу аналитичарима, нпр. између политичких и правних аналитичара.

Све земље учеснице ОЕБС-а су 2020. године биле погођене избијањем пандемије COVID-19 и све су предузеле различите мере да спрече њено даље ширење. Током пандемије, државе су морале да балансирају између заштите основних слобода и људских права и мера реакције на ванредну ситуацију. У том смислу, примена аспеката ОЕБС-ове људске димензије је постала изазовнија. У складу са својим мандатом, *ODIHR* је покушао да подсети земље учеснице на њихове обавезе. Објавио је извештај Обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а у погледу људске димензије и одговора државе на пандемију COVID-19, наглашавајући специфичне изазове који проистичу из кризе у читавом подручју ОЕБС-а. У Извештају се наводи преглед обавеза држава приликом проглашавања ванредног стања и ограничавања или одступања од основних слобода, описују се различити утицаји ових мера на демократске институције и људска права и дају препоруке за земље учеснице ОЕБС-а када се буду бавиле таквим или сличним ванредним ситуацијама у будућности.

6. Политичко и изборно насиље

Избори су механизам за мирно политичко надметање између учесника на изборима који се боре за функције. У неким околностима, аспекти изборног процеса могу да буду обележени политичким или друштвеним тензијама; ово је вероватније када су избори предмет манипулације или када заинтересоване стране немају поверења у интегритет процеса.

Политичко насиље се може описати као насиље или претња насиљем од стране државе против недржавних актера (нпр. полицијска бруталност) и

против других држава (нпр. оружани сукоб или рат). Оно такође може да се односи на политички мотивисано насиље недржавних актера против државе (нпр. насилне демонстрације, нереди или државни удар) или против других недржавних актера. Неки случајеви непоступања државе се могу окарактерисати и као облик политичког насиља, нпр. неуспех да се заштити становништво од природних штета или штета проузрокованих људским фактором. **Изборно насиље** се обично односи на дела или претње принудом, застрашивањем или физичком повредом које се врше ради утицаја на изборни процес или надметање. Кандидаткиње и бирачице, недовољно заступљене групе, укључујући националне мањине, али и одређене категорије професија као што су новинари и браниоци људских права могу да буду посебно рањиве и подложне ризику. Ови ризици могу да укључују физичко или психичко насиље (укључујући малтретирање путем интернета), сексистичке или друге понижавајуће коментаре и различите облике застрашивања. Да би се разумело изборно насиље, важно је размотрити његове могуће узроке, који могу да укључују дубоке друштвене и политичке поделе, историјат политичког насиља, високо-ризичну природу избора, забринутост за људска права, слабе државне институције, сиромаштво, социоекономску неједнакост и корупцију.

Потенцијални покретачи изборног насиља могу да буду неправилности или кршења прописа која се дешавају током било ког дела процеса, као што су: неинклузивна регистрација кандидата; неправедни услови кампање и агресивна реторика; нетранспарентни, лоше вођени процеси у погледу изборних резултата; одсуство делотворних правних лекова; перцепција пристрасности институција, укључујући и оних које решавају спорове; немири, манипулације или организациона питања на дан избора; дискриминаторни или нефункционални правни оквири; неправедно или изманипулисано разграничење надлежности; и неинклузивна или дискриминаторна регистрација бирача. Често је циљ ових и других кршења прописа и неправилности да утичу на исход, одреде победнике или обезбеде одобравање или неодобравање на референдуму. По истом принципу, важно је препознати да насиље може да буде дубоко укорено и изазвано факторима ван изборног такмичења, као што су родна или расна мржња. Актери понекад могу да користе изборе као прилику за распиривање друштвених неслога и насиља. Важно је да се у извештајима мисија напомене и наведе да недовољно заступљене групе, као што су жене, националне мањине и особе са инвалидитетом, могу да у неким случајевима буду конкретне мете политичког или изборног насиља, као и посебно рањиве на различите облике насиља.

Изборно насиље може да буде спонтано, на пример када демонстранти реагују на повреде права. Али оно такође може да буде унапред смишљено, спроведено на мање-више планиран начин како би се промовисао одређени циљ, укључујући и политички. Може да се деси током изборног периода, укључујући изборни дан или као реакција на

објављивање резултата, али може да се манифестује и много раније, утичући на општу атмосферу уочи гласања. Сви случајеви политичког насиља, посебно када су систематски, представљају важан део окружења у којем се одржавају избори и стога се њима треба бавити: било у одељку „Политички контекст“, ако се насиље одвија пре изборног периода, у одељку „Окружење у којем се одвија кампања“, ако се догоди током изборне кампање или у одељку „Постизборна дешавања“, ако до тога дође након гласања.

Питања за разматрање:

Ванредно стање

- ✓ Да ли је у земљи проглашено ванредно стање, односно да ли су званично проглашене друге мере у случају ванредне ситуације? Када је проглашено ванредно стање и/или друге мере?
- ✓ Да ли су ванредно стање или мере у случају ванредне ситуације проглашени у складу са уставом и да ли је постигнут политички консензус?
- ✓ Која је то врста ванредне ситуације? Који су различити, уставом предвиђени начини управљања ванредним ситуацијама?
- ✓ Да ли заинтересоване стране у великој мери прихватају разлоге за ванредну ситуацију? Колико је могуће утврдити, да ли су мере у случају ванредне ситуације сразмерне и нужне?
- ✓ Да ли нека ограничења основних слобода испуњавају услове „троделног теста“ законитости, нужности и пропорционалности?
- ✓ Да ли одредбе о проглашењу ванредног стања или других мера у случају ванредне ситуације укључују нека посебна помињања избора?
- ✓ На који начин је проглашење ванредног стања утицало на остваривање људских права и основних слобода?
- ✓ Која су одступања од људских права и основних слобода уведена проглашењем ванредног стања?
- ✓ Да ли су предузете мере за заштиту људских права и основних слобода током ванредног стања?

Политичко и изборно насиље

- ✓ Да ли постоје случајеви политичког или изборног насиља у земљи?
- ✓ Да ли постоји историја политичког или изборног насиља? Да ли су случајеви насиља изоловани инциденти или део шире појаве или организоване стратегије?
- ✓ Ако постоји већи број случајева насиља, да ли су забележени широм земље или су ограничени на одређена подручја?

- ✓ Ко су главни актери и код извршилаца и код жртава насиља?
- ✓ Да ли су неки делови друштва, на пример недовољно заступљене групе, више погођени политичким или изборним насиљем?
- ✓ Како држава реагује на случајеве изборног насиља? Како заинтересоване стране виде ту реакцију?
- ✓ Како насиље и реакције на њега утичу на припреме за изборе?

3. Аспекти окружења

Стандардни *ODIHR*-ов извештај о посматрању избора треба да садржи следеће информације о окружењу:

а. Политички систем и састав (одлазећег) парламента и владе

Информације које се односе на државну структуру и политички систем, укључујући нека упућивања на однос између извршне и законодавне власти, треба одмах јасно представити у извештајима мисије. Информације о саставу одлазећег парламента (и о свим значајнијим изменама у њему) могу да помогну публици да разуме политичка дешавања у земљи од последњих избора. Исто важи и за информације о саставу владе или недавним реконструкцијама владе. У најмању руку, ова информација омогућава читаоцу да боље разуме ко су релевантни политички актери. Поред тога, може да послужи за контекстуализацију наредних делова извештаја, на пример у вези са саставом органа за спровођење избора или доделом бесплатног времена за емитовање током кампање (нпр. када је на снази модел пропорционалне квоте). Коначно, информације указују на то које су политичке снаге које учествују на изборима заступљене и/или се налазе на функцијама.

Информације у вези са саставом парламента и владе треба да садрже родну анализу.¹⁷ Неколико међународних инструмената, укључујући ОЕБС-ова документа, позивају на уравнотежено учешће жена и мушкараца у политичком и јавном животу. Такође захтевају прикупљање и анализу података да би се адекватно проценио, пратио и побољшао положај жена. Према томе, и квантитативна и квалитативна процена заступљености, укључујући удео кључних позиција које заузимају представници различитих полова, заслужују да се наведу у одељку „Политички контекст“.

¹⁷ Сваког месеца Интерпарламентарна унија објављује информације о заступљености жена у националним парламентима.

б. Спровођење претходних избора

Број претходних избора које је *ODIHR* посматрао у земљи учесници треба навести у одељку „Политички контекст“. Може се укључити и кратак резиме налаза из последњег извештаја, посебно ако нису испуњени кључни међународни стандарди за демократске изборе. Иако *ODIHR*-ова методологија искључује поређење избора одржаних у различитим периодима (у једној земљи учесници) и у различитим државама (земљама учесницама), такви подаци могу да буду корисни за читаоце да би боље разумели пут демократског развоја у земљи учесници.

в. Друга релевантна питања

Наведени аспекти којима политички аналитичари треба да се баве, ако су релевантни, у одељку „Политички контекст“, никако нису исцрпни. Иако ове области чине основни део општег политичког окружења у којем се одржавају избори, постоје додатни аспекти који би могли да захтевају разматрање. Неки од најчешћих фактора су:

Владавина права и функционисање демократских институција:

У окружењима у којима постоји забринутост око поделе власти, поштовања владавине права или правилног функционисања демократских институција, на пример у погледу независности правосуђа, то треба да буде разјашњено у одељку „Политички контекст“¹⁸. Такође треба обухватити суштинска, али и процедурална питања, попут знатног погоршања квалитета парламентаризма или озбиљних повреда парламентарне процедуре, као што је изостанак широким и инклузивним консултација са опозицијом и/или цивилним друштвом приликом усвајања закона или кршење других демократских норми.

Политике и праксе у области борбе против корупције: У земљама учесницама у којима је корупција значајна препрека функционисању демократских институција и када се сматра да је распрострањена у јавној управи или када су антикорупцијске политике важна тема у политичком животу, то треба истаћи у одељку „Политички контекст“. Иако се питања транспарентности помињу у неколико тематских одељака у стандардном *ODIHR*-овом извештају о посматрању избора, можда би било добро позабавити се забринутостима у вези са системским одсуством политичке транспарентности

¹⁸ Видети [контролну листу за владавину права Венецијанске комисије](#).

или, супротно томе, позитивно оценити политике којима се обезбеђује транспарентност.

Политички, социјални или изборни протести и бојкоти: Ако су изборном периоду претходили протести, било да су политички, економски или друштвени, или ако неки потенцијални учесници у изборима бојкотују изборе или прете да ће бојкотовати изборе, такође треба размотрити укључивање ових аспеката у одељак „Политички контекст“.

Систем политичких странака или друштвени покрети: Могу се поменути и промене у систему политичких странака, укључујући појаву нових и посебно видљивих политичких странака, али и друштвених покрета који учествују на изборима или обликују програм кампање.

Унутрашња партијска демократија: Питања унутрашње партијске организације се ретко обрађују у извештајима о изборима, али када се појаве било позитивне или негативне посебне ситуације, оне се могу укључити у одељак „Политички контекст“.

Учешће жена, националних мањина и особа са инвалидитетом: Устаљена је пракса да се у одељак „Политички контекст“ укључе бројчани подаци, нпр. подаци о одлазећем саставу законодавног тела рашчлањени по роду, док су шира питања која се односе на учешће жена, националних мањина или особа са инвалидитетом прожета кроз цео *ODIHR*-ов извештај или су покривена у посебним одељцима. Међутим, треба напоменути да се аспекти који се тичу основних услова и други налази или закључци који се односе на укључивање недовољно заступљених група такође могу навести у одељку „Политички контекст“. Њихово навођење може да буде нарочито прикладно када постоје добри разлози да се истакну на почетку извештаја.

Домаћи политички догађаји: Да би се читаоцима омогућило да боље разумеју окружење у којем се одвијају избори, може да буде од помоћи навођење посебно важних скоријих политичких или економских дешавања, на пример, питања као што су протести опозиције или економска криза. У случајевима у којима су избори расписани превремено, можда ће бити потребно да се наведу информације о разлозима за то или кратак преглед догађаја који су убрзали распуштање законодавног тела или крај мандата извршне власти.

Међународна димензија: У земљама учесницама које су оствариле или настоје да остваре важан спољнополитички циљ – на пример, чланство у некој међународној организацији – те информације се

могу укључити у одељак „Политички контекст“. Може се упућивати на извештаје о напретку у испуњавању критеријума за чланство у циљној организацији ако су релевантни за изборе, укључујући у смислу основних информација и контекста.



ПОГЛАВЉЕ III

ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ

Спровођење кампање је кључни и неизоставни део сваког изборног процеса. Кампања пружа прилику учесницима на изборима да представе своје ставове и платформе, а бирачима да се упознају са кандидатима и њиховим предлозима политика. Избори не могу бити демократски без слободне размене идеја међу учесницима, као и између учесника и бирача. Сходно томе, политички плурализам и приступ слободама изражавања, окупљања, удруживања, кретања и права на слободу и безбедност личности представљају неопходне предуслове за истински демократске изборне кампање. Истовремено, државни органи имају обавезу да обезбеде поштовање обавеза преузетих у оквиру ОЕБС-а и међународних стандарда којима се промовише поштена кампања. Ово

поглавље се бави применом основних слобода и обавезом држава да обезбеде слободне и једнаке услове током периода кампање.¹⁹

На демократским изборима, сви учесници морају бити у могућности да слободно и са једнакошћу преносе и промовишу своје поруке, да се састају са бирачким телом, да путују у своје изборне јединице како би дошли до бирача и представили своје програме и ставове. Са друге стране, бирачи морају имати слободу да формирају мишљење без непотребног мешања и треба да буду у могућности да дају свој глас на основу информација. Функционери који се кандидују за реизбор не треба да имају непримерену предност која произлази из њихове тренутне функције. Избори треба да буду без насиља, узнемиравања и застрашивања, подстицања на насиље или мржњу. Било каква ограничења или покушаји ограничавања основних права и слобода током изборног периода од стране државних или недржавних актера треба да се наведу у одељку извештаја „Окружење у којем се кампања одвија“.

Политички аналитичар увек мора да веома обрати пажњу на све формалне препреке за слободну кампању, те да упућује, између осталог, на слово закона и на начин на који се прописи спроводе у пракси. Неки наизглед безазлени прописи, укључујући неке покушаје да се подстакне једнакост — као што је одређивање броја дозвољених билборда по кандидату или величине, формата и ширине платформских памфлета који се могу дистрибуирати бирачима — могу да имају лош утицај на способност бирача да бирају на основу информација. Оваква ограничења могу да негативно утичу на конкурентност кампање и, на крају, на саме изборе. Оптерећујући и груби покушаји да се политичка дебата угуши прекомерним регулисањем не олакшавају ангажовану кампању, нити омогућавају истински демократске изборне кампање.

Приликом процене да ли је окружење у којем се кампања одвија у складу са међународним стандардима за демократске изборе, политички аналитичар настоји да процени:

- › да ли је приступ основним слободама предвиђен правним оквиром и обезбеђен у пракси;
- › плуралност и конкурентност кампање;

¹⁹ Ово поглавље се не бави питањима политичког финансирања и финансирања кампање о којима се говори у ODIHR-овој публикацији [Приручник за посматрање финансирања кампање](#) из 2015. године. Слично томе, ово поглавље се не бави питањима приступа медијима за кандидате и медијског извештавања о кампањи о којима се говори у ODIHR-овој публикацији [Приручник о медијском праћењу за мисије за посматрање избора](#) из 2015. године. О коришћењу друштвених мрежа у кампањама говори се у ODIHR-овој публикацији [Смернице за посматрање изборних кампања на друштвеним мрежама](#) из 2021. године.

- › способност бирача да бирају на основу информација, без притиска или страха да ће бити кажњени;
- › све факторе који су могли негативно да утичу на једнаке услове и/или да неким учесницима на изборима, нарочито функционерима, дају недозвољену предност;
- › да ли су се неки учесници на изборима суочили са неоправданим ограничењима или препрекама у вођењу својих кампања;
- › случајеве насиља, узнемиравања или застрашивања, подстицања на мржњу или чак запаљиве случајеве негативног говора и
- › сваки недозвољени покушај навођења или подмићивања бирача, било кроз директне или кроз мање очигледне облике размене или обећања.

1. Процена окружења у којем се одвија кампања

Устав или примарно право треба да пружи гаранције права неопходних за вођење слободних кампања и да буду допуњени прописима чију примену треба да надзиру надлежни органи управе, као што су органи за спровођење избора (ОзСИ). У неким случајевима, приступ слободама може да буде олакшан посебним одредбама које се примењују током периода кампање. Политички аналитичар треба да испита правни и нормативни оквир, често заједно са правним аналитичарем, и да стекне јасно разумевање начина на који се гарантују основне слободе. Једнако је важно да аналитичари идентификују недостатке у законодавству, које због тога није потпуно у складу или је у супротности са међународним стандардима. Треба да се процени степен примене правила, између осталог и да ли:

- › правни оквир омогућава учесницима и бирачима да слободно остварују своја права и основне слободе;
- › правни оквир обезбеђује атмосферу погодну за поштену и слободну кампању;
- › све политичке странке и/или кандидати имају једнаке шансе да се надмећу, те да ли
- › неки учесници имају предност или су у неповољнијем положају током тог процеса.

Током периода кампање, кршења изборног процеса су често његов неизбежан аспект. Притужбе у вези са кампањом се могу заснивати на широкој лепези проблема, као што су повреде основних слобода и људских права, злоупотребе државних и административних ресурса или куповина гласова. Решавање ових проблема захтева поуздан систем решавања изборних спорова, који укључује свеобухватан правни оквир и независан и делотворан надзор. Институције одговорне за спровођење закона, укључујући органе за спровођење закона, треба да предузму мере да спрече повреде, да решавају све текуће случајеве кршења права, поново успоставе повређена права и казне извршиоце. Треба предузети одговарајуће и пропорционалне мере на исправан, видљив и благовремен начин како би се могући извршиоци одвратили од сличних повреда права у будућности. У **ОЕБС-овом Документу из Копенхагена из 1990. године** земље учеснице су се обавезале да ће обезбедити „делотворну правну заштиту од одлука органа управе како би се гарантовало поштовање основних права и обезбедио правни интегритет“. Процена оквира за решавање изборних спорова, укључујући и повреде права у вези са кампањом, у опису је посла правног аналитичара. Стога политички аналитичар треба да блиско сарађује са правним аналитичарем и да га обавештава о свим потенцијалним проблемима који се појаве у посматрању кампање. Заједно са правним аналитичарем, политички аналитичар треба да испита које су казне предвиђене за кршење прописа о кампањи и да процени да ли су оне делотворне, пропорционалне и одвраћајуће.²⁰

а. Поштовање основних слобода у изборној кампањи

Поштовање основних слобода представља саму срж кампање у демократским изборима. Оне су подједнако важне и за учеснике и за бираче и као такве чврсто су утемељене у главним инструментима међународног права и подржане политичким обавезама, укључујући и оне наведене у ОЕБС-овом Документу из Копенхагена из 1990. године. Приликом оцењивања правног оквира кампање, политички аналитичар треба да испита поштовање основних слобода и права у контексту кампање, како је наведено у законодавству и спроведено у пракси.

Слобода окупљања –У контексту избора, представља право на одржавање политичких скупова и организовање догађаја у оквиру кампање. Као што је наведено у претходном поглављу, свако регулисање слободе окупљања, укључујући и у периодима кампање, треба да буде ограничено на једноставан захтев за обавештавање надлежних органа, најчешће локалних власти, а ређе полиције. Другим речима,

²⁰ За више информација о овој теми, види ODIHR-ову публикацију [Приручник за посматрање решавања изборних спорова](#).

за организовање митинга или других скупова у оквиру кампање не треба да се захтева издавање дозволе од стране било којег органа.

Слобода окупљања је од посебног значаја током периода кампање, када комуникација између учесника и бирача треба да буде олакшана и заштићена. Према томе, у неким окружењима могу да постоје посебна правила за побољшање приступа слободи окупљања током избора. Тамо где, изузетно, постоје нека ограничења, међународни стандарди налажу да се подједнако примењују на све учеснике: на пример, у неким земљама забрањена су окупљања у близини владиних зграда, као и у здравственим и образовним установама. Поред тога, политичке странке и кандидати не треба да буду оптерећени претераним прописима или да се суочавају са административним изазовима, као што су неоправдано ограничење временских термина за одржавање догађаја, неразумни трошкови полицијске заштите или друге неоправдане техничке препреке. Важно је напоменути да земље учеснице имају позитивну обавезу да обезбеде уживање слободе окупљања, која треба да буде доступна свима.

Слобода изражавања и право на мишљење без мешања дају учесницима и бирачима право да изразе своје ставове, а бирачима и право на избор заснован на информацијама. Иако ће се елементима поштовања слободе изражавања и права на поседовања мишљења бавити ODIHR-ов медијски аналитичар у одељку „Медији“ ODIHR-овог извештаја о изборима, политички аналитичар их такође мора проценити у контексту изборне кампање. Два аспекта ове слободе у ствари значе да сви бирачи, кандидати, али и удружења, укључујући политичке странке, морају бити слободни да имају своје ставове и да их саопштавају онако како желе. У интерпретативним изворима наводи се улога слободног преношења информација и идеја о јавним и политичким питањима међу грађанима, кандидатима и изабраним представницима. Посебно се наводи да одређене врсте комуникације, укључујући изборне кампање, не треба да буду предмет ограничења.

Ограничења слободе изражавања се могу сматрати легитимним ако су ограничена на забране изазивања мржње, насиља и промоције тероризма²¹. Са напретком дигиталних медија и друштвених мрежа, запаљива реторика је постала све чешћа током изборних кампања, при чему и бирачи и учесници на изборима прибегавају екстремнијим наративима. Случајеви говора којим се подстиче насиље или

21 Видети члан 20.2 ICCPR и параграф 40.1 ОЕБС [Копенхагенског документа из 1990.](#)

мржња, нарочито када долазе од учесника на изборима или их се тичу, морају бити обрађени у извештају о изборима. Истовремено, важно је препознати да „иако је легитимно кажњавати заговарање које представља подстицање мржње, није легитимно забранити говор који је само увредљив.“²²

Слобода кретања – У контексту избора, ова слобода даје право учесницима на изборима и бирачима да путују широм земље током кампање и изборног периода без непотребних ограничења. Неопходно је да представници политичких странака и кандидати буду у могућности да се састану са бирачима како би им представили своје квалитете и платформе. У изворима државне праксе додаје се да кандидати морају имати слободу да воде кампању, укључујући одржавање митинга и скупова на којима могу најдиректније доћи до бирачког тела. Бирачи такође морају имати слободу да путују, на пример да присуствују догађајима у вези са изборима.

Право на слободу и безбедност личности – У контексту изборне кампање, право на слободу и безбедност је од суштинског значаја за обезбеђивање да учесници на изборима могу слободно да представе своје кандидатуре бирачима без страха од кажњавања. Бирачи, кандидати и представници политичких странака и цивилног друштва треба да имају слободу да учествују у различитим изборним или постизборним догађајима, било да се ради о кампањама или протестима, без страха од кажњавања било које врсте. Као што је већ поменуто у претходним поглављима, у интерпретативним изворима истиче се потреба заштите бирача, политичарки и недовољно заступљених и рањивих група од мешања, принуде и застрашивања. Што се тиче кампање, овим правом се детаљније бавимо у следећим одељцима.

Питања за разматрање:

Слобода окупљања

- ✓ Да ли постоје ограничења слободе окупљања, било у закону или у пракси, која умањују могућност да учесници на изборима организују или воде скупове са бирачима или да бирачи учествују у кампањи?

22 Види Заједничку декларацију (2006) Специјалног известиоца УН-а за слободу мисли и изражавања, Представника ОБЕС-а за слободу медија, Специјалног известиоца ОАС-а за слободу изражавања и Специјалног известиоца за слободу изражавања Афричке комисије за људска права и права народа.

- ✓ Да ли су постојећа ограничења неопходна, да ли служе легитимном интересу и да ли су пропорционална наведеним циљевима?
- ✓ Да ли постоје делотворни правни лекови и да ли се успешно користе?
- ✓ Да ли заинтересоване стране имају право да оспоравају одлуке о забрани окупљања? Да ли судови благовремено решавају спорове?
- ✓ Да ли закон прописује обавезу пријављивања дозволе од надлежних органа за организовање кампања или обавезу организатора да о томе обавесте надлежне органе?
- ✓ Да ли неке групе или учесници на изборима уживају повлашћени третман у остваривању слободе окупљања?
- ✓ Да ли се неке групе/учесници на изборима суочавају са непотребним ограничењима?

Слобода изражавања

- ✓ Да ли учесници на изборима имају слободу да воде кампању без икаквих ограничења у погледу садржаја својих платформи или порука кампање?
- ✓ Да ли се од учесника на изборима тражи да доставе своје материјале за кампању на одобрење неком органу, укључујући и орган за управљање изборима?
- ✓ Да ли грађани имају слободу да разговарају о јавним и политичким питањима без непотребних ограничења?
- ✓ Да ли су бирачи у могућности да самостално формирају мишљење (без насиља или претњи насиљем, принуде, подстицања или манипулативног мешања било које врсте)?
- ✓ Да ли грађани имају право и могућност да изразе подршку било којем кандидату на изборима без непотребног утицаја или принуде било које врсте, нарочито ако то може да наруши или спречи слободно изражавање воље бирача?
- ✓ Да ли грађани имају слободу да воде кампању за изборе? Да ли у практичној примени закона постоје ограничења у слободи изражавања која се односе на формирање и поседовање сопствених мишљења, чиме се умањује вредност учешће грађана на изборима?
- ✓ Да ли су се неки учесници на изборима суочили са било каквим санкцијама због садржаја своје кампање и/или материјала за кампању? Да ли је садржај кампање подстицао мржњу или насиље против неких група?
- ✓ Да ли земља учесница испуњава своју обавезу заштите од подстицања и говора мржње (усмереног на неке групе)?
- ✓ Да ли постоје делотворни правни лекови и да ли се успешно користе?
- ✓ Да ли кампања пружа бирачима довољно садржаја да бирају на основу информација?

- ✓ Да ли се неке групе, нарочито недовољно заступљени и често рањиви сегменти друштва, суочавају са било каквим дискриминаторним третманом/препрекама у остваривању своје слободе изражавања или слободе формирања мишљења током кампање?

Слобода кретања

- ✓ Да ли представници странака и кандидата имају слободу и да ли су у могућности да слободно путују и састају се са бирачким телом?
- ✓ Да ли бирачи имају слободу и да ли су у могућности да се слободно крећу како би присуствовали догађајима у оквиру кампање или се повезивали са учесницима на изборима и другим бирачима?

Право на слободу и безбедност личности

- ✓ Да ли су неки учесници на изборима или њихове присталице изложени насиљу, застрашивању или узнемиравању? Ако јесу, од кога?
- ✓ Да ли у закону постоје одредбе које се односе на имунитет учесника на изборима током периода кампање?
- ✓ Да ли су неке групе угрожене од других у погледу злоупотребе права на слободу и безбедност?
- ✓ Да ли државни органи једнако третирају све групе?
- ✓ Да ли се органи за спровођење закона понашају неутрално?
- ✓ Да ли су неки учесници на изборима или њихове присталице изложени насиљу, застрашивању или узнемиравању? Ако јесу, од кога?

Укљученост

- ✓ Да ли жене, националне и друге мањине и маргинализоване групе уживају једнак приступ основним слободама?
- ✓ Да ли постоје ограничења са којима се недовољно заступљене групе суочавају у приступу основним слободама током кампање?
- ✓ Да ли је делотворан правни лек доступан и да ли га успешно користе мањине и маргинализоване групе?
- ✓ Да ли су надлежни органи проактивни у својим напорима да олакшају учешће недовољно заступљених група у кампањи?
- ✓ Да ли жене, националне и друге мањине и рањиве групе уживају једнак приступ основним слободама?
- ✓ Да ли постоје афирмативне мере које омогућавају особама са инвалидитетом да ефективно учествују у изборном процесу, укључујући да имају приступ информацијама о кампањи као бирачи и могућности да допру до бирачког тела као кандидати?

6. Слободна и поштена атмосфера за кампању

Земље учеснице ОЕБС-а су се обавезале да ће обезбедити слободне и поштене услове кампање. Поред истицања неопходности потпуног поштовања основних слобода, у ОЕБС-овом Документу из Копенхагена из 1990. године детаљније је представљено како су се земље учеснице обавезале да обезбеде слободне и поштене кампање. Наиме, земље су се обавезале да ће се постарати да законодавство обезбеди окружење у којем ће учесници на изборима имати слободу да представе своје кандидатуре без неоправданог мешања, а бирачи ће моћи да бирају без притиска или навођења.

У ставу 7.7 ОЕБС-овог Документа из Копенхагена из 1990. године предвиђено је да ће земље учеснице „обезбедити да закони и државна политика дозвољавају вођење политичких кампања у слободној и поштеној атмосфери у којима политичке партије и кандидати неће бити спречавани, било административним мерама, насиљем или застрашивањем, да слободно изразе своје ставове и мишљења, или гласачи онемогућавани да их чују и дају свој глас слободно, без страха да ће бити кажњени“. (став 7.7);

У суштини, да би се обезбедила „слободна и правична атмосфера“ за кампању, законодавство мора да заштити учеснике на изборима и бираче од насиља, застрашивања и принуде, укључујући покушаје претњи или подмићивања. Такође мора да заштити бираче од различитих облика директног и индиректног притиска: не само да изађу на гласање или дају глас одређеном учеснику на изборима, већ и да присуствују догађајима у оквиру кампања или да покажу подршку одређеном кандидату. Хапшења и притварања кандидата или њихових присталица, ометање догађаја у оквиру кампање, неоправдано мешање полиције (и у неким случајевима само присуство органа за спровођење закона) или уништавање материјала за кампању могу указивати на настојања да се застраше учесници на изборима и њихове присталице. Органи за спровођење закона се морају понашати неутрално; када се посматрају и процењују догађаји у кампањи, од великих митинга до мањих окупљања на раскршћима, важно је испитати и обим присуства полиције и њено понашање. Директне и индиректне мере које могу да утичу на одзив на догађаје у кампањи такође треба проценити у односу на правни оквир и навести у одељку „Окружење у којем се одвија кампања“.

Стандард „слободне и правичне атмосфере“ за вођење кампање такође значи да кандидати, партијски активисти и активисти у кампањи, као и бирачи уопште, треба да буду заштићени од отказа или претњи отказом. Ово је посебно важно у случају неких специфичних или

рањивих група бирача или кандидата као што су студенти, запослени у јавном сектору, припадници оружаних снага или друге друштвене групе које могу да буду изложене политичком притиску.

Куповина гласова или наводи о куповини гласова и даље постоје у изборним кампањама у неким земљама учесницама. Ова пракса се генерално дефинише као давање или обећавање новца, робе или услуга у замену за подршку бирача. У многим случајевима, питање куповине гласова је директно повезано са тајношћу гласања. Куповину гласова може бити веома тешко открити и посматрати. Политички аналитичар треба да утврди да ли постоје законске забране куповине гласова и да прати све веродостојне наводе о куповини гласова, настојећи да их провери у различитим изворима и утврди да ли су предмет формалних притужби. Такође треба да утврди како надлежни органи реагују на ове наводе, ако уопште реагују. Државни органи имају обавезу да се позабаве уверљивим пријавама о куповини гласова или притисцима на бираче. Када нема проактивног приступа, већи број навода може да умањи поверење јавности у процес. Као што је даље разрађено у наставку текста, дугорочни посматрачи имају кључну улогу у посматрању таквих случајева у регионима које посматрају.

Осим застрашивања и подстицања по принципу „штапа и шаргарепе“, постоје и други фактори који могу да утичу на целокупну атмосферу кампање. Нарочито запаљива реторика, као што су случајеви мржње или екстремног националистичког говора, али и други агресивни облици „негативне кампање“ могу да угуше дебату и на крају доведу у питање способност бирача да се упознају са садржајем платформи учесника на изборима на начин који им омогућава да бирају на основу информација. У целини гледано, говор који подстиче насиље и мржњу треба регулисати у складу са међународно признатим начелима, стандардима и обавезама. Често је теже бавити се питањима популистичке реторике, хипер-страначја или екстремне поларизације, који могу да спрече смислену дискусију међу учесницима на изборима и/или њиховим присталицама, остављајући бирачима мање могућности да се едукују о програмима и платформама политичких странака и кандидата који се надмећу за функцију. Приликом извештавања о таквим случајевима, важно је размислити и о одговорима на њих, укључујући и од државе, која у неким околностима има позитивну обавезу да поступа, као и о негативној реакцији цивилног друштва и грађана у целини.

Питања за разматрање:

- ✓ Да ли правни и нормативни оквири ефективно обезбеђују слободну и поштenu атмосферу за вођење кампање за све учеснике на изборима?
- ✓ Да ли правни и нормативни оквири садрже довољна и јасна правила кампање чији је циљ да обезбеде слободно и поштено окружење у којем се кампања одвија?
- ✓ Да ли правни и нормативни оквири делотворно штите слободу кандидата да допру до бирачког тела и пренесу своје поруке? Да ли се правила примењују на цео период кампање?
- ✓ Да ли мере државе доприносе слободном и поштенom окружењу у којем се кампања одвија? Да ли нека административна мера спречава политичке странке или кандидате да слободно износе своје ставове и/или квалификације?
- ✓ Да ли нека административна мера забрањује бирачима да учествују у кампањи, да сазнају или разговарају о ставовима или квалификацијама кандидата?
- ✓ Да ли кривични закони (или управни или други прописи) забрањују застрашивање или принуду бирача? Да ли се они спроводе у пракси када су у питању кршења изборног процеса?
- ✓ Да ли се закони и прописи који уређују кампање спроводе у пракси?
- ✓ Да ли постоји опште поштовање политичког плурализма у кампањи?
- ✓ Да ли се учесници на изборима суочавају са неоправданим ограничењима, прописаним законом или у пракси, у организовању и/или вођењу својих кампања?
- ✓ Да ли постоје докази или да ли има навода о насиљу, притисцима, застрашивању или узнемиравању бирача током кампање? Који фактори могу бити од помоћи у процени њихове веродостојности? Да ли се наводи одмах истражују?
- ✓ Да ли су куповина гласова и други недозвољени облици навођења бирача законом забрањени? Да ли преовлађују наводи о куповини гласова или другим навођењима? Да ли су веродостојни? Да ли одмах истражени?
- ✓ Да ли је нека група бирача, као што су запослени у јавном сектору, изложена притисцима, претњама или застрашивању или обрнуто, неким облицима недозвољеног навођења?
- ✓ Како надлежни органи одговарају на наводе о насиљу, притисцима, застрашивању или узнемиравању бирача? Да ли имају проактиван приступ?
- ✓ Да ли се лица која крше правила кампање позивају на одговорност?
- ✓ Да ли је негативна кампања истакнута карактеристика избора? Која је њена природа и како утиче на способност бирача да бирају на основу информација? Да ли се у кампањи појављују случајеви подстицања и/или говора мржње?
- ✓ Да ли државни органи или други изборни актери предузимају неке радње у борби против подстицања или говора мржње?

- ✓ Да ли су успостављени неки (етички) кодекси понашања учесника на изборима којима се регулише понашање у кампањи? Ако постоје, који је њихов правни статус? Ко је потписао кодекс понашања? На која се питања односи?

в. Једнак третман и једнаке могућности

Препознајући концепт правичности као централни током избора и периода кампање, у ОЕБС-овом Документу из Копенхагена из 1990. године земље учеснице ОЕБС-а су се обавезале да ће пружити једнаке могућности за надметање учесника на изборима. Једнаки услови су основни део поштених избора. То значи да држава има обавезу да обезбеди једнак третман учесника на изборима, како у закону тако и у пракси, без обзира на њихове политичке ставове или интересе које заступају. Међународни и регионални уговори забрањују дискриминацију и предвиђају да сви морају бити једнаки пред законом. У интерпретативним изворима се додаје да нико не треба да буде дискриминисан или у било каквом неповољном положају због своје кандидатуре или политичке припадности. У изворима државне праксе додаје се да сви политички учесници на изборима треба да имају исту могућност да бирачком телу представе своје платформе или програме, што значи да треба да имају исто време за кампању и да на њих треба да се примењују исти закони или правила којима се регулише коришћење јавних простора за кампању. Новоосноване политичке странке треба да буду у могућности да се такмиче у поштем околностима са групама које већ имају одређену позицију.

У ставу 7.6 ОЕБС-овог Документа из Копенхагена из 1990. године прописује се да ће се политичким странкама и организацијама обезбедити „неопходне правне гаранције које им омогућавају да се међусобно такмиче на основу **једнаког третмана** пред законом и од стране власти“.

Регулисање неких од следећих аспеката би, под одређеним околностима, могло да доведе до неједнаког третмана учесника на изборима:

- обавеза да учесници на изборима доставе политичке програме или поруке кампање на преглед или одобрење од стране надлежних органа;
- додељивање ОзСИ улоге организатора догађаја у кампањи или распореда кампања учесника на изборима и

- › нејасна правила о коришћењу јавних простора за догађаје у кампањи или за излагање материјала.

Насупрот томе, у неким земљама учесницама постоје и примери наметнуте једнакости, као што је обавеза да свако од учесника на изборима користи подједнак број билборда које је обезбедила држава, при чему је политичким странкама и кандидатима фактички забрањено да осмисле сопствене стратегије кампање како би самостално привукли бираче. Иако може да изгледа да је ово знак да постоје једнаки услови, таква једнакост може да буде вештачка и супротна стварној конкуренцији.

Питања за разматрање:

- ✓ Да ли правни и нормативни оквир у довољној мери обезбеђују једнакост могућности учесника на изборима? Да ли они адекватно штите учеснике на изборима од неједнаког третмана?
- ✓ Да ли сви учесници на изборима имају право на једнаку законску заштиту без дискриминације? Да ли сви учесници на изборима имају једнаке могућности за кампању, како по закону, тако и у пракси?
- ✓ Да ли постоје ограничења са којима се неке политичке странке или кандидати суочавају, а која умањују једнак третман и/или једнаке могућности? Да ли су ове препреке прописане законом или потврђене у пракси?
- ✓ Да ли се сви учесници на изборима суочавају са једнаким препрекама или су неки у неповољнијем положају од других?
- ✓ Коју улогу има, ако је има, орган за управљање изборима у омогућавању организације догађаја у кампањи или излагања изборног материјала?
- ✓ Да ли је правовремени правни лек доступан у случају кршења права учесника на изборима на једнак третман?
- ✓ Да ли су надлежни органи проактивни у обезбеђивању једнаког третмана и једнаких могућности учесницима на изборима?

г. Злоупотреба административних ресурса

Нешто што може негативно да утиче на правичност изборне кампање и на једнак третман и једнаке могућности за све учеснике на изборима, а што се често примећује у целом региону ОЕБС-а, јесте недозвољено коришћење предности функционерске позиције или злоупотреба административних ресурса. Иако недозвољена предност функционерске позиције може да има различите облике, углавном се манифестује као злоупотреба административних ресурса, злоупотреба положаја у

сврхе кампање или, шире гледано, коришћење парламентарне већине за израду, усвајање и спровођење закона који су повољнији за оне који су на власти. Међународне смернице наводе да не треба злоупотребљавати јавне материјалне, финансијске или људске ресурсе за пружање подршке једној или више политичких странака или кандидата, односно за деловање против њих. Ово може укључивати буџетска и финансијска средства државних органа и локалне управе, јавне просторије и просторе, јавне службенике и возила или финансирање учесника на изборима од стране правних лица у државном или делимичном државном власништву или државно контролисаних правних лица. Коначно, прописује се и да државни органи не најављују и не користе програме или инфраструктурне пројекте финансиране из буџета, не нуде запошљавање у јавном сектору или социјална давања, не повећавају плате или пензије, често под нејасним или повлашћеним условима, као начин привлачења бирача у периоду кампање или непосредно пре тог периода.²³

Да би се од тога заштитило, у закону треба да буде јасно наведено да јавним службеницима није дозвољено да учествују у кампањи у свом службеном својству, већ само ван радног времена. Поред тога, јавни службеници никада не треба да буду принуђени или подстицани да учествују у кампањама и/или да направе неки одређени избор приликом гласања (да гласају или не гласају за неку политичку странку или кандидата). Закон може да забрани или на други начин уреди најаву пројеката са већим буџетским импликацијама, као што су велики инфраструктурни пројекти, током периода кампање или након расписивања избора, чиме се спречава њихова злоупотреба за потребе кампање. Коначно, законодавство треба да уреди поступке и казне чији је циљ одвраћање од таквих кршења изборног процеса.

Како би се заштитило једнако уживање права и спречила недозвољена предност функционера, **став 5.4 ОЕБС-овог Документа из Копенхагена из 1990. године** предвиђа „јасно раздвајање државе и политичких странака, а нарочито да политичке странке неће бити спојене са државом“.

Из међународне добре праксе произлази одредба да функционери не смеју да покушавају да искористе предности свог службеног положаја да би стекли непоштену предност током изборних кампања. Политички аналитичар треба да процени да ли функционер испуњава

²³ За више информација о овој теми, види [Заједничке смернице ODIHR-а и Венецијанске комисије Савета Европе за спречавање и реаговање у случају злоупотребе административних ресурса током изборних процеса](#).

неопходну и неизбежну институционалну улогу или на изборима наступа тако да злоупотребљава службени положај. Ово не спречава кандидате који су функционери да се кандидују на изборима и воде кампању ван службених дужности или радног времена и без употребе административних ресурса. Треба напоменути да не морају све предности које произлазе из обављања службене дужности нужно довести у питање стандард описан у ставу 5.4 ОЕБС-овог Документа из Копенхагена из 1990. године. У практичном смислу, многи облици злоупотребе ресурса или злоупотребе положаја су подједнако добро формирано као аспекти који нарушавају једнаке услове учешћа на изборима описане у ставу 7.6. У неким околностима, може да буде примереније ослонити се на обавезу пружања једнаких могућности учесницима на изборима.

У неким земљама учесницама ОЕБС-а није неуобичајено да функционери користе јавне зграде за потребе кампање, док други учесници на изборима немају такву привилегију. Ово се такође може односити на постављање реклама за кампању, као што су банери или билборди, на површини у јавном власништву. Супротно томе, иако се правила у различитим земљама учесницама ОЕБС-а разликују, у неким од њих се од функционера који се кандидују за још један мандат на функцији може тражити да се повуку са својих позиција током кампање.

У настојању да сузбију недозвољене предности које пружа јавна функција и њихову злоупотребу у сврху реизбора, неке земље учеснице забрањују најављивање великих јавних радова или програма социјалне помоћи током одређеног периода пре избора. Није неуобичајено да функционери представљају своја функционерска достигнућа у оквиру кампање за реизбор, али кампање јавног информисања које се плаћају из државног буџета и које су најављене или започете док је изборна кампања у току могу се у неким случајевима увек преклапати са порукама кампање учесника на изборима са намером да се тако збуне бирачи у корист функционера.

Питања за разматрање:

- Да ли постоји јасна подела између државе и политичких странака како у закону тако у пракси?
- Да ли постоје одредбе у закону чији је циљ да ублаже утицај предности функционерског положаја?
- Да ли постоје недостаци у закону или прописима које политичка странка или кандидат на власти злоупотребљава?

- Да ли је закон јасан у вези са забранама злоупотребе државних ресурса за кампању?
- Да ли постоји закон о борби против корупције који може да има улогу у сузбијању злоупотребе јавних ресурса или злоупотребе положаја?
- Да ли правни или нормативни оквир укључује заштитне мере које штите запослене у јавном сектору од недозвољеног притиска или навођења?
- Да ли кампање неког учесника на изборима имају неправедну корист од државних ресурса?
- Да ли постоје једнаки услови за све учеснике на изборима? Ако не постоје, који фактори негативно утичу на једнакост услова?
- Да ли се спроводе постојећи закони? Да ли се кршења истражују и/или кажњавају?
- Да ли су казне за злоупотребу ресурса довољно одвраћајуће?

д. Учешће жена, националних мањина и особа са инвалидитетом у изборној кампањи

Као што је наведено на почетку овог приручника, посебни делови ODIHR-ових извештаја о изборима треба да садрже појединости о учешћу различитих традиционално недовољно заступљених група у изборном процесу. То обухвата националне мањине, особе са инвалидитетом и жене. Политички аналитичари у својим проценама окружења у којем се одвија кампања нарочито треба да обрате пажњу на одредбе у правним и нормативним оквирима који се односе на ове често више маргинализоване групе, као и да свеобухватније процене услове за њихово учешће у активностима кампање и укључивање у изборе. Такође треба да размисле о понашању релевантних институција, укључујући орган за управљање изборима и субјекте који су посебно овлашћени да штите права недовољно заступљених група. У ту сврху, политички аналитичар треба да одржи састанке са представницима таквих институција.

Политички аналитичар или, ако је ангажован, аналитичар за националне мањине такође треба да процени ниво учешћа националних мањина у изборној кампањи. Треба да испитају и да ли су учесници на изборима који представљају националне мањине добили исте могућности да воде кампању као и други учесници. Неки од аспеката које аналитичари треба да узму у обзир приликом процењивања су: да ли припадници националних мањина, као појединци и групе, имају приступ основним слободама и људским правима током периода кампање,

укључујући и подручја са великом концентрацијом мањина; да ли су у могућности да несметано присуствују кампањама; да ли могу да користе олакшице за кампању и да приказују материјале за кампању под истим условима као и други учесници на изборима; да ли могу да воде кампању на језицима мањина; и да ли постоји нека кампања против мањина коју воде други учесници на изборима или групе.²⁴

У ставовима од 30. до 39. ОЕБС-овог Документа из Копенхагена из 1990. године земље учеснице су препознале да „питања која се односе на националне мањине могу да буду решена на задовољавајући начин у демократском политичком оквиру“ и да „поштовање права припадника националних мањина као део универзално признатих људских права је суштински фактор за мир, правду, стабилност и демократију у земљама учесницама.“ У том документу се такође наводи: „Земље учеснице ће поштовати право припадника националних мањина на ефективно учешће у јавним пословима, укључујући учешће у пословима који се односе на заштиту и промовисање идентитета таквих мањина.“ У том документу се такође наводи: „Земље учеснице ће поштовати право припадника националних мањина на ефективно учешће у јавним пословима, укључујући учешће у пословима који се односе на заштиту и промовисање идентитета таквих мањина.“

Важан аспект *ODIHR*-ових изборних активности је посматрање и процена учешћа особа са инвалидитетом на изборима. У складу са *ODIHR*-овом методологијом посматрања избора, политички аналитичар треба да процени да ли су особе са инвалидитетом у могућности да добијају информације од политичких странака и кандидата и да учествују у кампањама како би бирале на основу информација. У процени треба да се налази и разматрање да ли су кандидати са инвалидитетом могли слободно да воде кампању и да ли имају једнаке могућности да се надмећу на изборима. Неки од примера добре праксе у региону ОЕБС-а су следећи: материјали које је израдила држава ради објашњења и промовисања законских обавеза које се примењују на политичке странке у складу са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом; производња информација о кампањи, једнако за све учеснике у изборима, нарочито намењених бирачима са оштећењем слуха или вида; или обезбеђивање јавних средстава за покривање додатних трошкова са којима се кандидати са инвалидитетом могу суочити, као што су превоз и превод на знаковни језик.²⁵

24 За више информација о овој теми, види *ODIHR*-ов Приручник за посматрање и промовисање учешћа националних мањина у изборним процесима.

25 За више информација о овој теми, види *ODIHR*-ов Приручник за посматрање и промовисање учешћа националних мањина у изборним процесима и *ODIHR*-ове Смернице за унапређење политичког учешћа особа са инвалидитетом.

У више претходно наведених тачака из **ОЕБС-овог Документа из Копенхагена из 1990. године** захтева се од земаља учесница да обезбеде једнака права и могућности за све. Поред тога, у ставу 5.9 Документа, земље учеснице су се сложиле да су „сва лица једнака пред законом и без било какве дискриминације имају право на једнаку законску заштиту. У том смислу, законом се забрањује свака дискриминација и свим лицима се гарантује једнака и делотворна заштита од дискриминације по било ком основу.“

Све земље учеснице ОЕБС-а признају једнакост између жена и мушкараца и обавезале су се да ће промовисати једнаке могућности за унапређење пуног учешћа жена у свим аспектима политичког и јавног живота. Ниво укључености жена у изборну кампању може да буде кључни показатељ целокупног вођења и демократског карактера изборног процеса. У том смислу, политички аналитичари треба да процене учешће жена у кампањи. Треба да се упознају са постојећим законским и нормативним оквирима кампање, као и интерном политиком странке. Треба да утврде да ли ова документа укључују посебне мере за подршку учешћу жена, додатна финансијска средства и/или време емитовања у медијима за кандидаткиње или политичке странке са већим уделом жена које се кандидују на изборима. Такође треба да процене способност кандидаткиња да воде кампању, укључујући и мање видљиве аспекте, као што су доступност средстава политичких странака и ресурса за кандидаткиње.²⁶ Политички аналитичар такође треба да испита да ли и у којој мери жене активно учествују у кампањи, на које начине им се учесници у кампањи обраћају и које су њихове потребе као бирача, као и да ли се оне појављују или помињу у материјалима и порукама кампање.

Иако **ОЕБС-ов Документ из Копенхагена из 1990. године** садржи већину конкретних обавеза које се односе на изборе и забрану дискриминације, главни стандарди ОЕБС-а о родној равноправности укључени су у Документ из Москве из 1991. године и Документ из Истанбула 1991. године, Повељу за европску безбедност, као и одлуке Министарског савета.

Политички аналитичар треба да усвоји исти приступ за све недовољно заступљене групе: треба да процени да ли ове групе учествују у кампањи; меру у којој им се учесници на изборима обраћају или се баве њиховим потребама током кампање и у материјалима за кампању; као и да утврди који фактори спречавају веће учешће ових група и које се мере, ако их има, предузимају за решавање ових недостатака.

²⁶ За више информација о овој теми, види ODIHR-ов [Приручник за праћење учешћа жена у изборима](#).

Упркос знатним напорима земаља учесница ОЕБС-а да заштите и унапреде учешће недовољно заступљених група у јавном и политичком животу, пракса показује да су представници ових група и даље изложени узнемиравању, застрашивању, а често и насиљу. Недовољно заступљене групе су постале рањивије појавом нових медија и друштвених мрежа, који су постали преносници негативне, агресивне и запаљиве реторике која често подстиче мржњу, па чак и насиље. У изборним периодима често долази до појачаног ширења мржње путем интернета. Потребни су даљи напори свих релевантних актера, укључујући земље учеснице ОЕБС-а, политичке странке и друге изборне актере, да заштите и унапреде учешће рањивих група на изборима, а задатак политичког аналитичара је да процени напоре различитих заинтересованих страна током избора.²⁷

Питања за разматрање:

Општа питања

- Да ли правни или нормативни оквир садржи питања о укључивању недовољно заступљених група у кампању? Да ли се оне спроводе на задовољавајући начин?
- Да ли постоје услови који омогућавају укључивање недовољно заступљених група у кампању?
- Да ли недовољно заступљене групе активно учествују у кампањи? Са којим се ограничењима суочавају?
- У којој се мери, ако уопште, политичке странке или кандидати обраћају бирачима и/или баве потребама бирача из недовољно заступљених група?
- Да ли се у кампањи изражавају негативна становишта према некој недовољно заступљеној групи?
- Да ли су надлежни органи проактивни у својим напорима да елиминишу изазове са којима се суочавају учесници на изборима или бирачи из недовољно заступљених група?
- Да ли постоје случајеви насиља, застрашивања или узнемиравања – или обрнуто, подстицања – недовољно заступљених група током кампање? Има ли примера да се у кампањи користи запаљива реторика?
- Да ли су рањиве групе подложне узнемиравању на друштвеним мрежама?
- Да ли су надлежни органи проактивни у својим напорима да олакшају учешће незаступљених група у кампањи?

27 За више информација о овој теми, види ODIHR-ову публикацију [Смернице за посматрање изборних кампања на друштвеним мрежама](#).

- Да ли су надлежни органи проактивни у решавању случајева насиља, застрашивања и узнемиравања, или обрнуто, недозвољених облика подстицања у односу на недовољно заступљене или рањиве групе?

Националне мањине

- Тамо где се језици националних мањина често користе, да ли учесници на изборима или бирачи имају слободу и могућност да их користе током кампање?
- Тамо где се језици националних мањина често користе, да ли се учесници на изборима током кампање обраћају бирачима на језицима њихове националне мањине?
- Да ли су доступна додатна средства којима би учесници на изборима покрили трошкове писаног или усменог превођења на језике националних мањина?
- Да ли се учесници на изборима у кампањи баве бирачима који су припадници националних мањина и/или њиховим потребама?
- Да ли су бирачи који су припадници националних мањина у могућности да бирају на основу информација?

Особе са инвалидитетом

- Да ли су учесници на изборима и бирачи са инвалидитетом у могућности да учествују у кампањи? Које су неке од препрека са којима се суочавају кандидати и бирачи са инвалидитетом?
- Да ли се учесници на изборима у кампањи баве бирачима са инвалидитетом и/или њиховим потребама?
- Да ли су на располагању додатна средства да се изједначе услови за учеснике на изборима са инвалидитетом? Да ли су на располагању додатна средства за помоћ учесницима на изборима да допру до бирача са инвалидитетом?
- Да ли су бирачи са инвалидитетом у могућности да бирају на основу информација?

Учешће жена

- Да ли су жене активне учеснице у кампањи, као учеснице на изборима и као бирачице?
- Који фактори спречавају веће учешће жена у кампањи?

- Да ли постоје посебне мере за подршку укључивању жена у кампању?
- Да ли постоје доступни ресурси, укључујући и директно и индиректно државно финансирање кампање, за подржавање укључивања кандидаткиња или за изједначавање услова?
- Да ли политичке странке имају интерне механизме за подстицање унапређења учешћа жена?
- Да ли се жене појављују у кампањи? Да ли се учесници у кампањи обраћају њима или њиховим потребама као бирачицама?

ђ. Друга релевантна питања

і. Трајање кампање

Добра је пракса да се период кампање дефинише законом или управним прописима, како би се свим учесницима на изборима обезбидиле једнаке могућности да учествују у кампањи и да представе своју кандидатуру слободно без непотребних ограничења. Да би се то постигло, изборна кампања треба да има јасно дефинисану полазну тачку која је подједнако применљива на све учеснике на изборима. Период кампање треба да траје довољно дуго да омогући политичким странкама и кандидатима да развију и спроведу своје стратегије кампање и делотворно информишу бирачко тело о својим платформама и програмима.

Политичке обавезе указују на то да се могу поставити разумна ограничења на одређене активности током периода кампање, као што је забрана вођења кампање непосредно пре изборног дана (тзв. период „изборне тишине“) како би се омогућило размишљање и заштитило право бирача да дају свој глас без непримереног притиска. Исто тако, могу да постоје ограничења за објављивање анкета о изборима пре гласања или резултата излазних анкета док је гласање у току на дан избора. Иако таква ограничења могу да буду прихватљива у неким случајевима, опсежне забране објављивања анкета изазивају забринутост у вези са поштовањем начела слободе изражавања и права на примање и ширење информација.

Питања за разматрање:

- Да ли је званични период кампање дефинисан законом или другим прописима? Да ли сви учесници на изборима или трећа лица поштују временски оквир?
- Да ли је званични временски период који је одређен за кампању адекватан?

- Да ли се учесницима на изборима пружа једнако време и могућност да се надмећу током кампање?
- Ако је примењиво, да ли се сви учесници на изборима и треће стране придржавају прописа о изборној тишини?

ii. Прекомерно регулисање кампање

Прекомерно регулисање активности у кампањи у неким случајевима може да буде у супротности са словом или духом међународних стандарда за демократске изборе. Неки од најчешћих примера прекомерно регулисаног окружења у којем се одвија кампања су:

- обавеза тражења дозволе за одржавање догађаја у кампањи;
- одредбе о томе да се надлежни органи обавештавају о догађају неразумно дуго унапред;
- забране спровођења кампање на централним локацијама;
- поступци одобравања материјала, порука и слогана у кампањи или величине/формата билборда и постера и
- друге административне препреке, које непотребно оптерећују, а можда и онемогућују, организацију и вођење ефективне кампање.

Индиректније препреке укључују неубичајено високе захтеве у погледу испуњавања безбедносних стандарда за масовна окупљања, високе трошкове полицијске заштите и сервиса за чишћење јавних површина или друге сличне захтевне мере које оптерећују способности учесника на изборима, нарочито опозиционих странака и кандидата са мањим ресурсима и лошијом организацијом.

Питања за разматрање:

- Како је регулисана кампања, законом и другим актима, попут оних која издаје орган за спровођење избора?
- Да ли је ниво регулисаности кампање одговарајући за спровођење демократских избора?
- Да ли се учесници на изборима суочавају са неоправданим ограничењима, прописаних законом или у пракси, у организовању или вођењу својих кампања?
- Да ли су закони и прописи правични и да ли се спроводе на једнак и доследан начин?
- Да ли су сами учесници на изборима пристали да се саморегулишу, на пример потписивањем заједничког кодекса понашања или на други начин?

iii. Постизборна дешавања

У ретким случајевима, активности агитовања или информисања јавности од стране учесника на изборима спроводе се и након изборног дана или законом прописаног периода кампање. У земљама у којима се то дешава, то треба навести у одељку „Постизборна дешавања“ *ODIHR*-ових извештаја о изборима. Опис и процена ових активности су у опису посла политичког аналитичара.

Овакви догађаји често могу да буду део протеста учесника на изборима или бирача, који често представљају опозицију, као начина за изражавање незадовољства вођењем изборног процеса или његовим исходом. Приликом процене постизборних дешавања, политички аналитичар треба да узме у обзир поштовање основних слобода и људских права, способност изборних актера (бирача, учесника на изборима, организација цивилног друштва) да одржавају јавне догађаје и протесте, да идентификује кључне захтеве и поруке са постизборних догађаја, било да су мирни или насилни, и да прецизира улогу надлежних органа, полиције или припадника безбедносног сектора на таквим догађајима.

Питања за разматрање:

- Да ли се у постизборном периоду поштују основне слободе и људска права?
- Да ли је учесницима на изборима или другим заинтересованим странама дозвољено да одржавају јавне догађаје након изборног дана?
- Ко су главни организатори тих догађаја?
- Које су кључне поруке на тим догађајима?
- Колико су велики и распрострањени ти догађаји?
- Да ли су ти догађаји мирни или насилни? Колико су чести случајеви насиља?
- Која је улога полиције, пружалаца услуга безбедности или других органа власти на овим догађајима? Да ли постоји прекомерна употреба силе од стране полиције или припадника сектора безбедности?

2. Процена спровођења кампање

Иако други аналитичари из главног тима могу да се баве неким политичким информацијама или информацијама о изборној кампањи, политички аналитичар има целокупну одговорност за процену изборне кампање. Осим спровођења анализе писаних материјала и анализе прописа, политички аналитичар ће се обично састати са

великим бројем и широком лепезом заинтересованих страна. На овим састанцима, политички аналитичар треба да експлицитно пита да ли учесници на изборима и други изборни актери имају неке недоумице у вези са деловима правног оквира који се односе на кампању, као и са применом закона, а нарочито аспектима наведеним у претходним одељцима. Наравно, аналитичар треба да разговара о искуству учесника на изборима у досадашњем вођењу кампање, програмима учесника на изборима или темама којима се баве, као и методама и стратегијама које планирају да користе.

Политички аналитичари разговарају са представницима политичких странака и кандидатима; да би одржали непристрасност, увек треба пажљиво да планирају ове састанке, да буду свесни како и када се шаљу позиви и да обавезно слушају гласове са свих страна политичког спектра. Иако постизање савршене равнотеже можда није увек могуће, неопходно је настојати да група саговорника буде репрезентативна и водити рачуна о спољашњим перцепцијама мисије и начина на који она води своје послове, као и са ким се састаје.

Политички аналитичари треба да користе више извора да провере налазе са ових састанака са учесницима на изборима. Један од начина да се то уради је поређење сазнања добијених у размени информација са другим саговорницима. На пример, локалне експертске организације или експерти за политику могу да пруже додатни контекст за разумевање одређених специфичних догађаја или развоја догађаја. Групе цивилног друштва и регионална или локална удружења могу да буду добри извори информација или специјализованог знања у својим посебним областима рада. Представници дипломатске заједнице, који сами нису активни актери у изборном процесу, могу да дају увиде које национални саговорници немају или не желе да поделе. Политички аналитичари треба да пажљиво процене различите перспективе различитих саговорника пре него што дају сопствену процену.

Приликом избора саговорника и припреме за састанке, корисно је да политички аналитичар сарађује са својим асистентом, који треба да буде добро упућен у политику земље и скорија дешавања. Локалне колеге могу да буду од велике помоћи у преношењу корисних основних информација пре сваког састанка. Они су редовно присутни на састанцима, често као преводиоци у случају језичке баријере. Важно је да се развије добар радни однос са асистентом: политички аналитичари морају да јасно изразе своја очекивања, циљеве и префериране методе рада како би се омогућила добра сарадња, а самим тим и продуктивније посматрање, прикупљање информација и анализа. Такође морају да нагласе да ће се непристрасност мисије процењивати и на основу понашања свих њених чланова на састанцима са саговорницима.

Подједнако је важно запамтити да грађани, који су неизбежно директни изборни актери, можда неће увек задржати неутралност или бити перципирани као неутрални, нарочито када су суочени са политичким питањима која изазивају поделе. Сви чланови мисије поштују Кодекс понашања, али због интеракције са политичким актерима, политички аналитичар и локални асистент политичког аналитичара треба посебно да воде рачуна о заштити своје непристрасности.

а. Састанци са учесницима на изборима

Политички аналитичар треба да се састане са што више политичких странака и кандидата. Ако није могућ састанак са свим кључним актерима, политички аналитичар ипак треба да настоји да обезбеди састанке са најрепрезентативнијим узорком политичких актера и учесника на изборима: онима који су у влади или је подржавају и онима из опозиције, као и са кандидатима које предлажу групе заступљене у законодавном телу и групе које нису заступљене у парламенту.

По истом принципу, политички аналитичар треба да се састане са политичким групама које нису номиновале кандидате, између осталих, како би разумео разлоге за њихову одлуку и утврдио да ли постоје нека неоправдана ограничења у законодавству или пракси. Слично томе, када постоји проблем одбијања регистрације кандидата, можда ће бити неопходно састати се са одбијеним појединцима или њиховим заступницима ако они нису у ситуацији да се састану (нпр. зато што су у егзилу или у затвору) како би се проценило да ли је повређено њихово право на кандидовање.

Иако постоје добри разлози за састанке са највећим странкама или највидљивијим политичким актерима, није ништа мање важно да се одвоји време и за разговор са секундарним актерима ради информисања о њиховим бригама и ставовима о процесу, укључујући њихове могућности да се надмећу на правичној основи. Иако седиште у главном граду може да доведе до логистичких изазова у погледу састанака са регионалним актерима, корисно је да се мишљења из других делова земље саслушају директно, а не само преко дугорочних посматрача. Ово је посебно релевантно за земље учеснице са израженим регионалним идентитетима или знатно децентрализованим политичким системима. Према томе, поред времена предвиђеног за састанке и анализе, политички аналитичар треба да одвоји време за путовања. Важно је да политички аналитичар треба да настоји да се састане са представницима маргинализованих група, укључујући жене, особе са

инвалидитетом и националне мањине или друге потенцијално угрожене групе, укључујући и оне ван главног града.

Политички аналитичар ће често пратити шефа мисије приликом састанака са кључним политичким саговорницима или кандидатима, па пре њих треба да издвоји време да га адекватно информисе. Добра је пракса да се састанци са саговорницима одржавају у њиховим просторијама. Уместо да прикупља информације само путем интервјуа, политички аналитичар треба да настоји да из прве руке посматра аспекте свакодневног рада политичких странака и других релевантних организација током врхунца изборне кампање. Директни утисци могу да дају непроцењив допринос анализи окружења у којем се кампања одвија, додајући одређен квалитет запажањима и обезбеђујући ниво чињеничних детаља који се можда неће открити само у разговорима. Политички аналитичар треба да буде у стању да преузме контролу над састанцима, али да се уздржи од „вођења“ како не би само потврдио своје почетно мишљење. Најбоље је проучити основне информације које се односе на организацију и саме саговорнике. Питања треба да буду састављена унапред, али их не треба читати током састанка да би се омогућио природнији ток разговора. Добра је пракса имати спремне резервне теме. Важно је остати флексибилан и прилагодити очекивања током састанка. Политички аналитичари треба да буду спремни да одустану од питања ако нема довољно времена и да одржавају контакт како би разјаснили сваку забуну или пратили најважнија питања. У неким случајевима ће аналитичари можда морати да затраже састанак са представницима на радном нивоу како би добили све преостале информације које им недостају.

i. Теме кампање

На састанцима политичких аналитичара са учесницима на изборима углавном преовлађују многа од питања која су наведена у претходним одељцима. Осим тога, важно је бавити се и темом платформи за кампању учесника на изборима. Иако многе политичке странке и кандидати могу да се усредсреде на уски спектар питања која су најпопуларнија код бирачког тела, изборним кампањама често доминира неколико тема. С обзиром на то да служе као позадина за изборе, неке од ових тема могу већ да буду обрађене у одељку „Политички контекст“, нарочито ако њихов значај сеже даље од самих избора. То може да укључује питања системске корупције, велике друштвене реформе, приоритете спољне политике земље, рат или друге домаће или међународне оружане сукобе.

У одељку „Окружење у којем се одвија кампања“ треба да се обраде неке од тема које учесници на изборима укључују у своје кампање, а са друге стране, треба да се размотри да ли можда маргинализују или

изостављају неке теме. Приликом процене кампање, циљ политичког аналитичара треба да буде да аналитички повеже изборни контекст са темама које су истакнуте у кампањи. Такође може да буде важно указати на одсуство дебате о питањима која доминирају неким аспектима политичког живота из разлога као што су слабост стратегије опозиције или кампање.

Слободна и истински плуралистичка кампања ће нужно укључити много различитих мишљења о предлозима политике који се односе на било коју тему, а посебно на теме од националног значаја. Жива дебата и плуралитет становишта су неопходни састојци конкурентске изборне кампање. Поред ослањања на одговоре саговорника и запажања дугорочних посматрача, политички аналитичар треба да утврди и прати о којим темама се говори у медијима и на друштвеним мрежама. Ово је од суштинског значаја за идентификовање питања која доминирају у изборном процесу и мотивишу бирачко тело, и оно што је кључно, за утврђивање да ли су бирачи били у стању да бирају на основу информација.

ii. Методе спровођења кампање

Осим кампање у медијима, учесници на изборима у већини земаља учесница ОЕБС-а генерално се ослањају на две традиционалне методе долажења до бирачког тела током избора, а то су: приказивање визуелних изборних материјала (билборди, банери, постери и леци, итд.) и састајање са бирачима (митинзи, мањи скупови, статичне демонстрације, штандови за кампању, посете од врата до врата, итд.). Ова средства се понекад допуњују телемаркетиншким кампањама, слањем писама (поштом) или СМС порукама. Однедавно, активности у кампањи се све више измештају на интернет, било на онлајн верзије штампаних или електронских медија или на нове медије доступне само на интернету. Слично томе, друштвене мреже сада имају главну улогу у изборним кампањама. Политички аналитичар треба да настоји да добро разуме методе које учесници на изборима користе за спровођење кампања и зашто се даје предност одређеним методама. С обзиром на све већи значај вођења кампање на друштвеним мрежама, ODIHR је објавио посебне смернице за процену ове теме у својим изборним активностима.

Током састанака са учесницима на изборима, политички аналитичар треба да се распита о њиховој слободи да приказују визуелне материјале у кампањи, као и о њиховим ставовима у вези са једнаким могућностима политичких странака и кандидата на изборима. Аналитичар треба да настоји да утврди да ли учесници на изборима

имају неки проблем у вези са доделом простора за постављање или дистрибуцију материјала за кампању, да ли се суочавају са било каквим ограничењима у вођењу догађаја или приказивању или дистрибуцији својих материјала, те да ли су цене за излагање билборда, банера, постера или других визуелних материјала јавно доступне и једнаке за све учеснике на изборима. Треба да испита да ли се захтевају подаци о спонзору и броју огласа и да ли се овај захтев универзално примењује у пракси. Ову процену треба спровести заједно са налазима регионалног посматрања од стране дугорочних посматрача. Ови аспекти су детаљно размотрени у Поглављу IV.

Слично томе, политички аналитичар треба да утврди који прописи се примењују на састајање са бирачима, било да се ради о мањим или већим догађајима. Треба да открије да ли се кандидати суочавају са неоправданим ограничењима у организовању или одржавању догађаја. Аналитичар такође мора да испита да ли учесници на изборима имају једнак приступ јавним просторима и просторијама, да ли су поступци обавештавања о догађајима у кампањи једноставни, транспарентни и поштени или да ли се органи за спровођење закона и други припадници сектора безбедности понашају непристрасно према свим учесницима на изборима. Процена такође треба да буде великим делом заснована на налазима који произлазе из посматрања дугорочних посматрача из целе земље.

б. Састанци са другим заинтересованим странама

і. Организације цивилног друштва, експерти и академска заједница

Циљ политичких аналитичара треба да буде да се састану са широком лепезом експерата који могу да им помогну да стекну боље разумевање и да пружи нове емпиријске увиде у политичко окружење и окружење у којем се одвија кампања. Иако је важно утврдити да ли су ови саговорници повезани са одређеним политичким актерима или пристрасни према њима, неки од њих ће вероватно бити неутралнији и могу да обезбеде тумачење чињеница и догађаја са више нијанси и на основу довољно информација. У земљама у којима је мање вероватно да ће се толерисати гласови неслагања, можда ће бити неопходно да се потраже саговорници изван главних институција како би се искористиле неутралније/непристрасније процене.

Приликом избора саговорника, често је добро ослонити се на савете појединаца који су боље упознати са земљом како би се идентификовале најадекватније институције и личности. Водећи универзитети и истраживачки институти

су добро место за почетак. Експертске организације и центри за анализу политика могу да обезбеде даље контакте и информације у вези са одређеним питањима. Важно је проценити да ли су одређени саговорници независни или су, нарочито ако се ослањају на подршку државе, мање слободни да изнесу критичке ставове. У земљама у којима су организације цивилног друштва идеолошки подељене, важно је направити равнотежу између различитих ставова како би се боље разумело целокупно окружење.

Важан извор информација о општој политичкој ситуацији у земљи, али и, посебно, о изборном окружењу и окружењу у којем се одвија кампања су представници „трећег сектора“, односно домаћих организација цивилног друштва. Политички аналитичар треба да се састаје са организацијама које се баве људским правима и групама које су нарочито активне у области избора, укључујући домаће посматраче избора, често заједно са изборним или правним аналитичарима. Коначно, институције које заступају интересе недовољно заступљених или маргинализованих група, као што су жене, националне мањине, особе са инвалидитетом и млади, могу да буду непроцењиви ресурси када су у питању проблеми у вези са њиховим учешћем на изборима и у политичком животу у ширем смислу.

Једна кључна ствар коју треба напоменути је да у неким земљама групе које се формално називају невладиним организацијама или организацијама од јавног интереса у ствари могу бити основане или финансиране од стране државе. Неки од ових субјеката не морају нужно представљати независне гласове. Ово је кључна разлика, која ипак не би требало да одврати политичког аналитичара од разговора са представницима ових организација: на основу таквих састанака често се може закључити како се државни ресурси користе у корист функционера. Аналитичари увек треба да размотре како финансирање може да утиче на непристрасност или ставове различитих организација о изборима.

ii. Међународна заједница

ODIHR-ове активности у вези са изборима подразумевају редован контакт са дипломатском заједницом, укључујући и „брифинге за амбасаде“ за представнике мисија земаља учесница ОЕБС-а у земљи домаћину. Осим тога, политички аналитичар ће често пратити шефа мисије када се састаје са саговорницима из сталних представништава међународне заједнице у земљи.

Добра је пракса да политички аналитичар успостави директне контакте и одржи одвојене састанке са особљем сталних представништава међународне заједнице. Што се тиче мултилатералних мисија, очигледно место за почетак је (стално) присуство ОЕБС-а, ако постоји у земљи учесници. Поред тога, УН и неке агенције УН, као што су Програм Уједињених нација за развој (*UNDP*) или *UN Women*, могу да буду добар извор информација о националној политици, укључујући изборе. Неке од ових организација су често директно укључене у програме чији је циљ унапређење добре управе и политичког учешћа.

Други саговорници могу да буду Савет Европе, ЗНД или Светска банка, као и низ других, мањих међународних институција. На крају, али не мање важно, извори корисних информација могу да буду међународне невладине организације, укључујући оне које су активне у области изборне подршке и посматрања избора, али и друга тела више усмерена на политичке или социјалне аспекте, међу којима су и политичке фондације.

Важно је напоменути да међународни актери нису директно заинтересоване стране у изборном процесу. Исто тако, они заступају интересе својих земаља и стога објективност њихових ставова не треба узимати здраво за готово. Као и у свим другим случајевима, важно је да политички аналитичар провери налазе у другим изворима, настојећи да потврди информације и избалансира процене одређених догађаја или дешавања.



ПОГЛАВЉЕ IV

НАЛАЗИ ДУГОРОЧНИХ ПОСМАТРАЧА О КАМПАЊИ

1. Улога координатора дугорочних посматрача у посматрању изборне кампање

ODIHR-ова методологија посматрања избора се ослања на колективне налазе на нивоу мисије, а не на појединачне процене, без обзира на то да ли долазе од аналитичара или дугорочних посматрача. Дугорочна и регионална покривеност коју су успоставиле *ODIHR*-ове мисије за посматрање избора током изборног процеса обезбеђује мисијама добру позицију за посматрање трендова широм земље и њихово укључивање у укупну процену.

Као члан главног тима са седиштем у главном граду, координатор дугорочних посматрача, заједно са разним аналитичарима, настоји да од дугорочних посматрача распоређених широм земље систематски прикупља информације о истој теми, укључујући и вођење кампање. Критична маса информација о једној теми открива систематске обрасце који чине основу анализе, процене, закључака и препорука мисије.

Координатор дугорочних посматрача има главну улогу у обједињавању регионалних налаза о изборној кампањи. Сва комуникација иде преко координатора дугорочних посматрача, који представља везу између дугорочних посматрача и главног тима и обезбеђује да релевантне информације, ажурирања и појашњења која примају и дају дугорочни посматрачи буду поједностављени и ефикасно пренети. У пракси то значи да се координатор дугорочних посматрача бави координацијом питања која се односе на садржај са једне стране и оперативних питања са друге стране. Ово поглавље је експлицитно усредсређено на одређене аспекте рада координатора дугорочних посматрача и пружа практичне смернице за координатора дугорочних посматрача и политичког аналитичара у посматрању изборне кампање.

Да би пружио ефикасну подршку политичком аналитичару у разумевању понашања и садржаја кампање на регионалном нивоу, координатор дугорочних посматрача треба да:

- редовно сарађује са политичким аналитичарем ради прикупљања ажурираних информација или информација релевантних за дугорочне посматраче; исто тако, политички аналитичар треба да проактивно приступи координатору дугорочних посматрача како би га обавестио о питањима релевантним за дугорочне посматраче;
- укаже политичком аналитичару на обрасце дешавања у одређеним регионима, на пример, потенцијално кршење обавеза, ускраћивање приступа (нпр. местима за кампању) или медијски напад на одређеног кандидата, те да разговара о могућностима праћења ових појава од стране дугорочних посматрача;
- прикупи релевантне информације за дневне брифинге (које се шаљу свим тимовима дугорочних посматрача шест пута недељно);
- разговара и договори се са политичким аналитичарем о предложеним питањима и приоритетима посматрања за наредни период посматрања;

- сарађује са политичким аналитичарем и замеником шефа мисије у припреми извештаја мисије како би се обезбедило тачно представљање регионалних налаза и подржала укупна процена на нивоу мисије;

2. Комуникација са дугорочним посматрачима

По пријему било које врсте извештаја дугорочних посматрача, било да се ради о посматраном митингу или о кршењу прописа о кампањи, координатор дугорочних посматрача мора најпре да утврди релевантност запажања. Ово укључује утврђивање да ли су испуњена основна начела *ODIHR*-ове методологије посматрања. Процес детаљног прегледа од стране координатора дугорочних посматрача укључује следеће кораке:

- проверити да ли се извештај бави основним питањима: где, када, ко, шта, зашто и, ако је релевантно, колико често се посматрање обављало;
- појаснити информације које можда нису јасне читаоцу који није упознат са регионалним околностима;
- размотрити потребу за прибављањем информација из додатних извора који нису повезани са онима са којима се тим дугорочних посматрача већ састао и
- испитати процену тима дугорочних посматрача у односу на представљене чињенице и анализе и, ако је потребно, даље разговарати о томе са тимом дугорочних посматрача.

Координатор дугорочних посматрача прима мноштво различитих извештаја који покривају широку лепезу садржаја у вези са кампањом, а које израђују многи тимови дугорочних посматрача. Информације треба да буду организоване, структуриране и интегрисане на кохерентан и систематичан начин како би биле лако доступне политичком аналитичару и другим члановима мисије. За одређене врсте информација, координатор дугорочних посматрача треба да настоји да у регистрима или базама података, које обично развија заједно са политичким аналитичаром, издвоји, обједини и евидентира кључне информације из различитих извештаја дугорочних посматрача (о чему детаљније говоримо у наставку овог приручника).

С обзиром на то да се налази на врху ланца комуникације, јер добија информације од различитих тимова дугорочних посматрача, као и од политичког аналитичара, координатор дугорочних посматрача је

у најбољој позицији да дугорочним посматрачима пружи ефикасне смернице за посматрање кампање. Додељивање задатака и пружање смерница су изузетно важни за систематско и свеобухватно посматрање. Систематско и свеобухватно посматрање је оно које укључује информације из што више региона о истој теми у одређеном периоду извештавања. То омогућава поређења различитих региона која откривају обрасце/трендове и одступања.

У вези са спровођењем изборне кампање, дугорочни посматрачи обично од главног тима траже смернице или појашњења о следећем: забранама злоупотребе државних ресурса за кампању; које информације се могу користити у извештајима мисије; обрнуто, зашто неки налази не могу бити укључени у извештаје; како се носити са учесником на изборима који систематски одбија да се састане са тимом; како проценити веродостојност извора; где се завршава посматрање и почиње мешање у изборе; и које радње тим може да предузме да би поткрепио наводе о праксама које су у супротности са међународним стандардима и/или којима се крше национални прописи о кампањи.

У вези са тим, координатор дугорочних посматрача треба да:

- подржи дугорочне посматраче током целокупног периода посматрања како би се обезбедила доследна примена ODIHR- ове методологије посматрања, што значи да запажања и процене предизборне кампање могу да издрже интерну или екстерну проверу;
- обезбеди да дугорочни посматрачи имају оптималну количину информација потребних за обављање свог посла;
- обавести дугорочне посматраче о приоритетима посматрања мисије за наредну недељу;
- одреди приоритете и додели конкретне задатке на основу разговора са политичким аналитичарем и
- одговори на питања дугорочних посматрача користећи формалне или неформалне канале комуникације.

3. Додељивање задатака дугорочним посматрачима и њихово усмеравање

Свеобухватни увид координатора дугорочних посматрача у све активности дугорочних посматрача, како у вези са садржајем тако и у вези са оперативним аспектима, значи да су они у најбољој позицији да обезбеде да захтеви аналитичара мисије у погледу информација буду разумни, јасни и да доприносе оптималном коришћењу ограничених

ресурса. Према томе, координатор дугорочних посматрача треба да филтрира захтеве и одреди приоритете на основу разговора са свим аналитичарима, као и на основу разговора са политичким аналитичарем о питањима изборне кампање.

Политички аналитичар, координатор дугорочних посматрача и дугорочни посматрачи се први пут срећу на почетку мисије на састанку за информисање дугорочних посматрача (брифингу). Тон и начин на који се информације, укључујући оне о политичком контексту или предстојећој изборној кампањи, преносе дугорочним посматрачима морају у великој мери бити у складу са једним од *ODIHR*-ових основних методолошких начела: навођење само чињеница. Сугестивне изјаве које указују на лична мишљења у супротности су са *ODIHR*-овом методологијом посматрања избора.

Већина чињеница представљених на брифинзима за дугорочне посматраче су оне које се наводе у извештају *ODIHR*-ове Мисије за процену потреба (МПП). Током брифинга и прве недеље присуства тимова дугорочних посматрача у регионима, политички аналитичар (и други аналитичари) треба да се уздржи од давања уско постављених или сугестивних питања дугорочним посматрачима. Уместо тога, дугорочне посматраче треба подстакнути да сагледају ширину тема које разматрају како би добро разумели политички контекст у својој регији.

Почетак посматрања подразумева ширину која потиче од интелектуалне отворености, радозналост ума и свести о нечијим унапред створеним идејама и претпоставкама, акумулираним током живота. Постепено, директним посматрањем и помоћу информација прикупљених на састанцима са широком лепезом саговорника, дугорочни посматрачи се крећу, метафорички речено, од врха левка наниже ка његовом најужем делу где се формирају мишљења и доносе закључци и процене. ***Приручник за дугорочне посматраче: посматрање ван изборног дана*** пружа дугорочним посматрачима скуп предложених питања за саговорнике која покривају различите тематске области, укључујући изборну кампању. Ова питања треба систематски постављати што већем броју саговорника како би се обезбедила доследност питања о којима се разговара и омогућила ефикасна унакрсна провера и триангулација информација.

Ради смислене и ефикасне комуникације и смерница, политички аналитичар треба да настоји да координатора дугорочних посматрача и дугорочне посматраче обавештава о развоју догађаја у читавој земљи, и између осталог да благовремено дели релевантне информације са састанака са саговорницима у главном граду. Постоји неколико кључних алата које координатор дугорочних посматрача и политички

аналитичар треба да узму у обзир када одлучују о временском распореду задатака за дугорочне посматраче. То обухвата следеће:

Изборни календар – који израђују ОзСИ са роковима за кључне изборне активности који се примењују на различите институције. То је јавни и често веома детаљан документ. Мисија припрема скраћену верзију ради лакшег сналажења и издваја рокове релевантне за тимове дугорочних посматрача. Политички аналитичар ће, на пример, желети да зна да ли локална управа испуњава своје обавезе у вези са кампањом, као што је приказано на календару. Примери одговорности могу да укључују: благовремено додељивање јавних простора за догађаје у оквиру кампање или за излагање материјала, уклањање постера које би означило почетак предизборне тишине итд.

Календар мисије – који садржи рокове за извештаје дугорочних посматрача и јавне извештаје мисије. Координатор дугорочних посматрача мора да обезбеди благовремено извештавање о налазима из региона како би се укључили у извештаје мисије. Календар мисије садржи рокове за објављивање извештаја мисије, а затим и распоред извештавања дугорочних посматрача. Да би се обезбедило тачно извештавање важно је да дугорочни посматрачи правовремено извештавају, а да координатор дугорочних посматрача издвоји довољно времена за разговор са тимом дугорочних посматрача о могућим проблемима и додатном извештавању.

Недељни прегледни извештај – (о чему детаљније говоримо у наставку текста) резимира информација о кампањи из различитих региона и наглашава трендове уочене током спровођења кампање у датом периоду извештавања. Поред тога, овај преглед помаже политичком аналитичару да, преко координатора дугорочних посматрача, усмери пажњу дугорочних посматрача на приоритете посматрања и да их подстакне на извршење задатака који су им додељени. На пример, ако се у прегледу помиње да су неки тимови приметили оштећење постера одређеног кандидата, политички аналитичар ће желети да добије повратну информацију од свих тимова о томе да ли су и они то приметили или да се распита да ли су се тимови састали са представницима кандидата како би проценили његово или њено мишљење и сазнали све предузете или планиране радње

Меморандум о прописима о кампањи – припрема политички аналитичар, често у консултацији са правним аналитичарем. Дугорочни посматрачи треба да имају јасно разумевање националног законодавства и прописа о кампањама како би донели одлуке о томе

на шта да обратe посебну пажњу. Поред тога, разумевање прописа о кампањи је од највећег значаја за тачну процену нивоа усклађености са националним законодавством. Документ треба да садржи конкретна питања која дугорочни посматрачи треба да имају на уму приликом посматрања кампање и предлоге питања за саговорнике.

Предложена Питања за разматрање током израде меморандума о правилима кампање укључују:

- ✓ Ко је овлашћен да води кампању?
- ✓ Које методе кампање су дозвољене? Насупрот томе, које методе су изричито забрањене?
- ✓ Који се прописи односе на митинге на отвореном и кампање у затвореном простору?
- ✓ Који се прописи односе на материјале за кампању?
- ✓ Какви су прописи о коришћењу државних средстава за кампању?
- ✓ Какви су прописи о коришћењу службеног положаја у кампањи?
- ✓ Које активности кампање, ако их има, нису јасно регулисане?

Питања која треба имати на уму приликом додељивања задатака дугорочним посматрачима и њиховог усмеравања:

- Да ли су питања за разматрање, која се користе за усмеравање рада тимова дугорочних посматрача, формулисана у неутралном тону, отвореног типа и јасна?
- Да ли дневни извештаји садрже подсетнике на предстојеће рокове у вези са кампањом и на оно што се очекује да тимови дугорочних посматрача прате и затим о томе извештавају?
- Да ли дугорочни посматрачи имају довољно информација од главног тима (дописе, белешке са састанака, ажурирања дневних извештаја, итд.) да би разумели шири контекст својих запажања?
- Да ли је меморандум о правилима кампање свеобухватан и јасно састављен?
- Да ли је образложење за постављање приоритета посматрања објашњено тимовима дугорочних посматрача?
- Да ли се неформална комуникација довољно користи за усмеравање и помоћ одређеним тимовима дугорочних посматрача како би се снашли у изазовима у посматрању кампање?

4. Прикупљање и сумирање налаза дугорочних посматрача

Извештаји дугорочних посматрача, као што су недељни извештаји, извештаји о инцидентима, проблемски извештаји и извештаји о скуповима, чине окосницу процене мисије²⁸. Политички аналитичар се у великој мери ослања на посматране догађаје и информације које дугорочни посматрачи прикупљају и о којима извештавају како би разумео, формирао мишљење и проценио квалитет кампање. Према томе, координатор дугорочних посматрача има кључну улогу у помагању политичком аналитичару да разбере вођење и садржај кампање у регионима. Да би мисија дошла до свеобухватне и веродостојне анализе и процене квалитета кампање, координатор дугорочних посматрача мора да систематски прикупља, бележи и организује информације дате у извештајима дугорочних посматрача.

Навођење чињеница без анализе је од мале користи и координатор дугорочних посматрача треба редовно да подстиче тимове дугорочних посматрача да размишљају о информацијама које примају и саопштавају. Размишљање пружа могућност да се пронађу везе између различитих информација и да се изврши тријажа између онога што треба нагласити и онога што треба одбацити. Стални процес испитивања и размишљања о примљеним информацијама и резултатима спроведених праћења доприноси томе да тим дугорочних посматрача разбере своје регионе, као и њиховој важној процени квалитета кампање.

а. Недељни извештаји дугорочних посматрача

Налази у вези са кампањом су приказани у два поглавља недељних извештаја дугорочних посматрача. Поглавље „Локална управа“ треба да пружи информације и примере који показују да ли управа испуњава своју улогу и одговорности у вези са кампањом и да ли поштује начело неутралности и немешања. Важно је и да поглавље садржи информације о томе да ли локални органи пружају свим учесницима на изборима једнаке могућности за међусобно надметање. Као што је претходно наведено, иако је познато да функционерска позиција носи са собом одређени степен предности, тимови дугорочних посматрача треба да пријаве случајеве у којима се она злоупотребљава за стицање користи на изборима. Приликом читања извештаја дугорочних посматрача, координатор дугорочних посматрача и политички аналитичар треба да узму у обзир знаке или конкретне примере злоупотреба

28 Детаљне информације и упутства о врстама извештаја и шта ДП тимови треба да укључе у њих могу се наћи у Приручнику за дугорочне посматраче – [Посматрање након изборног дана](#).

и да помно испитају да ли постоји јасна подела између активности државе и активности странке.

Случајеви злоупотребе државних ресурса или позиције државног функционера могу да обухвате следеће:

- ♦ коришћење владиног канцеларијског простора од стране једног учесника на изборима као партијског или изборног штаба;
- ♦ постављање искључиво плаката функционера на или у јавним зградама;
- ♦ повлашћени третман приликом давања дозвола за коришћење објеката у јавном власништву за кампању;
- ♦ отварања јавних радова која се поклапају са кампањом или њихово коришћење за потребе кампање;
- ♦ промоцију или коришћење програма са великим буџетом током периода кампање;
- ♦ коришћење владиних веб сајтова за промовисање достигнућа кандидата који је функционер или странке и
- ♦ случајеве притиска на запослене у јавном сектору или подстицаја да воде кампању или гласају за функционера.

Поглавље „Окружење у којем се одвија кампања“ у недељном извештају дугорочних посматрача укључује информације о атмосфери у регионима, о томе како се кампања води и о регионалним активностима учесника на изборима. Приликом посматрања и размишљања о кампањи, координатор дугорочних посматрача треба да подстакне дугорочне посматраче да обрате пажњу и праве разлику између садржаја кампање са једне стране и процеса са друге стране. Примери информација које се односе на садржај су тон и суштина партијских платформи и порука које се саопштавају бирачима током догађаја у оквиру кампање, на пример на митинзима. Процене које се односе на процес захтевају да се обрати пажња на питања као што су да ли представници власти или државних институција поштују грађанска и политичка права свих заинтересованих страна. Примери насиља, застрашивања, притиска, опструкције или дискриминације током кампање, губитка или претње губитком посла такође су примери запажања у вези са процесом. Такви догађаји које дугорочни посматрачи директно посматрају или о њима извештавају треба да буду укључени у поглавље „Окружење у којем се одвија кампања“ у недељном извештају и даље разрађени у посебном извештају о инцидентима (што је објашњено у наставку текста).

Предложена питања које координатор дугорочних посматрача треба да размотри приликом прегледа недељних извештаја:

- Да ли је довољно објашњен тон и ниво интензитета активности кампање?
- Који алати се користе у кампањи? Зашто су неке методе пожељније него друге?
- Да ли учесници на изборима преносе поруке и представљају платформе на догађајима у оквиру кампање?
- Да ли постоје информације о нивоу учешћа и заступљености жена, националних и других мањина и других маргинализованих група у кампањи?
- Да ли су различите заинтересоване стране процениле ниво усклађености са прописима којима се уређује кампања? Да ли су наведени примери кршења прописа?
- Да ли постоје неке посебне забринутости у вези са поштовањем основних слобода од стране различитих заинтересованих страна, укључујући надлежне органе и учеснике на изборима? Да ли су довољно поткрепљене?
- Да ли постоји посебна забринутост у вези са једнаким третманом учесника на изборима од стране надлежних органа?
- Да ли поглавље садржи довољно анализе и напредних процена окружења у којем се одвија кампања?

Укратко, поглавља недељног извештаја дугорочних посматрача „Локална управа“ и „Окружење у којем се одвија кампања“ представљају примарне алате које политички аналитичар користи да процени да ли су чињенице и процене из региона у складу са његовим или њеним сопственим разумевањем и анализом, као и да потврди или одбаци утиске формиране током рада на националном нивоу.²⁹

6. Извештаји о инцидентима

У зависности од врсте догађаја, извештај о инцидентима може да обухвати информације прикупљене на састанцима са неколико саговорника и од свих укључених страна. На пример, извештај о инциденту вандалског напада на просторије изборног штаба може да садржи информације које даје погођена страна, полиција, повређена особа и новинар који је познат тиму дугорочних посматрача и чије су информације у претходним ситуацијама биле тачне. Координатор

²⁹ Координатори дугорочних посматрача често израђују нескраћене компилације/прегледе за свако од два поглавља. Нескраћене компилације омогућавају политичком аналитичару да користи један документ како би лако упоредио налазе дугорочних посматрача у свим регионима о истој теми током истог периода извештавања.

дугорочних посматрача мора обезбедити да све информације релевантне за одређени инцидент буду обједињене у једном документу, чиме се обезбеђује лакше сналажење приликом припреме извештаја мисије.

Координатор дугорочних посматрача треба да затражи од тима дугорочних посматрача да изради извештај о инциденту у случају ванредних или посебно важних догађаја или дешавања. Теме за извештаје о инцидентима могу да обухвате ометање активности дугорочних посматрача или учесника на изборима, насиље, озбиљне наводе о кршењу закона или изборних права, случајеве застрашивања, притисак на бираче или активисте или кандидате, повлачење кандидата, нарочито интересантне предизборне митинге или говор којим се подстиче мржња или насиље. Већина ових примера обично представља кршење националних прописа о кампањи и праксе кампање и у супротности је са међународним обавезама и стандардима, политичким обавезама и добром праксом.

Појединости конкретних инцидената у вези са кампањом треба да буду класификоване и забележене у бази података/регистру инцидената у вези са кампањом. Летимичан поглед на њен садржај открива врсту и учесталост сваке повреде или кршења међународних обавеза и стандарда. Другим речима, база података пружа читаоцу брз увид у целокупну природу и квалитет кампање. То је кључно средство за припрему извештаја мисије. Да би се навели релевантни аспекти окружења у којем се кампања одвија, образац за базу података могу да заједно израде политички аналитичар и координатор дугорочних посматрача. Док координатор дугорочних посматрача пружа релевантне информације преузете из извештаја дугорочних посматрача (недељних извештаја, извештаја о инцидентима и извештаја о скуповима), одржавање и ажурирање базе података о инцидентима обично је задатак политичког аналитичара.

Контролна листа за креирање и одржавање базе података/регистра извештаја о инцидентима:

Креирање

- редовно навођење свих потенцијалних кршења прописа о кампањи - ова листа би већ требало да буде део меморандума о кампањи који заједнички припремају политички и правни аналитичари;
- 4 питања (ко, шта, где, када);
- извор информација;

- ниво поузданости извора и информација и
- индексирање (или обезбеђивање линка до) комплетног нескраћеног недељног извештаја дугорочних посматрача, као и извештаја о инциденту и предизборним скуповима.

Одржавање и ажурирање

- Да ли су информације за сваки унос свеобухватне?
- Да ли је сваки унос правилно индексан, односно да ли је исправно наведено упућивање на комплетан нескраћени извештај дугорочних посматрача?
- Да ли је база података једноставна за коришћење и да ли је сама по себи разумљива ради лакшег сналажења других аналитичара?

в. Извештаји о предизборним скуповима

Након посматрања предизборног скупа, тимови дугорочних посматрача треба да припреме извештај о скупу у којем ће описати форму и спровођење догађаја, као и садржај и тон порука кампање. Предизборни скупови пружају прилику мисији да разуме:

- › општу атмосферу кампање (нпр. да ли је била свечана, напета, оркестрирана, спонтана);
- › присуствовање догађају (приближан број учесника и родни пресек);
- › садржај и тон говора (укључујући и подстицање);
- › реакције публике;
- › својство у којем се говорници обраћају учесницима (често је показатељ да ли је злоупотребљена функционерска предност);
- › ниво учешћа жена, припадника националних мањина, особа са инвалидитетом, младих и других маргинализованих група, као говорника и као учесника, као и све поруке овим групама; и
- › ниво присуства полиције.

У зависности од специфичности, координатор дугорочних посматрача може да захтева од тима да, поред тога, изради извештај о инциденту након што одрже састанке са другим саговорницима. Ако је, на пример, дошло до ремећења догађаја или је тим дугорочних посматрача уочио злоупотребу административних ресурса у организацији догађаја и/или током самог догађаја или добио

пријаву о таквој злоупотреби, то треба јасно назначити у извештају уз навођење што више појединости. Разговори са учесницима догађаја могу да открију да ли је неко био приморан да организује догађај, присуствује догађају или обезбеди минимално присуство на догађају.

Сваки извештај о скупу се бележи у дневник скупова, који обично саставља и одржава координатор дугорочних посматрача. За потребе недељног прегледа дугорочних посматрача, и када је то релевантно за јавне извештаје мисије, координатор дугорочних посматрача пружа следеће статистичке податке, наративни део и анализу за:

- › укупан број скупова који су посматрани за сваког учесника на изборима - то би могло да укаже на стратегију кампање учесника на изборима;
- › регионалне специфичности, укључујући регионе којима учесници на изборима дају приоритет и анализу могућих разлога, на основу информација које дају саговорници;
- › посећеност, укључујући процену родне структуре публике;
- › преглед нивоа учешћа жена, националних мањина, особа са инвалидитетом, младих и других маргинализованих група и
- › трендови, ако их има, кршења правила кампање пре или током догађаја и којим учесницима на изборима се приписују та кршења.

Контролна листа за креирање дневника предизборних скупова:

- четири питања (ко, шта, где, када);
- говорници, укључујући родну структуру и својство у којем се обраћају публици;
- укупан број учесника на сваком догађају;
- процењена родна структура учесника присутних на сваком догађају;
- кључне поруке, укључујући посебна поља за поруке о родним питањима и националним мањинама;
- језици које користе говорници;
- употребна говора који подстиче мржњу или насиље и запаљив говор;
- кршење правила кампање током догађаја и
- сви други значајни коментари дугорочних посматрача.

г. Проблемски извештај и упитници о кампањи

Понекад може да буде корисно урадити допунску и дубљу анализу посебних запажања која се не може укључити у недељни извештај дугорочних посматрача. У том случају, политички аналитичар, након разговора са координатором дугорочних посматрача, може да састави кратку белешку заједно са групом питања на која ће дугорочни посматрачи одговорити.

На пример, ако политички аналитичар жели да стекне дубље разумевање о томе да ли су основани наводи о повлашћеном третману неких учесника на изборима од стране надлежних органа, координатор дугорочних посматрача може да тражи од дугорочних посматрача да у табели забележе своје одговоре на одређену групу питања у вези са овом темом. Ово би послужило као једна од неколико компоненти прелиминарног закључка о томе да ли су надлежни органи обезбедили једнаке услове за учеснике на изборима у периоду кампање.

Понекад политички аналитичар може да изради друге алате, као што су онлајн обрасци, како би припремио кратак преглед окружења кампање у целој земљи или специфичног проблема током спровођења изборне кампање. Образац се углавном састоји од различитих типова питања (да/не, учесталост итд.) и може да помогне политичком аналитичару да боље разуме обим и распрострањеност одређеног проблема у кампањи.

д. Недељни прегледни извештај

Недељни прегледни извештај, који се обично назива и недељни извештај о теренском раду дугорочних посматрача, представља резиме свих запажања, налаза и анализа кампање о којима су известили тимови дугорочних посматрача током одређеног периода извештавања. Информације за Недељни прегледни извештај треба да буду преузете из недељних извештаја дугорочних посматрача, извештаја о инцидентима, скуповима и проблемских извештаја. Координатор дугорочних посматрача систематизује све информације у кохерентан документ заснован на чињеницама како би истакао трендове који поткрепљују анализу. У припреми резимеа, координатор дугорочних посматрача се истовремено усредсређује на три кључна задатка:

- обезбеђивање примене *ODIHR*-ове методологије посматрања избора; важно је да се представе сви аспекти догађаја у вези са изборима; најбоље би било да негативну процену вођења догађаја прати нарастивни део у којем ће се направити разлика између стварних грешака и намерних злоупотреба; илустрације укључене у недељни преглед морају бити „непропусне“ (тј. такве да издрже проверу), а информације морају бити процењене као потенцијално употребљиве у извештајима мисије;
- провера истинитости чињеница пријављених у опсежним разговорима са дугорочним посматрачима; даље праћење које дугорочни посматрачи тренутно обављају или чињенице које нису у потпуности потврђене наводе се у прегледу као такве и
- испитивање кохерентности аргументације и веза између чињеница, анализе и закључака.

Користан и смислен недељни преглед треба да:

- наведе скалу (квантитет) и разноврсност (плуралитет) извора из којих информације потичу; координатор дугорочних посматрача даје детаљне референце, укључујући укупан број састанака одржаних са сваким учесником на изборима и укупан број посматраних догађаја у кампањи;
- укључи јасну структуру, наслове и поднаслове тако да информације буду тематски организоване; на пример, поднаслови у поглављу „Окружење у којем се одвија кампања“ могу да обухвате: поруке кампање, методе кампање, учешће маргинализованих група, кршења прописа о кампањи (која се даље могу поделити у категорије: злоупотреба административних ресурса, куповина гласова, насиље, оштећење постера итд.);
- истакне трендове широм земље, како позитивне тако и негативне и
- направи равнотежу између превише детаљних и недовољних информација.

ђ. Завршни извештаји дугорочних посматрача

Завршни извештаји дугорочних посматрача пружају целокупну процену изборног процеса. Конкретно, извештај садржи процену тима дугорочних посматрача и закључке о целокупном процесу, укључујући

релевантна дешавања после изборног дана. Важно је то што он садржи конкретне препоруке за надлежне органе земље домаћина о томе како би се процес могао побољшати или приближити међународно признатим стандардима и обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а. Процењује се да ли је информације дате у завршном извештају дугорочних посматрача могуће укључити у завршни извештај мисије.

Док се већина информација и запажања у вези са кампањом наводи у недељним или другим врстама извештаја, завршни извештај дугорочних посматрача треба, увек када је то могуће, да укључи дешавања након избора која су од значаја за политичког аналитичара. Главни тим има општу одговорност за израду препорука мисије, а завршни извештај дугорочних посматрача пружа вредан допринос заснован на регионалним запажањима. Завршни извештај дугорочних посматрача такође даје дугорочним посматрачима платформу за пружање повратних информација о свим аспектима мисије и представљање идеја и предлога за унапређење *ODIHR*-ове методологије посматрања, укључујући изборну кампању.

5. Наводи о кампањи

Посматрачи избора нису у могућности да директно посматрају сваки инцидент у кампањи током мисије и стога им се скреће пажња на бројне наводе о кршењу правила кампање и другим питањима од јавног значаја. Због тога посматрачи треба да размотре озбиљност наведеног инцидента како би одредили које наводе пажљивије да испитају. *ODIHR*-ова методологија посматрања се ослања на разумно, марљиво и педантно праћење навода и извештаја о кршењу правила кампање или инцидента у кампањи, као што су насиље, застрашивање или притисак на бираче и куповина гласова. Упућивање на такве случајеве се пажљиво испитује, у неколико наврата и од стране различитих чланова мисије за посматрање избора, како би се потврдила истинитост налаза и веродостојност навода пре него што се донесе закључак у *ODIHR*-овим извештајима о изборима.

Координатор дугорочних посматрача и политички аналитичар могу да саветују тимове дугорочних посматрача о томе које критеријуме да узму у обзир приликом одређивања приоритета у погледу активности накнадних праћења. Приликом одлучивања о томе да ли да се у јавне извештаје мисије укључе случајеви застрашивања, притиска или тешких случајева кршења правила кампање, *ODIHR*-ова методологија посматрања захтева највиши ниво провере.

У практичном смислу, то значи да истинитост налаза тимова дугорочних посматрача из различитих региона и њихове процене морају да издрже неколико слојева испитивања. Контролу почиње координатор дугорочних аналитичара и политички аналитичар, а могу да се укључе и други аналитичари. Координатор дугорочних посматрача, као главно лице задужено за комуникацију, преузима водећу улогу у обезбеђивању да чињенице буду „непропусне“, поуздане и да се прикупи довољно информација. Сви учесници у догађају ће имати прилику да изнесу своје ставове. Сви горенаведени фактори се узимају у обзир када се одлучује о томе да ли да се неки догађај укључи у извештаје мисије или не.

Понекад поједини посматрачи могу да имају другачије мишљење или тумачење примљених информација или њихове веродостојности. Редовне дискусије и размена мишљења између посматрача су од највећег значаја за постизање поштене, тачне, непристрасне и независне оцене изборне кампање. *ODIHR*-ова методологија посматрања избора посебно предвиђа да дугорочни посматрачи раде у мултинационалним тимовима, да главни тим аналитичара имају различите биографије и да су различитих националности како би се омогућило непристрасно и независно посматрање и процена изборне кампање.

а. Врсте навода

У наставку је неисцрпна листа кршења правила кампање или питања од јавног значаја на која се често скреће пажња посматрачима у виду навода:

- › физичко, али и психичко и сајбер насиље;
- › застрашивање и/или притисак на бираче или учеснике на изборима;
- › уништавање имовине и материјала за кампању;
- › злоупотреба административних ресурса у сврхе кампање;
- › отпуштање са посла или деградирање или премештање на друго радно место;
- › притисак на запослене у јавној управи;
- › неједнак третман бирача од стране надлежних органа;
- › функционерска кампања;

- › притисак на новинаре или блогере или претње упућене њима и
- › куповина гласова.

6. Поткрепљивање навода

За праћење одређених врста навода и процену да ли су веродостојни и поткрепљени како би се оправдало њихово укључивање у извештаје мисије, следећи савети могу да помогну дугорочним посматрачима, политичком аналитичару и координатору дугорочних посматрача:

- › задржите здрав скептицизам када се суочите са наводима;
- › унакрсно проверите информације на неколико различитих извора који нису међусобно повезани;
- › прикупите материјалне доказе;
- › размотрите могућност ненајављених посета, по потреби и
- › тражите документацију и копије притужби, по потреби.

Посматрачи не треба да реагују без размишљања на сваки навод или гласину коју чују, већ треба да задрже здрав степен скептицизма. Координатор дугорочних посматрача треба редовно да подсећа тимове дугорочних посматрача на то да морају бити опрезни, како у погледу сопствених унапред створених идеја тако и у погледу ризика да саговорници понекад могу да износе „чињенице“ на посебно уверљив начин и измишљају додатне „веродостојне“ изворе како би потврдили своје изјаве. На крају, здраворазумски приступ и договор између посматрача унутар тима дугорочних посматрача и, по потреби, у консултацији са координатором дугорочних посматрача, могу да буду одлучујући у утврђивању које наводе треба даље процењивати, а који се могу одбацити.

Унакрсна провера информација у вези са кампањом код широке лепезе извора, међусобно неповезаних или независних, представља делотворну, иако дуготрајну меру за ублажавање покушаја заинтересованих страна да инструментализују посматраче. Другим речима, иста особа не треба да упознаје тим дугорочних посматрача са свим изворима који се користе за унакрсну проверу информација.

Координатор дугорочних посматрача мора редовно да се распитује о томе како и у ком контексту тимови дугорочних посматрача идентификују одређене изворе. Ово мора бити јасно истакнуто у извештајима дугорочних посматрача.

Након разговора између координатора дугорочних посматрача и политичког аналитичара, од тимова дугорочних посматрача се може захтевати да испитају присуство и/или распрострањеност навода у својим регионима и да о њима извештавају како би се утврдио ниво њихове распрострањености у земљи. На крају, политички аналитичар треба да покуша да провери да ли су саговорници у главном граду упознати са датим наводом, да ли постоји нека посебна забринутост и да ли је предузета нека правна радња за отварање званичне истраге. Опште је правило да навод који је распрострањен међу различитим сегментима друштва има потенцијал да буде веродостојнији од оних које деле само чланови или симпатизери једне политичке странке.

Чак и када дугорочни посматрачи нису у могућности да директно посматрају инцидент или ако стигну на место догађаја након што се инцидент догодио, треба да покушају да прикупе што више материјалних доказа. Докази омогућавају мисији да дође до процене квалитета кампање засноване на чињеницама, заснивајући своју процену на директном посматрању и веродостојним информацијама добијеним од саговорника мисије. Типични примери материјалних доказа могу да обухвате:

- › фотографије вандализованих просторија изборног штаба;
- › фотографије пројеката финансираних од стране државе постављене поред логотипа политичких странака током кампање;
- › копије упутстава у вези са кампањом које су припремили регионални руководиоци институција и/или
- › копија пријаве или притужбе коју је подносилац притужбе доставио надлежном органу.

Тешко је поткрепити наводе о претњама или застрашивању. Треба усвојити приступ поткрепљивања, иако је тај процес знатно дуготрајнији и сложенији него, на пример, прикупљање чињеница о насилном инциденту. Поткрепљивање захтева да дугорочни посматрачи имају свеобухватно разумевање својих региона, обједињују различите информације из међусобно неповезаних и различитих извора, бележе догађаје које посматрају и пријаве које чују, као и да стално пазе на додатне информације које потврђују или негирају претходне изјаве или налазе.

Веома често је готово немогуће уочити случајеве застрашивања и/или куповине гласова и они се ретко саопштавају у писаној форми. На пример, пријаве о притиску да се подржи одређени учесник на изборима (или да се уздржи од кампање подршке неком другом учеснику на изборима) изузетно је тешко документовати. Слично томе, особа која је била изложена притиску или претњи

неће говорити из страха од одмазде. Сви посматрачи избора морају имати на уму да након што се мисија заврши, локални саговорници настављају да живе и раде у земљи домаћину. *ODIHR*-ови посматрачи ће задржати максимални сензибилитет, дискрецију и поверљивост када желе да се сретну са наводним жртвама застрашивања и/или притиска.

Поткрепљивање навода је такође дуготрајан процес у заиста кратком периоду са много посла за тимове дугорочних посматрача. Да би поткрепили одређене наводе, дугорочни посматрачи треба да спроведу неколико пратећих активности, као што су одржавање додатних састанака са различитим саговорницима и можда путовања на велике удаљености како би посматрали и потврдили одређене догађаје. Праћење навода о застрашивању или претњама је најделотворније када посматрач стекне добро разумевање политичког контекста и окружења у којем се одвија кампања и изгради професионалне односе са саговорницима засноване на поверењу. Процес праћења укључује марљиво „састављање слагалице“, посматрање догађаја из више углова и сталну отвореност за могућност да нечији почетни утисци можда неће бити поткрепљени чињеницама. Добра интуиција или предосећај је кључна почетна тачка, али никако и крајња тачка.

На пример, поступајући на основу информације добијене од новинара, тим дугорочних посматрача може да одлучи да се ненајављено појави у згради градске скупштине и посматра окупљање просветних радника. Ово можда само по себи није довољно да се закључи да ли су током скупа просветни радници од локалне управе добили инструкције о дужностима у вези са кампањом. Међутим, то је важан први корак ка поткрепљивању навода о томе да су просветни радници приморани да обављају дужности у вези са кампањом. Тражење додатних трагова, разговор са међусобно независним изворима и отвореност за нове информације прогресивно доводи до тога да тим дугорочних посматрача одбаци наводе или потврди њихову веродостојност.

АНЕКС 1: МАТЕРИЈАЛИ И ИЗВОРИ

ОЕБС

Обавезе из области људске димензије - Збирка свих ОЕБС-ових докумената на које се упућује

Том 1, тематска компилација, треће издање, 2012.

www.osce.org/odihr/76894

Том 2, хронолошка компилација, треће издање, 2012.

www.osce.org/odihr/76895

Документа ОЕБС-ових тела која доносе одлуке

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

ОДИHR-ови приручници и смернице у вези са изборима

www.osce.org/odihr/elections/119893

Приручник за посматрање избора: шесто издање, 2010.

Приручник за посматрање решавања изборних спорова, 2019.

Приручник за посматрање и промовисање учешћа особа са инвалидитетом на изборима, 2017.

Смернице за јавне пружаоце безбедности на изборима, 2017.

Приручник за праћење спровођења препорука о изборима, 2016.

Приручник за посматрање финансирања кампање, 2015.

Приручник за посматрање и промовисање учешћа националних мањина у изборним процесима, 2014.

Смернице за ревизију правног оквира за изборе, друго издање, 2013.

Приручник за посматрање нових технологија гласања, 2013.

Приручник за посматрање регистрације бирача, 2012.

Приручник за праћење медија за мисије за посматрање избора, 2012.

Приручник за дугорочне посматраче избора, 2007.

Приручник за праћење учешћа жена у изборима, 2004.

Приручник за домаће дугорочне посматраче, 2003.

Друге наведене смернице и извештаји

Смернице о слободи мирног окупљања: друго издање, 2010.

www.osce.org/odihr/73405

Обавезе из области људске димензије ОЕБС-а и одговори државе на пандемију COVID-19, 2020.

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

Правна мишљења и коментари ОДИHR-а у вези са изборима

www.osce.org/odihr/elections/195256

Legislationline.org – ОДИHR- ова база података о националном изборном законодавству

www.legislationline.org

Е-курс за посматраче ОЕБС/ОДИHR-а

www.odihrobserver.org

УН

База података о УН-овим уговорима

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

УН-ова тела за људска права

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

Посебни поступци Савета за људска права

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

Специјални извештај за права на слободу мирног окупљања и удруживања

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

Специјални извештај за слободу мишљења и изражавања

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

Универзални периодични преглед

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

Савет Европе

Европска конвенција о људским правима

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

Кодекс добре праксе за изборна питања

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

Кодекс добре праксе за референдуме

[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)

Контролна листа за владавину права Венецијанске комисије, 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)

База судске праксе Европског суда за људска права

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

Информативни лист Европског суда за људска права о праву на слободне изборе

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

База података Венецијанске комисије VOTA - изборно законодавство

www.venice.coe.int/VOTA/en/start.html

ЗНД

Конвенција о људским правима и основним слободама

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

Конвенција о стандардима демократских избора, изборних права и слобода

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

ОАД

Америчка конвенција о људским правима

https://www.oas.org/dil/treaties_b-32_american_convention_on_human_rights.pdf

Међуамеричка демократска повеља

https://www.oas.org/charter/docs/resolution1_en_p4.htm

ЕУ

Повеља о основним правима

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

Уговор о Европској унији

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

Уговор из Лисабона

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

ИПУ

База података о заступљености жена у националним парламентарима

www.data.ipu.org

Изборне кампање су суштински део изборних процеса у којима се кандидати надмећу за подршку бирача. Током изборних кампања политички актери буде друштво, мотивишу и мобилишу бирачко тело, али ово су и периоди када се основне слободе стављају на пробу. Изборне кампање пружају прилику свим заинтересованим странама у изборном процесу, укључујући надлежне органе, политичке странке и бираче, да покажу поштовање основних слобода и људских права.

У Приручнику је представљен *ODIHR*-ов приступ посматрању и процени изборних кампања и политичког окружења у којем се оне одвијају. Приручник се ослања на релевантне међународне обавезе и стандарде за демократске изборе, са нагласком на обавезама преузетим у оквиру ОЕБС-а, као и на добру међународну праксу. Приручник садржи скуп општих питања која може да користи свако ко је заинтересован за процену политичког окружења и услова неопходних за вођење истинских, плуралистичких изборних кампања.

