



# Priručnik za provedbu izbornih preporuka



# Priručnik za provedbu izbornih preporuka



Izdavač: OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR)  
Ul. Miodowa 10,  
00-251 Varšava,  
Poljska  
[www.osce.org/odih](http://www.osce.org/odih)

© OSCE/ODIHR 2018

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

ISBN 978-92-9234-977-6

Fotografija na naslovnici: OSCE/Johnatan Prefect

Dizajn: Nona Reuter

Štamparija: Centrum Poligrafii Sp. z o.o., Poljska

# Sadržaj

Predgovor	5
1. Uvod	7
1.1 O ovom Priručniku	7
1.2 Kako koristiti ovaj Priručnik	8
2. Historijat provedbe izbornih preporuka	11
2.1 Provedba izbornih preporuka u kontekstu	11
2.2 Zašto provoditi preporuke?	12
2.3 Izazovi provedbe preporuka	13
2.4 Gdje, šta i kada provoditi	14
3. OSCE-ova opredjeljenja i druge međunarodne obaveze i standardi za provedbu	17
3.1 OSCE-ova opredjeljenja	18
3.2 Univerzalni instrumenti	20
3.3 Drugi regionalni instrumenti	22
3.4 Drugi standardi za provedbu preporuka	24
3.5 Načela za provedbu preporuka	25
4. Postizborni angažman: Pristup usmjeren na izborni ciklus	27
4.1 Objavljivanje završnog izvještaja	28
4.2 Predstavljanje završnog izvještaja	29
4.3 Aktivnosti za provedbu preporuka	30
4.4 Misije za procjenu potreba	30
5. Dobra praksa za provedbu izbornih preporuka	33
6. Primjeri aktivnosti za provedbu preporuka	37
6.1 Aktivnosti država učesnica za provedbu preporuka	38
6.2 ODIHR-ove aktivnosti za provedbu preporuka	40
7. Partnerstvo i koordinacija provedbe	45
7.1 Koordinacija sa domaćim akterima	46
7.2 Koordinacija unutar OSCE-a	47
7.3 Koordinacija među međunarodnim organizacijama	49
7.4 Koordinacija sa donatorima i diplomatskom zajednicom	52

<b>8. Ocjena provedbe preporuka</b>	<b>53</b>
<b>9. Promocija učešća politički nedovoljno zastupljenih grupa</b>	<b>55</b>
9.1 OSCE-ova opredjeljenja i međunarodne obaveze koje promoviraju učešće politički nedovoljno zastupljenih grupa	55
9.2 Promocija učešća politički nedovoljno zastupljenih grupa u procesu provedbe i kroz reforme	57
<b>Dodaci</b>	<b>59</b>
Dodatak A: OSCE-ove ugovorne i druge međunarodne obaveze i standardi za provedbu preporuka	60
Dodatak B: Drugi materijali i izvori za provedbu preporuka	69
Dodatak C: Lista skraćenica i akronima	71

# Predgovor

Početak devedesetih godina prošlog stoljeća, OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) pokrenuo je po prvi put posmatranje izbora radi podrške razvoju demokratskih procesa i institucija u svim državama učesnicama OSCE-a. Od tada je ODIHR pratio više od 300 izbora, a aktivnosti posmatranja izbora ovog Ureda igrale su važnu ulogu u promociji transparentnosti i odgovornosti, kao i jačanju povjerenja javnosti u izborne procese.

Ipak, posmatranje izbora nije samo sebi cilj. Ako se želi da posmatranje ima smisleni efekat, tad namjera koja stoji iza posmatranja mora biti od pomoći državama učesnicama u provedbi njihovih opredjeljenja i obaveza vezanih za izbore. Tako, ključni dio posmatranja izbora je završna ocjena i preporuke koje nudi ODIHR za poboljšanje provođenja izbora. Posmatranje izbora će biti korisno samo u onoj mjeri u kojoj se te preporuke ozbiljno razmotre i ako se efikasno na njih odgovori. Ako to nije slučaj, postoji stvarni rizik da će izborni nedostaci i slabosti ostati prisutni i, najvjerojatnije, da će se čak i povećati.

Države učesnice stalno priznaju značaj provedbe izbornih preporuka. Na Istanbulskom samitu 1999. godine, na primjer, one su se obavezale da će „neodložno postupati prema ODIHR-ovoj ocjeni izbora i preporukama“ i odale priznanje „pomoći koju ODIHR može pružiti državama učesnicama u izradi i provedbi izbornih propisa“.

ODIHR dosljedno teži promociji efikasne provedbe izbornih preporuka i posljednjih godina naša su nastojanja intenzivirana. Mi redovno prezentiramo svoje završne izvještaje sa preporukama koje predstavljamo u zemlji nakon izbora, kao sredstvo održavanja konstruktivnog dijaloga sa vlastima i diskusije o načinima na koje možemo pomoći u provedbi preporuka. Također podržavamo države kroz pravnu analizu i stručna mišljenja o izbornom okviru, sastanke i okrugle stolove o specifičnim izbornim pitanjima te kroz tehničke savjete o pitanjima provedbe.

ODIHR godinama provodi aktivnosti za provedbu preporuka i mi se nadamo da će ovaj priručnik pomoći u uspostavi sistematičnijeg pristupa koji pruža jasnoću i konzistentnost te ohrabruje da se posveti veća pažnja provođenju preporuka. Ovaj priručnik smo pripremili kao dio kontinuiranih nastojanja ODIHR-a na poboljšanju naše metodologije i povećanju profesionalnosti naših aktivnosti posmatranja izbora.

Uvjereni smo da će ovaj priručnik pojačati efekat posmatranja i kvalitet njegovih aktivnosti za provedbu preporuka u cijelom regionu OSCE-a. On treba poslužiti kao korisna alatka državama učesnicama zainteresiranim za provedbu izbornih preporuka i kao praktični vodič za ODIHR u državama koje podržava u njihovim nastojanjima.

Želimo se zahvaliti brojnim stručnjacima i organizacijama koji su pružili dragocjene informacije tokom izrade ovog priručnika, pogotovo našim kolegama koje su podržale Deklaraciju o principima međunarodnog posmatranja izbora. Ovaj priručnik ne bi bio moguć bez njihove podrške i saradnje.

Michael Georg Link  
Direktor ODIHR





# 1. Uvod

## 1.1 O ovom priručniku

Početak devedeset godina prošlog stoljeća, OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) počeo je svoj rad na posmatranju izbora radi podrške razvoju demokratskih procesa i institucija u državama učesnicama. Posmatranja izbora igra važnu ulogu u cijelom OSCE-ovom regionu u promociji transparentnosti i odgovornosti, kao i jačanju povjerenja javnosti u izborne procese.

Posmatranje izbora, međutim, nije samo sebi cilj; namjera je pomoći državama učesnicama u provedbi njihovih opredjeljenja i obaveza vezanih za izbore. Ključni dio posmatranja izbora su preporuke koje se daju radi poboljšanja provedbe izbora. Posmatranje izbora će biti korisno samo u onoj mjeri u kojoj se te preporuke ozbiljno razmotre i ako se efikasno na njih odgovori. Sve države učesnice ovo priznaju i na Istanbulskom samitu 1999. godine su

se obavezale da će „neodložno postupati prema ODIHR-ovoj ocjeni izbora i preporukama“. Od tada provedba preporuka postaje sve važnija državama učesnicama i za djelovanje ODIHR-a na planu pružanja podrške državama u njihovim nastojanjima da poboljšaju svoje izborne procese.

Ovaj priručnik predstavlja ODIHR-ov pristup i prakse u pomaganju državama učesnicama u provedbi izbornih preporuka. Mada ODIHR nekoliko godina provodi aktivnosti za provedbu preporuka, ovaj priručnik ima za cilj uspostavu sistematičnijeg pristupa koji pruža jasnoću i konzistentnost te promovira posvećivanje veće pažnje provedbi preporuka. Izrađen je na osnovu velikodušnih vanbudžetskih priloga kao dio kontinuiranog nastojanja ODIHR-a da poboljša svoju metodologiju i poveća profesionalnost u aktivnostima posmatranja izbora.

Ovaj priručnik je primarno namijenjen akterima u državama učesnicama OSCE-a u njihovom izvršavanju ODIHR-ovih izbornih preporuka, ali će također biti koristan onima koji provode preporuke van OSCE-ovog regiona. Ovaj priručnik je namijenjen državnim organima, političkim strankama, medijima, građanskim posmatračkim grupama i organizacijama civilnog društva uključenim u provedbu preporuka, kao i drugim međunarodnim organizacijama.

U svrhu ovog priručnika, pojam ‘provedba preporuka’ se definira kao aktivnosti državnih vlasti i nedržavnih aktera na provedbi i ispunjavanju preporuka koje su dale misije posmatranja i ocjene prilikom izbora radi ostvarenja demokratskih prava na koja su se države obavezle u političkim sporazumima i pravno obavezujućim ugovorima. Provedba preporuka podrazumijeva unapređenje zakonskog okvira i provođenja izbora. U tome se može dobiti podrška ODIHR-a i drugih međunarodnih organizacija kroz namjenske aktivnosti za provedbu preporuka.

## **1.2 Kako koristiti ovaj priručnik**

Ovaj priručnik pruža ključne elemente koji su dio efikasne provedbe izbornih preporuka. Poglavlje 2. opisuje historijat ODIHR-ovog pristupa toj provedbi i s tim povezane koristi i izazove. Poglavlje 3. daje pregled OSCE-ovih opredjeljenja, međunarodnih obaveza i drugih standarda kojim se države ohrabruju da provode izborne preporuke i daje osnov aktivnostima za provedbu preporuka.

Poglavlje 4. smješta provedbu preporuka u pristup usmjeren na širi izborni ciklus i, posebno, na uži period angažmana nakon izbora. Poglavlje 5. identificira dobre prakse koje mogu pojačati efikasnost provedbe preporuka, dok Poglavlje 6. opisuje moguće mehanizme pomoću kojih države učesnice

mogu provoditi izborne preporuke, kao i detaljan prikaz aktivnosti za provedbu preporuka koje ODIHR može ponuditi kao podršku državama u njihovim nastojanjima.

Poglavlje 7. opisuje ODIHR-ovu saradnju sa kolegama u pojedinim državama i drugim međunarodnim akterima uključenim u provedbu preporuka, kako u OSCE-u tako i izvan organizacije, dok Poglavlje 8. predstavlja načine na koje se može ocjenjivati provedba ODIHR-ovih preporuka. Poglavlje 9. se fokusira na potrebu osiguravanja učešća politički nedovoljno zastupljenih grupa u procese provedbe preporuka, uključujući žene, nacionalne manjine i osobe sa invaliditetom.

Na kraju, ovaj priručnik sadrži tri dodatka. Dodatak A predstavlja ključna OSCE-ova opredjeljenja, međunarodne obaveze i druge standarde vezane za provedbu preporuka. Dodatak B daje listu dodatnih izvora i materijala vezanih za provedbu preporuka. Dodatak C sadrži listu uobičajeno korištenih skraćenica i akronima.





## 2. Historijat provedbe izbornih preporuka

### 2.1 Provedba izbornih preporuka u kontekstu

Kao zajednica država posvećena poštivanju ljudskih prava, demokratije i vladavine prava, OSCE naglašava demokratske izbore kao ključni stub dugoročne sigurnosti i stabilnosti. Sve države učesnice OSCE-a izrazile su opredijeljenost da pozivaju izborne posmatrače iz država učesnica OSCE-a, ODIHR-a i Parlamentarne skupštine OSCE-a, kao i posmatračkih grupa građana.

Svrha ODIHR-ove aktivnosti posmatranja izbora je ocijeniti do koje mjere je izborni proces usklađen s OSCE-ovim opredjeljenjima i drugim međunarodnim obavezama i standardima demokratskih izbora, da li domaći zakoni odražavaju ta opredjeljenja i kako se oni provode. Ciljevi posmatranja izbora uključuju

identificiranje područja za poboljšanje i formuliranje konkretnih i operativnih preporuka koje će podržati nastojanja država učesnica na daljem jačanju provođenja svojih izbora.

ODIHR je do sada proveo preko 300 aktivnosti vezanih za izbore u 56 od 57 država učesnica OSCE-a, kao i u nekim OSCE-ovim zemljama partnerima za saradnju u okviru specijalnog mandata Stalnog vijeća OSCE-a.<sup>1</sup>

## 2.2 Zašto provoditi preporuke?

Ekspanzija posmatranja izbora u posljednje dvije decenije ukazuje na sve veći značaj koji međunarodna zajednica pridaje izborima. To uključuje sve veći politički interes za podršku širenju i konsolidaciji demokratije, kao i većoj svijesti o dubokim rizicima povezanim sa problematičnim izborima, uključujući rizike po sigurnost i stabilnost.

Posmatračke aktivnosti pokazale su se efikasnom alatkom za ocjenu provođenja izbora i identificiranja područja u koja se mogu uvesti poboljšanja radi zaštite demokratskih prava i promocije dugoročnog razvoja izbora.<sup>2</sup> Preporuke izbornih posmatračkih aktivnosti su ključni dio usluge koju pružaju organizacije koje provode vjerodostojno posmatranje i sačinjene su radi identifikacije praktičnih načina na koje se izbori mogu poboljšati kako bi se ispunila OSCE-ova opredjeljenja i druge međunarodne obaveze i standardi.

Ako se na postupi po preporukama, nedostaci i ranjivosti izbora vjerovatno će ostati, a mogu se i pogoršati. To ne samo da izlaže riziku zaštitu ključnih ljudskih prava, već ima i štetan efekat na percepciju vjerodostojnosti izbornog procesa te povećava zabrinutost za sigurnost na nacionalnom i regionalnom nivou. Neispunjavanje preporuka može također voditi do negativnih reakcija međunarodnih aktera zainteresiranih za promociju i zaštitu ljudskih prava, pogotovo onih koje mogu dovesti do ograničenja političke saradnje, razvojne pomoći ili međunarodne trgovine. Kao rezultat, provedba preporuka postala je područje od interesa kako domaćih tako i međunarodnih aktera.

1 Jedina preostala država učesnica je Sveta stolica. ODIHR je slao timove za podršku izborima u Afganistan 2004, 2005, 2009, 2010. i 2014. godine. ODIHR je preduzimao aktivnosti podrške izbornim procesima u Tunisu između 2012. i 2014. godine.

2 ODIHR je razradio nekoliko formata za izborne aktivnosti kako bi efikasno odgovorio na potrebe država učesnica. To uključuje Izbornu posmatračku misiju, Ograničenu izbornu posmatračku misiju, Misiju za ocjenu izbora i Ekspertni tim. Za dalje informacije, vidjeti Poglavlje 5. ODIHR-ovog priručnika za posmatranje izbora (6. izdanje). Kroz cijelu ovu knjigu, osim ako nije drugačije navedeno, termin "izborna posmatračka misija/aktivnost" obuhvata sve tipove formata ODIHR-ovih izbornih misija.

ODIHR je odgovarao na zahtjeve država učesnica za podršku u provođenju izbornih preporuka kroz cijeli niz aktivnosti. Ti zahtjevi su se odnosili na analizu zakona i stručna mišljenja o izbornom okviru, organiziranje okruglih stolova i ekspertnih sastanaka te pružanje tehničkih savjeta. Jedan broj država učesnica također je usvojio dobru praksu dobrovoljnog izvještavanja o tome kako same provode izborne preporuke Stalnom vijeću OSCE-a, Komitetu za humanu dimenziju, kao i na drugim sastancima i skupovima. Poglavlje 6. detaljnije prikazuje te i slične aktivnosti.

Izvan OSCE-a, razrađena su druga sredstva za podršku provedbi izbornih preporuka. Na globalnom nivou, različiti mehanizmi Ujedinjenih nacija stvorili su prostor za analizu provedbe političkih i izbornih prava kako su ona utvrđena u instrumentima za ljudska prava, uključujući Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima (UDHR) iz 1948. i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR) iz 1966. godine. Na regionalnom nivou, tijela Vijeća Evrope, uključujući Evropski sud za ljudska prava (ECtHR), i tijela Organizacije američkih država (OAS), uključujući Međuamerički sud za ljudska prava, igraju sličnu ulogu. Evropska unija je na sličan način razradila niz politika i aktivnosti osmišljenih za promociju provedbe izbornih preporuka, kako unutar tako i izvan država članica EU. Slično, ugovori i dokumenti Komonvelta nezavisnih država (CIS) predviđaju mehanizme za provođenje izbornih preporuka.

### 2.3 Izazovi provedbe preporuka

Provođenje izbornih preporuka je kompleksno i uključuje cijeli niz aktera. To mogu biti izvršni vladini organi zaduženi za definiranje nacionalne politike, parlament zadužen za izradu zakona, tijela za provođenje izbora (EMB) i druge državne agencije zadužene za razradu upravnih procedura kao i nedržavni akteri, kao što su političke stranke, mediji i organizacije civilnog društva koje se bave analizom internih politika i zagovaranjem i provedbom širih reformi. Mada OSCE-ove ugovorne i druge međunarodne obaveze i standardi, pružaju okvir za demokratske izbore, kontekst i nacionalna dinamika znače da se sve izborne situacije međusobno razlikuju.

Moguće je identificirati nekoliko razloga zbog kojih države učesnice mogu biti nespремne ili nesposobne provoditi izborne preporuke. To uključuje:

- Nedostatak političke volje, pogotovo ako se aktuelne vlade i političari odupiru promjeni koja bi mogla podrivati njihovu političku poziciju i pristup moći;
- Nepostojanje podrške u parlamentu, pogotovo tamo gdje se izborna reforma vidi kao nešto što dovodi do političkih podjela ili ono što zahtijeva promjenu temeljnih aspekata ustava;

- Nedostatak profesionalnog stručnog znanja za provođenje preporuka;
- Nedostatak finansijskih sredstava za provedbu reformi koje zahtijevaju značajne infrastrukturne promjene;
- Nedovoljno vremena do sljedećih izbora, ili u slučaju da se sazovu prijevremeni izbori;
- Izbijanje rata, nestabilnost ili građanski nemiri; i
- Nacionalni akteri preporuke smatraju neubjedljivim, nedovoljno ciljanim ili neodgovarajućim za nacionalni kontekst.

Međunarodni akteri mogu se također suočiti sa izazovima prilikom pomaganja u provedbi izbornih preporuka, pogotovo u pitanjima gdje države imaju veći diskrecioni prostor u ispunjavanju međunarodnih obaveza i opredjeljenja. Međunarodni akteri mogu naglasiti obaveze, opredjeljenja i standarde koje treba poštovati; identificirati nedostatke ili dvosmislenosti u ispunjavanju obaveza; te pružiti pomoć u jačanju njihove provedbe. Međutim, u krajnjoj instanci, na državi leži odgovornost da odgovori na ova pitanja, a reforma zahtijeva veliku odgovornost same države. Pružanje međunarodne podrške može biti onemogućeno i kada u zemlji postoji politički otpor, institucionalna inercija, slabo civilno društvo ili odsustvo nezavisnih medija.

## 2.4 Gdje, šta i kada provoditi

ODIHR samoposmatra izbore koji se održavaju u državama učesnicama OSCE-a.<sup>3</sup> Aktivnosti za provedbu preporuka su, kao takve, općenito ograničene na region OSCE-a, mada se neke aktivnosti mogu preduzeti i u zemljama OSCE-ovim partnerima za saradnju. ODIHR pruža podršku u provedbi preporuka samo na konkretan zahtjev država učesnica. ODIHR ne provodi aktivnosti za provedbu preporuka neposredno prije ili tokom izbornog perioda jer bi se to moglo smatrati kompromitiranjem njegove sposobnosti da pruža nezavisnu i nepristrasnu ocjenu izbora.

Provedba preporuka se zasniva na nalazima i preporukama sadržanim u ODIHR-ovim završnim izvještajima o posmatranju izbora. Kako stoji u Poglavlju 4, završni izvještaji ukazuju na to da su neke preporuke prioritetne i da se moraj tretirati kao središnji element svakog procesa provedbe. Dužnu pažnju treba također posvetiti preporukama koje država učesnica OSCE-a sama utvrdi kao prioritet kako bi se osigurao inkluzivan pristup i odgovornost same države.

<sup>3</sup> Osim ako ODIHR dobije specijalni mandat od Stalnog vijeća OSCE-a.



ODIHR provodi brojne aktivnosti posmatranja izbora svake godine, ali nema obavezno potrebne ljudske i finansijske resurse da provodi aktivnosti za provedbu preporuka nakon svake misije. Stoga je potrebna pažljiva raspodjela sredstava kako bi se postigao maksimalan efekat tih aktivnosti. U ovom svjetlu, sljedeći pokazatelji pružaju osnov za utvrđivanje gdje postaviti prioritete u angažmanu na provođenju izbornih preporuka.

1. **Interes vlasti.** Ovo uključuje priznanje potrebe za poboljšanjem provođenja izbora, kao i preduzimanje inicijalnih akcija, kao što je provođenje javnog dijaloga o reformama, izrada planova provedbe i formalni zahtjev za ODIHR-ovu pomoć.
2. **Stepen potrebe.** Ovo se može procijeniti prema nalazima i preporukama iz prethodnih ODIHR-ovih završnih izvještaja. Također treba razmotriti rizik od pojave sporova vezanih za izbore ili nasilja na budućim izborima.
3. **Raspoloživo vrijeme.** Potrebno je imati vrijeme koje će omogućiti šire konsultacije sa izbornim akterima, analizu i usvajanje zakona, izradu procedura, obuku te programe obrazovanja glasača. Ako je vrijeme do sljedećih izbora kratko, preporuke se mogu ponovo razmotriti kako bi se identificirali potencijalni rizici preduzimanja aktivnosti za provedbu preporuka u kratkom vremenskom okviru, te se u skladu s tim mogu revidirati prioritetne aktivnosti.
4. **Komplementarnost.** Treba razmotriti aktivnosti za provedbu preporuka koje preduzimaju domaće i međunarodne organizacije i kako bi ODIHR mogao preduzeti komplementarne aktivnosti tako da se izbjegnu dupliciranje i nedostaci, a istovremeno osigura dodana vrijednost samog procesa.

Ovi pokazatelji za utvrđivanje prioriteta u provedbi preporuka mogu se koristiti i za periodičnu analizu valjanosti stalnih aktivnosti za provedbu preporuka, uključujući potrebu za njihovim mogućim prilagođavanjem. To može biti posebno važno ako je identificiran rizik od ozbiljnih sporova i nasilnih događaja u vezi sa izborima.



**ISTANBUL 1999 (Charter for European Security, par. 25)**

25. We reaffirm our obligation to conduct free and fair elections in accordance with OSCE commitments, in particular the Copenhagen Document 1990. We recognize the assistance the ODIHR can provide to participating States in developing and implementing electoral legislation. In line with these commitments, we will invite observers to our elections from other participating States. The ODIHR, the OSCE Parliamentary Assembly and appropriate institutions and organizations that wish to observe our election proceedings. We agree to follow up promptly the ODIHR's election assessment and recommendations.

### 3. OSCE-ova opredjeljenja i druge međunarodne obaveze i standardi za provedbu

Obaveza da se održe poštenu izbore koji odražavaju slobodni izraz volje naroda je jasno utvrđena, kako to stoji u členu 21. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i členu 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. U OSCE-ovom Kopenhaškom dokumentu iz 1990. godine, sve države učesnice saglasile su se da „volja naroda, slobodno i pravično izražena kroz kroz redovno i istinski održane izbore predstavlja osnov vlasti i legitimnosti svake vlade“.

OSCE-ov Kopenhaški dokument, ICCPR i drugi međunarodni instrumenti za ljudska prava jasno utvrđuju da države moraju preduzeti potrebne korake kako bi se ta prava ostvarivala. To podrazumijeva osiguravanje da pravni okvir uključi međunarodne obaveze i opredjeljenja koje je prihvatila država, kao i osiguravanje njihovog poštivanja u praksi. Mada države uživaju širok stepen diskrecionog prava u provedbi tih obaveza i opredjeljenja, preporuke ODIHR-ovih posmatračkih aktivnosti i drugih tijela za ljudska prava mogu pružiti

autoritativne smjernice za približavanje zakona i prakse izbornim obavezama i opredjeljenjima.

Važno je da nekoliko OSCE-ovih dokumenata promoviraju obavezu država učesnica da poštuju univerzalne – kao i neke regionalne – instrumente za ljudska prava. Na primjer, Helsinški završni akt iz 1975. godine obavezuje države da „djeluju u skladu s UDHR-om“ i „ispunjavaju svoje obaveze utvrđene u međunarodnim deklaracijama i sporazumima na tom polju, uključujući, između ostalog, i međunarodne paktove o ljudskim pravima, prema kojem one mogu biti obavezne“. Madridski dokument iz 1983. godine eksplicitno poziva „one države učesnice koje to još nisu učinile da razmotre mogućnost pristupanja međunarodnim paktovima“. Kasniji OSCE-ovi dokumenti ponovo naglašavaju značaj pristupanja međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima, uz njih vezanim fakultativnim protokolima i Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima iz 1950. godine (ECHR).<sup>4</sup>

Države učesnice su također prepoznale da ispunjavanja obaveza, uključujući one vezane za izbore, nije unutrašnje pitanje već da to treba smatrati pitanjem od međunarodnog interesa. U Moskovskom dokumentu iz 1991. godine, države učesnice su „kategorički i neopozivo“ izjavile da „su obaveze preuzete na polju humane dimenzije OSCE-a pitanja od direktnog i legitimnog interesa za sve države učesnice i ne spadaju samo u interne stvari države“.

Na Samitu u Astani 2010. godine države učesnice ponovo su potvrdile svoje „potpuno prihvatanje“ cijelog niza OSCE-ovih i univerzalnih instrumenata, kao i svoju „odgovornost da ih u potpunosti i u dobroj vjeri provedu“.

### 3.1 OSCE-ova opredjeljenja

ODIHR je vodeća institucija u okviru OSCE-a koja ima mandat provoditi programe i aktivnosti u provedbi izbornih preporuka. Pariška povelja iz 1990. godine uspostavila je ODIHR (u to vrijeme nazvan Ured za slobodne izbore) sa mandatom da „jača provedbu“ obaveza vezanih za izbore, pogotovo onih iz OSCE-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine.

Države učesnice OSCE-a često i eksplicitno preuzimaju na sebe obavezu da prate ODIHR-ove izborne preporuke. Važnost njihove provedbe naglasili su

<sup>4</sup> Vidjeti također stav 13.2 Bečkog dokumenta iz 1989. godine o pristupanju međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima općenito, stav 15. Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije nad ženama, kao i stav 40.2 Moskovskog dokumenta iz 1991. o toj konvenciji. Stavove 5.20 i 5.21 Kopenhaškog dokumenta iz 1990 koji spominju pristupanje ugovorima o ljudskim pravima općenito, uključujući ECHR. Stav 32, Poglavlje VI, Helsinškog dokumenta iz 1992. spominje pristupanje Međunarodnoj konvenciji o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije.

šefovi država učesnica na Istanbulskom samitu održanom 1999. godine, gdje su se obavezale da „će neodložno postupati prema ODIHR-ovu ocjenu izbora i preporuke” i odale priznanje „pomoći koju ODIHR može pružiti državama učesnicama u izradi i provedbi izbornog zakona”.

Ovo je uslijedilo nakon dodatka uz Dokument Ministarskog vijeća iz Osla 1998. godine, u kojem se države učesnice podstiču da „neodložno provedu preporuke koje ODIHR daje nakon izbora”. Također je rečeno da „ODIHR treba državama ponuditi pomoć u provedbi tih preporuka i podnositi izvještaje Stalnom vijeću o statusu njihovog izvršavanja”.

Obaveza provedbe izbornih preporuka ponovljena je u nekoliko kasnijih odluka Ministarskog vijeća OSCE-a. Na sastanku održanom 2002. godine u Portu, države učesnice su prepoznale „ODIHR-ovo stručno znanje u pomaganju državama učesnicama da provode obaveze vezane za izbore” i saglasile se da „jačaju svoj odgovor na ODIHR-ove preporuke”. Na sastanku u Maastrichtu 2003. godine, države učesnice su se saglasile da „obavještavaju Stalno vijeće OSCE-a o postignutom napretku u ispunjavanju ovog zadatka”. Na sastanku u Briselu 2006. godine države učesnice su naglasile da su one „odgovorne za učinkovitu provedbu svojih obaveza preuzetih u okviru OSCE-a” i da ODIHR „igra važnu ulogu kroz pomoć koju im pružaju”, koja uključuje „analizu izbornih zakona”. Nakon sastanka u Briselu, uslijedio je Izvještaj Panela eminentnih ličnosti 2005. godine u kojem je navedeno da države učesnice i ODIHR trebaju „posvetiti više pažnje provedbi nakon izbora kroz dijalog i praktičnu podršku saradnji” i da „nakon konsultacija sa datom državom, ODIHR treba podnijeti izvještaj Stalnom vijeću o provedbi izbornih preporuka”.

Jedan broj preuzetih obaveza također nude specifične smjernice državama učesnicama u njihovim procesima provedbe preporuka. Naprimjer, stavovi 5.7, 5.8 i 7.1 OSCE-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine obavezuju države učesnice da jamče izborna prava zakonom koji treba da se usvoji na kraju javnog postupka i da ti zakoni trebaju biti svima dostupni. U pogledu inkluzivnog procesa, stav 18.1 Moskovskog dokumenta iz 1991. godine potvrđuje da će zakoni biti formulirani i usvojeni kao rezultat otvorenog procesa koji odražava volju naroda. Slično tome, stav 27 Istanbulskog dokumenta iz 1999. godine naglašava važnu ulogu nevladinih organizacija u osiguravanju ostvarivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Zajedno, ovi dokumenti obavezuju države učesnice OSCE-a da provedu ODIHR-ove izborne preporuke i potvrde važnu ulogu koju ODIHR može igrati u pružanju podrške njihovoj provedbi.

## 3.2 Univerzalni instrumenti

UN pruža globalni okvir koji može biti vodič za provedbu izbornih preporuka i pružiti pomoć državama kako bi poboljšale provođenje svojih izbora. UN dosljedno prepoznaje značaj vjerodostojnih demokratskih izbora za ostvarivanje vlastitog mandata koji ima za cilj održavanje mira i sigurnosti. Od 57 država učesnica OSCE-a, 56 su članice UN-a, a jedna je stalni posmatrač.

UN-ov sistem pravi razliku između instrumenata ljudskih prava zasnovanih na ugovorima i onih zasnovanih na poveljama. UN-ovi ugovori generiraju veći dio univerzalnih obaveza koje se odnose na izbore. Glavni ugovor o ljudskim pravima koji je relevantan za izbore je ICCPR. Ustanovljen u okviru šireg prava učešća u političkom i javnom životu, on uključuje obaveze o pravu da se bira i bude biran, o osnovnim slobodama i pravu na efikasan pravni lijek. Drugi ugovori pružaju veću zaštitu izbornih prava specifičnim grupama ili proširuju prava baveći se dodatnim tematskim pitanjima. Relevantni ugovori uključuju Međunarodnu konvenciju o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije (ICERD) iz 1965. godine, koja spominje izborna prava bez razlike ili diskriminacije, i Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije nad ženama (CEDAW) iz 1979. godine, koja uključuje obaveze političkog učešća žena. Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (ICMW) iz 1990. godine štiti izborna prava migranata i njihovih porodica, a Konvencija o pravima osoba s invaliditetom (CRPD) iz 2006. godine pruža eksplicitna prava u pogledu političkog učešća osoba sa invaliditetom. Pored toga, Konvencija protiv korupcije (UNCAC) iz 2003. godine uključuje odredbe o transparentnosti organa javne uprave i finansiranja kampanje.

Za ažurirane informacije u vezi sa statusom ratifikacije i potpisivanja instrumenata u sistemu UN-a država učesnica OSCE-a, provjeriti bazu podataka UN-ove zbirke ugovora na: [<https://treaties.un.org/>](https://treaties.un.org/).

Svakim od ovih ugovora uspostavljeno je tijelo sastavljeno od nezavisnih eksperata koje će pratiti njihovo poštivanje od strane država koje su ih ratificirale ili im pristupile. U slučaju ICCPR-a, naprimjer, to je Komitet za ljudska prava (CCPR).<sup>5</sup> Ugovori obavezuju države potpisnice da poštuju autoritet odgovarajućih tijela zaduženih za praćenje njihovog provođenja u praksi. Takva tijela tipično objavljuju autoritativna tumačenja („opće komentare“ ili „opće preporuke“) u kojima se razrađuju obaveze iz ugovora. Tako, na primjer, Opći komentar 25 CCPR-a potvrđuje da pravo na učešće u javnim

5 Ostala ugovorna tijela su, redom: Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije (CERD); Komitet za eliminaciju diskriminacije nad ženama (Komitet CEDAW); Komitet o radnicima migrantima (CMW); Komitet o pravima osoba s invaliditetom (Komitet CRPD). Slično, UNCAC uspostavlja Konferenciju država potpisnica kako bi se poboljšala saradnja i promovirala provedba ugovora.

poslovima uključuje i pružanje prilike da se doprinese formuliranju i provedbi međunarodnih, državnih i lokalnih politika.

Ova tzv. ugovorna tijela također razmatraju redovne izvještaje država strana o mjerama koje su usvojile kako bi prava zagarantirana ugovorima stupila na snagu u obliku Zaključnih opservacija, u kojima se, što je važno, daju preporuke državama kako osigurati uživanje tih prava. Mjere kojima se te preporuke izvršavaju trebaju biti sadržana u sljedećem redovnom izvještaju države. Zaključne opservacije se izdaju za sve države učesnice OSCE-a, često od strane više ugovornih tijela.

Neke države su ratificirale ili pristupile dodatnim fakultativnim protokolima uz te ugovore, što odgovarajućem ugovornom tijelu daje ovlaštenje da se bavi predstavkama pojedinaca koji tvrde da su žrtve kršenja ugovora, nakon što oni iscrpe domaće pravne lijekove. Odluke o ovim pojedinačnim predstavkama predstavljaju autoritativna tumačenja datog ugovora. Države potpisnice su se obavezale da će poštivati nalaze ugovornih tijela koja su, sa svoje strane, razradila procedure kako bi pratili da li države provode njihove preporuke. Kada se utvrdi kršenje, država obično ima šest mjeseci da dostavi informaciju o preduzetim koracima da se ono riješi. Ako država propusti da preduzme odgovarajuću radnju, predmet ostaje otvoren, a nastavlja se formalni dijalog sve dok se ne postigne zadovoljavajući ishod.

Izvjestan broj tijela koja se zasnivaju na Povelji UN-a mogu također igrati ulogu u provedbi izbornih preporuka. To su Vijeće sigurnosti i Generalna skupština, čije rezolucije mogu direktno ukazati na izbore u datoj zemlji ili na određeno pitanje. Na primjer, Generalna skupština izdaje redovnu rezoluciju svake dvije godine o jačanju izbornih načela. Godine 2013, po prvi put, i ponovo 2015, u rezoluciji Generalne skupštine potvrđena je obaveza država članica UN-a da preduzmu sve odgovarajuće mjere kako bi osigurale da svaki građanin ima efektivno pravo i priliku da na jednakoj osnovi učestvuje na izborima. Godine 1998, Generalna skupština je objavila Deklaraciju o pravima i odgovornostima u kojoj se potvrđuje da svako ima pravo da iznese kritiku i prijedloge za poboljšanje funkcioniranja organa vlasti, agencija i organizacija. Specijalne procedure UN-a – uključujući specijalne izvjestioce, nezavisne stručnjake i radne grupe – mogu također ukazati na potrebu izborne reforme kao dio svojih generalnih izvještaja i aktivnosti.

Usto, mehanizam Univerzalnog periodičnog pregleda (UPR) pruža priliku svim državama članicama UN-a da izjave koje su radnje preduzele kako bi poboljšale svoju situaciju u odnosu na ljudska prava i ispunile svoje obaveze u tom pogledu, uključujući one vezane za izbore. U zaključku UPR-a objavljuje se završni izvještaj koji uključuje preporuke za rješavanje kršenja. Kao dio kasnijih

UPR-ova, od država se očekuje da objasne kako su provele preporuke. Stanje svake države se razmatra svake 4,5 godine, i ODIHR redovno i sistematski svoje izvještaje o izborima dijeli sa mehanizmom UPR-a. Sve države učesnice OSCE-a učestvuju u UPR-u.

Kolektivno, ovaj globalni okvir uspostavlja obaveze u vezi s izborima i mehanizme za promociju njihovog poštivanja. Izvještaji posmatrača izbora doprinose ovom procesu kroz identifikaciju nedostataka i formuliranje preporuka o tome kako poboljšati ispunjavanje obaveza. S druge strane, provedba izbornih preporuka može također pomoći promociji poštivanja ugovora.

### 3.3 Drugi regionalni instrumenti

Vijeće Evrope igra ključnu ulogu u jačanju poštivanja ljudskih prava u svih svojih 47 država članica, od kojih su sve i države učesnice OSCE-a. Član 3. Prvog protokola ECHR-a obavezuje države Vijeća Evrope da „održavaju slobodne izbore u razumnim intervalima i tajnim glasanjem, pod uslovima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja ljudi u izboru zakonodavnih tijela”. ECtHR ima zadatak da osigura poštivanje ECHR-a u praksi. Kada se domaći pravni lijekovi iscrpe, svaka osoba, nevladina organizacija ili grupa pojedinaca koja tvrdi da je žrtva kršenja prava utvrđenih u ECHR-u, uključujući prava koja se odnose na izborna pitanja, može podnijeti aplikaciju ovom Sudu protiv države potpisnice. Posljednjih godina, ECtHR je odgovorio na žalbe vezane za izbore o širokom spektru pitanja, uključujući pravo glasa zatvorenika, osoba sa mentalnim invaliditetom i nerezidentnih građana; pravila i odluke vezane za pravo kandidiranja; neregularnosti u glasanju; dizajn izbornog sistema; sastav i nepristrasnost tijela za provedbu izbora; propisani postupak ulaganja prigovora i žalbi; i medijsko izvještavanje o izborima. ECtHR se u svojim odlukama i presudama sve više poziva na ODIHR-ove izvještaje o izborima. Konačne presude suda su obavezujuće za dotične države i indikativne za druge države članice Vijeća Evrope. Komitet ministara Vijeća Evrope nadzire izvršenje sudskih presuda kroz politički proces kolegijalnog pritiska

Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) je savjetodavno tijelo Vijeća Evrope. Ona ima 60 država članica, od kojih je 51 istovremeno i zemlja učesnica OSCE-a. Venecijanska komisija objavljuje izvještaje i preporuke o cijelom nizu pravnih pitanja, uključujući izbore i referendum, i prati njihovo izvršavanje na svojim kvartalnim plenarnim sjednicama. Godine 2002, Venecijanska komisija je objavila Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima kao referentni dokument Vijeća Evrope. Kodeks preporučuje da, kako bi se zajamčila stabilnost zakona, temeljni elementi izbornog zakona ne bi u principu trebali biti otvoreni za izmjene i dopune



u godini prije izbora. Drugo rješenje može biti da se utvrdi da se, ukoliko su temeljni elementi izbornog zakona izmijenjeni i dopunjeni, stari sistem primjenjuje na sljedećim izborima – barem u slučaju da se izbori održavaju tokom sljedeće godine – a da novi zakon stupa na snagu nakon toga. Međutim, provedba preporuka smatra se izuzetkom od principa stabilnosti izbornog zakona, na koji se „država ne treba pozivati radi održavanja situacije suprotne standardima evropskog izbornog naslijeđa ili radi sprječavanja provedbe preporuka međunarodnih organizacija”.<sup>6</sup>

Grupa država za borbu protiv korupcije Vijeća Evrope (GRECO) sačinjava izvještaje koji uključuju preporuke vezane za finansiranje političkih stranaka i kampanja. Ona ima 49 članica, koje su sve države učesnice OSCE-a. Mada preporuke Venecijanske komisije i GRECO-a nisu pravno obavezujuće, one mogu pružiti autoritativne smjernice državama članicama ovih tijela.

EU je opredijeljena za promociju i zaštitu ljudskih prava i demokratije, kako unutar svojih granica tako i u odnosima sa zemljama koje nisu njene članice. EU ima 28 država članica, koje su sve države učesnice OSCE-a. EU naglašava značaj provedbe preporuka o izborima u svojim dokumentima o politikama. Godine 2012, EU je usvojila Strateški okvir i Akcioni plan o ljudskim pravima i demokratiji, u kojem je utvrdila da njene institucije imaju odgovornost da „sistematiziraju kasnije korištenje izbornih posmatračkih misija EU i njihovih izvještaja kao podrške cijelom izbornom ciklusu, te da osiguraju efikasnu provedbu njihovih preporuka, kao i izvještaja drugih tijela za posmatranje izbora (npr. OSCE/ODIHR)”. Godine 2015, usvojen je novi Akcioni plan o ljudskim pravima i demokratiji i u njemu je naglašena potreba „da se konsolidiraju najbolje prakse za korištenje preporuka EOM-ova EU-a i EOM-ova OSCE/ODIHR-a, u cijeloj EU i u državama članicama EU, u političkim dijalozima i aktivnostima kojima se pruža podršku demokratiji”, s ciljem maksimalnog efekta posmatranja izbora.

Komonvelt nezavisnih država (CIS) također prepoznaje valjanost provedbe izbornih preporuka. CIS ima 11 država članica, od kojih su sve države učesnice OSCE-a. Deklaracija Interparlamentarne skupštine CIS-a o principima međunarodnog posmatranja izbora i referenduma iz 2008. godine naglašava nekoliko faza relevantnih za provedbu. One uključuju završni izvještaj sa tehničkim preporukama koje treba predstaviti institucijama CIS-a najkasnije dva dana nakon izbora.

Organizacija američkih država (OAS) promovira demokratske izbore diljem dviju Amerika. OAS ima 35 država članica, od kojih su dvije istovremeno države učesnice OSCE-a. Interamerička demokratska povelja (IADC), koju je Generalna skupština OAS-a usvojila 2001. godine, daje mandat ovoj organizaciji da

6 Dio II.2 interpretativne deklaracije Venecijanske komisije o stabilnosti izbornog zakona. Vidjeti Aneks A.

provodi aktivnosti posmatranja izbora i pruža pomoć u izborima na zahtjev država članica. IADC zahtijeva od posmatračkih misija na izborima da predstave svoj izvještaj Stalnom vijeću OAS-a. Preporuke svakog izvještaja čine osnovu za postizbornu podršku OAS-a, koja može uključiti pravnu i tehničku pomoć.

### 3.4 Drugi standardi za provedbu preporuka

Profesionalni standardi za međunarodne posmatrače na izborima utvrđeni su u Deklaraciji o načelima međunarodnog posmatranja izbora (DoP), usvojenoj u UN-u 2005. godine i podržanoj od preko 50 organizacija koje provode posmatranje izbora širom svijeta. ODIHR je bila jedna od inicijalne 23 organizacije koja je podržala DoP. Što se tiče provedbe preporuka, DoP navodi da se od posmatračkih misija „očekuje da ... [predstave] svoje nalaze, zaključke i sve odgovarajuće preporuke za koje utvrde da bi mogle pomoći poboljšanju procesa koji se odnose na izbore“. Također se navode potencijalne aktivnosti za provedbu preporuka, uz stav da posmatračke misije „mogu također održavati privatne sastanke sa onima koji su zaduženi za organiziranje pravičnih demokratskih izbora ujednoj zemlji, kakobi razgovarali o nalazima, zaključcima i preporukama misije“. DoP također podvlači potrebu za saradnjom u aktivnostima za provedbu preporuka koja zahtijeva od organizacija koje je podržavaju da u „svim okolnostima...“ „... rade zajedno kako bi maksimizirali doprinos svojih međunarodnih misija za posmatranje izbora“.

Godine 2012, ekvivalentni standardi su uspostavljeni za građane posmatrače na izborima u Deklaraciji o globalnim principima nestranačkog posmatranja izbora i monitoringa od strane građanskih organizacija. To uključuje prihvatanje obaveze da se daju „odgovarajuće preporuke za postizanje istinskih demokratskih izbora“ i zagovaranje „poboljšanja pravnih okvira za izbore, njihove provedbe putem administracije vezane za izbore i uklanjanje prepreka za puno učešće građana u izbornim i političkim procesima“. Kao takve, građanske posmatračke grupe mogu igrati važnu ulogu u formuliranju preporuka za izbore i aktivnosti za provedbu preporuka. ODIHR je međunarodna organizacija koja je pružila podršku Deklaraciji, a preko 250 građanskih posmatračkih grupa iz cijelog svijeta podržale su ovaj dokument.

Pariška deklaracija o efikasnosti pomoći iz 2005. godine, te Agenda za djelovanje utvrđena u Accri 2008. godine također sadrže informacije o osmišljavanju aktivnosti za provedbu preporuka. Ti sporazumi, koje je potpisao veliki broj država učesnica OSCE-a, promoviraju efikasniji pristup međunarodnoj pomoći usmjerenoj na principe odgovornosti države, inkluzivno partnerstvo između države i međunarodnih partnera, projekte koji su usaglašeni i komplementarni, pomoć u razvoju kapaciteta državnih aktera te procese koji su usmjereni na rezultat i koji promoviraju odgovornost.

### 3.5 Načela za provedbu preporuka

ODIHR posvećuje posebnu pažnju nekim ključnim principima, opisanim u nastavku, kada podržava provedbu izbornih preporuka. Neki od ovih principa su spomenuti u ovom i ranijim poglavljima, dok će drugi biti razrađeni kasnije u ovom priručniku.

- ODIHR promovira i podržava provedbu preporuka koje daju izborne posmatračke misije kako bi se ostvarila demokratska prava, na šta obavezuju politički sporazumi i pravno obavezujući ugovori.
- ODIHR pruža podršku provedbi preporuka samo na specifičan zahtjev date države učesnice.
- ODIHR preduzima aktivnosti za provedbu preporuka na objektivan, nepristrasan, neutralan i nezavisan način, priznajući da je krajnja odgovornost za organiziranje izbora na državama učesnicama.
- ODIHR uspostavlja prioritete u pogledu pomoći u provedbi preporuka prema potrebama i interesima države učesnice, vremenu koje je na raspolaganju prije sljedećih izbora i resursima kojima ODIHR raspolaže.
- ODIHR podržava dobru praksu izborne reforme tako što radi na osnovu izbornog ciklusa, potičući političku volju, podržavajući održive kapacitete upravljanja izborima, promovirajući javne konsultacije i inkluziju, pozivajući se na OSCE-ova opredjeljenja i druge međunarodne obaveze i standarde, koristeći domaće i međunarodno stručno znanje i ohrabrujući izradu planova, izvještavanje javnosti i mehanizme revizije.
- ODIHR promovira politički pluralizam i učešće nedovoljno zastupljenih grupa u procesima provedbe preporuka kao način za podsticanje jednakih prilika za učešće na izborima.
- ODIHR saraduje sa drugim međunarodnim posmatračkim organizacijama i građanskim posmatračkim grupama, kako bi podstaknuo koordinaciju podrške provedbi preporuka.
- ODIHR provodi aktivnosti za provedbu preporuka na transparentan i otvoren način.
- ODIHR redovno razmatra svoje prakse za provedbu preporuka kako bi identificirao moguća poboljšanja.
- ODIHR ohrabruje države učesnice da podnose izvještaje o svojoj provedbi izbornih preporuka putem struktura OSCE-a, kao i drugih općih i regionalnih mehanizama.





## 4. Postizborni angažman: Pristup usmjeren na izborni ciklus

Pristup usmjeren na izborni ciklus je sredstvo za posmatranje izbora kao kontinuiranog procesa, a ne izoliranog događaja. On prepoznaje da izbore čini nekoliko međusobno povezanih komponenti koje su u međusobnoj interakciji i koje utiču jedne na druge i počinju nekoliko godina prije izbora a završavaju dugo nakon dana izbora. Izborni ciklus nema fiksni početak i kraj, ali se široko može podijeliti na tri glavna perioda: predizborni, izborni i postizborni.<sup>7</sup>

ODIHR je na raspolaganju za dijalog o provedbi preporuka tokom cijelog izbornog ciklusa. Namjenske aktivnosti za provedbu preporuka su ograničene na postizborni period. Tri su ključna elementa postizbornog angažmana: (1) objavljivanje ODIHR-ovog završnog izvještaja; (2) predstavljanje završnog izvještaja; i (3) aktivnosti za provedbu preporuka.

7 Vidi: International IDEA election cycle diagram na: <<http://www.idea.int/elections/eea/>>



Slika 2: Ciklus posmatranja izbora

U kasnijoj fazi, ODIHR-ove predizborne misije za procjenu potreba (NAM) pružaju priliku da se procjeni u kojoj mjeri su prethodne preporuke provedene.

#### 4.1 Objavljivanje završnog izvještaja

Kamen temeljac efikasne provedbe preporuka se nalazi u ODIHR-ovim izvještajima o posmatranju izbora. Završni izvještaj o aktivnostima posmatranja izbora koje provodi ODIHR objavljuje se oko dva mjeseca nakon okončanja izbornog procesa. Izvještaj se dostavlja državama učesnicama, objavljuje na web stranici ODIHR-a i šalje sagovornicima u zemlji, medijskim kućama, drugim državama učesnicama, međunarodnim organizacijama i članovima akademske zajednice. Izvještaj se prevodi na službene jezike države učesnice.

Ključni element izvještaja su preporuke koje se nude radi poboljšanja okvira i provedbe budućih izbora. Preporuke su uključene kako bi ih država, izborne vlasti, političke stranke, civilno društvo i drugi akteri razmotrili. Preporuke se oslanjaju na uočavanje slučajeva u kojima opredjeljenja i obaveze još nisu provedeni ili gdje bi prakse mogle biti osnažene. Neke preporuke vjerovatno će zahtijevati promjenu osnovnog zakona, dok se druge mogu usredsrediti na izbornu praksu. Namjera preporuka je da budu konstruktivne i konkretne, te da

pruže jasne sugestije o tome kako se mogu uvesti izmjene u skladu s OSCE-ovim opredjeljenjima i drugim međunarodnim obavezama i standardima. Preporuke se daju radi savjeta i pomoći, a ne radi usmjeravanja država učesnica. Nije im namjera da budu pretjerano preskriptivne te treba da ostave nešto prostora za prilagođavanje specifičnim okolnostima. Nacrt potencijalnih preporuka treba razmotriti sa domaćim sagovornicima u toku posmatračke misije kako bi se osiguralo da budu jasne i maksimalno provodljive.

Preporuke čine dio teksta završnog izvještaja i direktno su povezane sa identificiranim nedostacima, referencama na posebne i ugovorne obaveze i standarde. Prezentiraju se i zbirno na kraju izvještaja, sa ograničenim brojem (obično četiri do deset) onih koje su označene kao prioritetne. Mogu se također dati reference na ranije ODIHR-ove preporuke koje nisu provedene, uključujući preporuke iz prethodnih posmatračkih izvještaja, kao i pravne analize. Te preporuke čine osnov za sve buduće aktivnosti za provedbu preporuka, pri čemu prednost imaju one prioritetne.

Preporuke koje daje ODIHR nisu ni definitivne niti iscrpne, a države učesnice mogu željeti da idu i dalje od ODIHR-ovih preporuka, u nastojanju da poboljšaju izborne procese. U tu svrhu se također mogu uzeti u obzir i preporuke građana posmatrača, EMB-ova i drugih međunarodnih organizacija.

## 4.2 Predstavljajanje završnog izvještaja

Predstavljajanje završnog izvještaja nudi učinkovit mehanizam za prelazak sa posmatranja ka pomaganju državama učesnicama u pogledu provedbe preporuka. Dostavljajući završni izvještaj državi učesnici, ODIHR potvrđuje spremnost da dođe u posjetu kako bi predstavio izvještaj u samoj zemlji i razgovarao o preporukama koje on sadržava. Ova mogućnost se nudi svim državama učesnicama; međutim, do posjete će doći samo na zahtjev državnih vlasti. Posjete s ciljem predavljanja završnih izvještaja obično predvodi šef dotične posmatračke aktivnosti, viši službenik ili direktor ODIHR-a. Idealno, do posjete dolazi u roku od tri do devet mjeseci nakon izbora.

Tokom posjete izvještaj se službeno predavlja cijelom nizu sagovornika te se vode diskusije o njegovim ključnim nalazima, zaključcima i preporukama. Posjeta može uključiti bilateralne sastanke, kratko predavljanje u parlamentu, diskusije na okruglim stolovima, sastanke radnih grupa i ponekad konferencije za štampu. Ove posjete pružaju priliku za održavanje konstruktivnog dijaloga sa vlastima, razjašnjavanje svakog područja koje nije u potpunosti shvaćeno i raspravu o načinima na koje ODIHR može biti od pomoći državama u provedbi preporuka. Nakon posjete, ODIHR čini dostupnim javnosti ključne tačke sa sastanaka i diskusija.

### 4.3 Aktivnosti za provedbu preporuka

Provedba preporuka uključuje niz aktivnosti koje preduzimaju države učesnice, nekad uz podršku ODIHR-a i drugih međunarodnih aktera. Te aktivnosti su usmjerene na provođenje izbornih preporuke koje također mogu uključiti pitanja šireg demokratskog razvoja i zaštite ljudskih prava, kao što su sloboda udruživanja, okupljanja i kretanja, kao i podršku političkim strankama, pravosuđu, medijima i drugim izbornim akterima. Aktivnosti za provedbu preporuka koje mogu preduzeti država učesnica i ODIHR detaljno su obrazložene u Poglavlju 6.

U idealnom slučaju, provedba preporuka treba početi što je moguće prije nakon okončanja izbornog procesa. U okviru izbornog ciklusa, vrijeme neposredno nakon završetka izbora obično je najpogodnije za bavljenje većinom komponenti izbora, uključujući temeljne promjene zakonskog okvira, registraciju glasača, granice izbornih jedinica, izbornu administraciju, finansiranje kampanja i mehanizme rješavanja sporova vezanih za izbore. Okončanje aktivnosti za provedbu preporuka treba pažljivo vremenski planirati. Izmjene ključnih elemenata procesa vremenski preblizu izborima mogu biti kontroverzne i ne ostaviti dovoljno vremena za odgovarajuću raspravu i provedbu. To se posebno odnosi na zakonske reforme, pri čemu dokument o dobroj praksi, koji je donijela Venecijanska komisija, ukazuje na to da osnovne elemente izbornog zakona ne treba mijenjati i dopunjavati u godinu prije izbora.

Nekoliko zasebnih i komplementarnih aktivnosti za provedbu preporuka mogu se preduzeti tokom postizbornog perioda. Na primjer, može se održati okrugli stol na temu OSCE-ovih opredjeljenja u odnosu na datu izbornu temu, nakon čega može slijediti formalno razmatranje nacрта izmjena i dopuna zakona. ODIHR može također iskoristiti priliku da obavi posjetu s ciljem srednjoročne analize između izbora, kako bi procijenio opseg provedbe preporuka i, možda, podstaknuo zemlju na daljnje reforme. U svakom slučaju, ODIHR-ove aktivnosti za provedbu preporuka zaključit će se prije nego što se pošalje Misija za procjenu potreba.

### 4.4 Misije za procjenu potreba

Mada ne spadaju strogo u aktivnosti za provedbu preporuka, predizborne Misije za procjenu potreba (NAM) pružaju priliku za procjenu u kojoj mjeri su prethodne preporuke uzete u obzir u kasnijoj fazi izbornog ciklusa. Obično ODIHR šalje NAM u državu učesnicu između četiri i šest mjeseci prije dana izbora. NAM procjenjuje predizborno okruženje i preporučuje da li je neka aktivnost vezana za izbore preporučljiva i, ako je tako, koji



tip aktivnosti najbolje ispunjava identificirane potrebe. Kada preporučuje moguće aktivnosti vezane za izbore, NAM uzima u obzir nekoliko kriterija, uključujući mjeru u kojoj su preporuke iz prethodnih ODIHR-ovih izbornih posmatračkih aktivnosti bile provedene. Svi izvještaji NAM-a su dostupni javnosti na web stranici ODIHR-a.

NAM-ova ocjena o tome u kojoj mjeri su prethodne preporuke provedene treba da naglasi po kojima je država postupila i one koje su ostale neizvršene. U izvještaju treba da se procijeni blagovremenost, sveobuhvatnost i inkluzivnost procesa provedbe preporuka. Ova ocjena doprinosi preporuci NAM-a o tome da li preduzeti aktivnost posmatranja izbora. Neprovođenje prethodnih ODIHR- ovih preporuka od strane države učesnice može učiniti ODIHR-ovu aktivnost besmislenom pošto će njegove preporuke vjerovatno biti pukom ponavljanje onih koje su već bile date.

Ako NAM preporučuje da ne treba preduzeti izbornu posmatračku aktivnost, on još uvijek može skrenuti pažnju na preporuke ili pitanja koja zahtijevaju rješavanje. To onda može poslužiti kao osnov za potencijalne ODIHR-ove aktivnosti za provedbu preporuka radi podrške državi učesnici.





## 5. Dobra praksa za provedbu izbornih preporuka

ODIHR ima dugu historiju rada sa državama na provedbi izbornih preporuka. Kao rezultat, ustanovljen je izvjestan broj dobrih praksi koje poboljšavaju šanse za efikasnu provedbu preporuka i, šire gledano, izborne reforme. To su:

1. **Politička volja i održivost.** Vlada ima ključnu odgovornost za provedbu preporuka s obzirom na njene izvršne ovlasti i parlamentarnu snagu. Istinska politička volja vladajuće stranke (ili stranaka) je, stoga, od suštinskog značaja za efikasnu provedbu preporuka. To se može pokazati, naprimjer, tako što oni koji su na vlasti ulaze u nacionalni dijalog o reformi i usvajanju konkretnih akcionih planova. Mada ODIHR može državama pomoći kroz aktivnosti za provedbu preporuka kako bi se osigurala održivost i odgovornost, od imperativnog je značaja da se procesom rukovodi iznutra. ODIHR prepoznaje da krajnja odgovornost za organiziranje izbora leži na državi učesnici, tako da njegove aktivnosti za provedbu preporuka podržavaju održive kapacitete upravljanja izborima u samoj zemlji.

2. **Rana reforma.** Stabilnost zakona je od vitalnog značaja za izborni proces i provođenje preporuka znatno prije izbora, te ostavlja vrijeme za konsultacije, izradu i usvajanje zakona; provjeru i razradu praksi; programe edukacije glasača; i obuku zaposlenog izbornog osoblja, potencijalnih kandidata i drugih aktera. Kada izbori ne predstoje u skorije vrijeme, tada ima i manje rizika da diskusije postanu politički uzavrele, što znači da pozicije mogu biti detaljnije razmotrene. Jačanje političke volje i političkog kompromisa zahtijeva vrijeme, a rad s kratkim rokovima ne vodi uvijek ka preduzimanju kompleksnih političkih pregovora, kao što provedba preporuka u posljednjem momentu predstavlja rizik da to bude percipirano kao loše osmišljeno i kao diktirano neposrednim političkim interesima. Za poboljšanja u provedbi izbora treba vremena kako bi se planirala i provela, i često zahtijevaju angažman više aktera. Stoga je dobro razmotriti preporuke i inicirati reforme što je prije moguće nakon izbora.
  
3. **Konsultacije i inkluzija.** Konsenzus o tome kako provoditi preporuke je bitan kako bi se podstaklo učešće u reformskom procesu i prihvatanje njegovih ishoda. Reforma zakonskog okvira je od suštinskog značaja za promjenu pravila igre i ne smije biti isključiva nadležnost pobjednika na prethodnim izborima. Reformski proces je snažniji kada postoji osmišljen angažman, konsultacije i uključenost, ne samo glavnih opozicionih stranaka, već i manjih političkih grupa, EMB-ova, domaćih stručnjaka, civilnog društva i drugih aktera, uključujući i one koji su izloženi riziku marginalizacije u tom procesu (vidjeti Poglavlje 9). Primjeri dobre prakse uključuju uspostavu višestranačkih parlamentarnih odbora; radnih grupa koje iniciraju EMB-ovi ili civilno društvo i redovne javne konsultacije i programi podizanja svijesti.
  
4. **Dogovoreni okvir i odgovornosti.** Provedba izbornih preporuka može dovesti do političkih podjela. Kada se ima dogovoreni okvir ciljeva to može pomoći da se zadrži fokus i olakša identifikacija i dogovor o tome kako dalje. Podjela konkretnih odgovornosti između različitih agencija povećava vjerovatnoću da će preporuke biti provedene. Dogovoreni vremenski okviri za djelovanje također pojačavaju zamah u razradi aktivnosti i preuzimanje odgovornosti za njih. Uspostava periodičnih mehanizama analize podstiče taj zamah i omogućava rekalkibraciju aktivnosti, ukoliko je to potrebno. To pruža i priliku da se provjeri da li su predložene reforme u skladu s OSCE-ovim opredjeljenjima, međunarodnim obavezama i ostalim standardima za demokratske izbore. Obavještanje javnosti o izornoj reformi povećava odgovornost i transparentnost te pruža visok nivo političkog i javnog povjerenja u proces.

5. **Koordinacija i kohezija.** Koordinacija u djelovanju domaćih i međunarodnih agencija koje pružaju podršku provedbi preporuka povećava vjerovatnoću da će podrška biti efikasna jer se njome smanjuje dupliciranje i stvaraju prilike za kohezivni proces provedbe preporuka. To mogu biti zajedničke inicijative, redovni koordinacijski sastanci i zajednički mehanizmi analize. Posebno se može preduzeti srednjoročna analiza kako bi se zajednički procijenio status provedbe preporuka i dao podsticaj i savjeti o potencijalnim daljnjim koracima.





## 6. Primjeri aktivnosti za provedbu preporuka

U zemljama učesnicama provedbu izbornih preporuka mogu preduzeti državne vlasti i nedržavni akteri. Namjenske aktivnosti za provedbu preporuka koje provode ODIHR i druge međunarodne organizacije mogu ih podržati u tim nastojanjima. U nastavku teksta su neki primjeri aktivnosti za provedbu preporuka koji mogu preduzeti i državni akteri i ODIHR.

Ovo poglavlje opisuje neke primjere aktivnosti za provedbu preporuka koje mogu preduzeti i nacionalni akteri i ODIHR. Opisani primeri su indikativni i aktivnosti treba da budu prilagođene specifičnim okolnostima date države i ciljevima procesa provedbe preporuka. Iako se neke od aktivnosti mogu preduzimati nezavisno, kombinacija mjera će se često pokazati najefikasnijom u postizanju uspješnog procesa provedbe preporuka. U svim slučajevima, bliska saradnja između ODIHR-a i nacionalnih aktera je od suštinskog značaja za promovisanje kohezivnih i održivih reformi.

## 6.1 Aktivnosti država učesnica za provedbu preporuka

Aktivnost	Moguća vodeća agencija	Opis
Analiza zakona	Parlament  Parlamentarni odbori	<p>Zakonodavna tijela, uključujući parlamentarne odbore, mogu analizirati provedbu izbora i pripremiti preporuke radi poboljšanja provođenja budućih izbora, i analizirati izborne preporuke koje je pripremio ODIHR, druga međunarodna tijela i organizacije civilnog društva. U nekoliko zemalja, parlamentarni odbori su inicirali proces javnih konsultacija kako bi dobili gledišta o mogućoj reformi od širokog spektra zainteresiranih grupa. Ovo se može uraditi kroz sastanke, radionice i medijske i online programe.</p> <p>Nakon ovoga, zakonodavna tijela i parlamentarni odbori mogu pripremiti i usvojiti zakone kojim se provoda prethodne ODIHR-ove preporuke, s ciljem poboljšanja okvira i provođenja budućih izbora.</p> <p>Parlamenti mogu također promovirati reformu kontrolom rada EMB-ova.</p>
Analiza izbora i strateško planiranje	EMB-ovi  Radne grupe  Specijalne radne grupe	<p>EMB-ovi mogu analizirati provedbu izbora i pripremiti strateški plan za reformu. Oni mogu dati poboljšanja koja su u njihovom domenu i pripremiti preporuke za zakonske izmjene koje parlament može razmotriti. U nekim zemljama, EMB-ovi imaju pravo na zakonodavnu inicijativu i mogu sami predložiti nacrt zakona.</p> <p>U svojim analizama i strateškim planovima, EMB-ovi mogu procijeniti i komentirati u kojoj mjeri su provedene izborne preporuke koje su dali ODIHR i druga međunarodna tijela i organizacije civilnog društva. Proces koji provodi EMB je često inkluzivan jer uključuje konsultacije sa drugim državnim agencijama, političkim strankama, civilnim društvom, ODIHR-om i drugim međunarodnim organizacijama.</p> <p>Slične inicijative mogu preduzeti specijalne radne grupe sa posebnim mandatom ili radne grupe koje se mogu usredsrediti na specifične komponente. Povremeno, takve specijalne radne grupe ili radne grupe mogu uključiti predstavnike i stručnjake iz međunarodnih organizacija.</p>



Aktivnost	Moguća vodeća agencija	Opis
<p><b>Analize, zagovaranje i monitoring koji provode organizacije civilnog društva</b></p>	<p>Građanske posmatračke grupe</p> <p>Političke fondacije, <i>think tank</i> organizacije</p> <p>Druge organizacije civilnog društva</p>	<p>Organizacije civilnog društva mogu organizirati diskusije na okruglim stolovima i druge aktivnosti radi pripreme vlastitih preporuka i praćenja stepena do kojeg se implementiraju ili su implementirane izborne preporuke. To može voditi do aktivnosti zagovaranja kako bi se vlasti i drugi akteri potaknuli da provedu preporuke. U državama učesnicama, gdje nema dovoljno političke volje kod vlasti za reformu, zagovaranje koje vode organizacije civilnog društva može biti korisna aktivnost za podsticanje provedbe preporuka, pogotovo tamo gdje organizacije civilnog društva uspostave zajedničke platforme za zagovaranje oko ključnih reformskih prioriteta, kao što je registracija birača i učešće žena.</p> <p>Organizacije civilnog društva mogu pripremati izvještaje i saopštenja za štampu tokom cijelog postizbornog perioda, u kojem se ocjenjuje provedba dogovorenih reformi i naglašavaju pitanja koja zahtijevaju daljnju pažnju</p>
<p><b>Dobrovoljno izvještavanje na Stalnom vijeću OSCE-a i Komitetu za humanu dimenziju</b></p>	<p>Izvršna vlast</p> <p>Parlament</p>	<p>U skladu s OSCE-ovim opredjeljenjima, države učesnice sve više rade dobrovoljno podnose izvještaje Stalnom vijeću i Komitetu za humanu dimenziju o njihovoj provedbi ODIHR-ovih izbornih preporuka.</p> <p>ODIHR, gdje je moguće, može prisustvovati tim sastancima da bi pružio dodatne informacije i tehničko znanje koje omogućava detaljnu diskusiju.</p>
<p><b>Izveštavanje ugovornim tijelima UN-a, UPR-u i drugim mehanizmima</b></p>	<p>Izvršna vlast</p>	<p>Države učesnice mogu također koristiti priliku da daju komentare na njihovu provedbu izbornih preporuka, kao dio njihovih periodičnih izvještaja ugovornim tijelima UN-a, UPR-u i drugim regionalnim instrumentima čije su potpisnice. Ovo može biti prilika da se naglase aktivnosti preduzete radi provođenja ODIHR-ovih preporuka, pogotovo kada se one poklapaju sa aktivnostima drugih međunarodnih organizacija.</p>

## 6.2 ODIHR-ove aktivnosti za provedbu preporuka

Aktivnost	Opis
Pravna analiza	<p>Na zahtjev, ODIHR redovno pomaže državama učesnicama analizom nacрта i konačnih verzija zakona u pogledu poštivanja OSCE-ovih opredjeljenja i drugih međunarodnih obaveza i standarda. Ovo uključuje zakone vezane za izbore, kao i druge zakone koji se dotiču pitanja ljudskih prava, a koji su integralni dio uspostave uslova potrebnih za provođenje poštenih izbora, kao što su sloboda okupljanja, udruživanja i izražavanja, kao i zakona o političkim strankama i njihovom finansiranju.</p> <p>Analize zakona imaju prednost da konsolidiraju stručna mišljenja o tome koliko su zakoni u skladu s OSCE-ovim opredjeljenjima i drugim međunarodnim obavezama i standardima. Analize nacрта zakona imaju posebnu prednost jer pružaju priliku za dodatne, nepristrasne vanjske savjete koje treba uzeti u razmatranje prije nego što se predloženi zakon uputi parlamentu.</p> <p>Analize zakona koji se tiču izbora obično se provode zajedno sa Venecijanskom komisijom u obliku „Zajedničkih mišljenja“. ODIHR ima status posmatrača na plenarnim sjednicama Venecijanske komisije i sastancima njenog Vijeća za demokratske izbore. Zahtjevi za analizom zakona obično dolaze direktno od država učesnica ili, povremeno, posredstvom OSCE-a ili institucija Vijeća Evrope. ODIHR ne razmatra zahtjeve pojedinaca ili nevladinih organizacija. Sva Zajednička mišljenja se objavljuju na ODIHR-ovom website-u.</p> <p>Nakon analize zakona, ODIHR je na raspolaganju da posjeti državu kako bi predstavio izvještaj i razgovarao o predloženim preporukama sa zainteresiranim akterima.</p>
Pravna ekspertiza o izradi zakona	<p>ODIHR može pružiti pravnu ekspertizu državama učesnicama u procesu izrade izbornih zakona, uključujući parlamentarne odbore i radne grupe sa zadatkom analize izmjena i dopuna. ODIHR može dati savjete o mjeri u kojoj se predloženim izmjenama i dopunama provode prethodne ODIHR-ove preporuke i u skladu su s OSCE-ovim opredjeljenjima i drugim međunarodnim obavezama i standardima.</p> <p>ODIHR je davao neformalne pisane komentare parlamentarnim odborima i radnim grupama, učestvovao na njihovim sjednicama i obavljao specijalne posjete radi detaljnije diskusije o prijedlozima. Povremeno, to se radilo u saradnji sa Venecijanskom komisijom.</p> <p>Šire gledano, ODIHR može analizirati ukupne zakonodavne procedure u državama učesnicama kako bi se osiguralo da one omogućuju efikasan, transparentan i inkluzivan proces.</p>

Aktivnost	Opis
<p><b>Detaljna ocjena specifičnih komponenti izbora</b></p>	<p>ODIHR može poslati tim stručnjaka da detaljno procijeni specifične komponente izbora. Format za takve procjene može varirati od kratkih posjeta samo osoblja ODIHR-a od oko tri do pet dana, do proširenih posjeta u trajanju od 10 do 14 dana u koje su uključeni vanjski specijalizirani konsultanti.</p> <p>ODIHR je preduzimaio posjete državama učesnicama radi pružanja detaljnih ocjena prijedloga države o uvođenju novih tehnologija i razvoju upravljanja izborima i sistema registracije birača. Takve se ocjene mogu direktno prenijeti državama učesnicama, predstaviti na okruglim stolovima ili drugim skupovima, ili objaviti na ODIHR-ovom website-u.</p> <p>ODIHR se također može angažirati u ocjeni širih pitanja demokratije i ljudskih prava koja se pojave u nalazima posmatranja izbora, uključujući vladavinu prava, javnu upravu, registraciju stanovništva, političko finansiranje, slobodu izražavanja, udruživanja i okupljanja, ulogu političkih stranaka i političko učešće žena, Roma i Sintija, drugih manjina i osoba s invaliditetom.</p>
<p><b>Tehnički savjeti o provedbi preporuka i drugim dobrim izbornim praksama</b></p>	<p>ODIHR može pružiti tehničke savjete o provedbi izbornih preporuka i dobrim praksama u identificiranim komponentama izbora. To se može uraditi kroz učešće u okruglim stolovima, seminarima ili sastancima.</p> <p>Primjeri uključuju skupove o dobroj praksi za zakonodavnu reformu, modelima za iscrtavanje izbornih granica, procedurama za registraciju kandidata, različitim sistemima izborne administracije, ulozi političkih stranaka u provedbi izbornih preporuka, mjerama za poboljšanje sistema registracije birača, dobrim praksama vezanim za nove tehnologije glasanja, jačanju mehanizama nadzora, finansiranju kampanje, uspostavi efikasnih sistema rješavanja sporova u vezi sa izborima i promociji učešća žena i Roma.</p> <p>Takve skupove često organiziraju terenske operacije OSCE-a, druge međunarodne organizacije ili vlasti države učesnice. ODIHR može također organizirati tematske skupove za učešće relevantnih predstavnika države i civilnog društva iz više OSCE-ovih država učesnica. ODIHR je opredjeljen uključivanju opozicijskih i neparlamentarnih stranaka, civilnog društva i politički nedovoljno zastupljenih grupa na tim skupovima.</p> <p>ODIHR održava bazu podataka kvalificiranih profesionalaca koji mogu pružiti tehničke savjete o specifičnim izbornim pitanjima</p>

Aktivnost	Opis
Podrška građanskim posmatračkim grupama	<p>ODIHR već godinama pruža podršku građanskim posmatračkim grupama. To uključuje obuku i podršku u razvoju kapaciteta takvih grupa, na područjima metodologije posmatranja, vještina pisanja izvještaja, analize provedbe preporuka, omogućavanja dijaloga sa političkim strankama o reformi i zagovaranja izborne reforme.</p> <p>ODIHR može pomoći da se osnaži profil građanskih posmatračkih grupa unaprjeđenjem inkluzivne izborne reforme i, tamo gdje to odgovara, naglašavanjem njihovih preporuka.</p> <p>ODIHR je objavio i priručnik o podršci građanskim posmatračkim grupama te pruža besplatnu online obuku za izborne posmatrače. ODIHR može također biti domaćin na seminarima o pitanjima koja mogu biti od posebnog interesa za građane posmatrače.</p>
Posjete u cilju srednjoročne analize	<p>Zavisno od političke volje države učesnice, ODIHR se može vratiti u zemlju kako bi izvršio srednjoročnu analizu te ponovo iznio preporuke i procijenio stepen u kojem su provedene preporuke. Takva posjeta može pomoći da se države učesnice podsjetu na trajne obaveze za provedbu preporuka i da preduzmu korake u promociji njihove provedbe.</p>
Podrška i koordinacija	<p>ODIHR može pomoći u uspostavi okruženja povoljnog za izbornu reformu time što podržava i koordinira nastojanja na planu provedbe preporuka među državnim akterima i sa drugim međunarodnim organizacijama. Nalazi i preporuke iz aktivnosti posmatranja izbora mogu pružiti mapu puta za buduću reformu, dok ODIHR-ova duga tradicija rada na izbornoj reformi može pružiti komparativne prakse iz drugih država koje mogu pomoći u razvijanju okvira za provedbu preporuka.</p> <p>ODIHR može dodatno pomoći u podršci nastojanjima na planu provedbe jačanjem političkog dijaloga i koordiniranjem reformskih prioriteta domaćih aktera i međunarodnih organizacija.</p>

## Primjer 1: Analiza zakona

*Posljednjih godina, nekoliko država učesnica OSCE-a su preduzele analizu zakona kao sredstvo poboljšanja njihovih izbornih procesa i njihovog približavanja OSCE-ovim opredjeljenjima. U jednom takvom slučaju, parlament je formirao specijalni odbor konkretno zadužen da se bavi ODIHR-ovim preporukama u revidiranom izbornom zakonu te države. Uz sve parlamentarne stranke, odbor također uključuje predstavnike izborne administracije i civilnog društva. Odbor je utvrdio plan rada na svom prvom sastanku na kojem su utvrđene ključne teme sa kojima će se baviti na sljedećim sastancima i postavio jasne rokove za njihovu finalizaciju.*

*Odbor je prije sastanka od ODIHR-a zatražio stručne savjete i ODIHR je pripremio i radnoj grupi uputio na razmatranje preporuke zasnovane na prethodnim izvještajima i komparativnim iskustvima. Eksperti ODIHR-a su učestvovali u sastancima odbora, davali komentare o usklađenosti nacрта s*

*OSCE-ovim opredjeljenjima i drugim međunarodnim standardima. Sastanci odbora su održavani javno i iznesen je široki spektar gledišta prije nego što su se učesnici na koncu dogovorili o setu reformi koje obuhvataju veći dio ODIHR-ovih preporuka. Nakon procesa dodatnih konsultacija sa širom javnošću, predložene izmjene i dopune zakona su usvojene u parlamentu oko 18 mjeseci prije sljedećih izbora. Nekoliko članova odbora je povoljno komentirao da su široke konsultacije, mada su dugo trajale, bile efikasan način da se podstakne učešće u reformskom procesu i da ishod cijelog procesa prihvati šira javnost.*

---

## **Primjer 2: Analiza izbora i strateško planiranje**

*Općenito je prihvaćeno da svi izborni procesi mogu imati koristi od kontinuiranih poboljšanja kako bi se osiguralo da budu efikasni i otporni na nove izazove. U mnogim zemljama, to uključuje nastojanja na modernizaciji sistema registracije birača kako bi se zaštitila njihova tačnost i efikasnost, pogotovo u vrijeme sve veće mobilnosti stanovništva. U jednom nedavnom slučaju, centralna izborna komisija države učesnice izvršila je postizbornu analizu u kojoj je izrada centraliziranog i automatskog registra birača identificirana kao ključni prioritet kako bi se osigurala tačnost biračkog spiska. U konsultaciji sa drugim relevantnim državnim agencijama, ta komisija je predložila novu inicijalnu strategiju provedbe preporuka i zahtijevala stručni savjet od ODIHR-a kako bi osigurala njenu usklađenost s OSCE-ovim opredjeljenjima i prethodnim ODIHR-ovim preporukama.*

*Na osnovu toga, ODIHR je na nekoliko dana poslao stručni tim u ovu zemlju da sa vlastima i civilnim društvom razgovara o prijedlozima. Posjeta je rezultirala izvještajem sa detaljnom ocjenom koja je uključila preporuke za dodatna poboljšanja. Izvještaj je upućen vlastima, objavljen na ODIHR-ovom website-u i predstavljen na javnom okruglom stolu koji je zajednički organiziran sa centralnom izbornom komisijom. Okrugli sto se pokazao efikasnim jer su razni učesnici pokretali pitanja, poput potrebe za osiguravanjem da marginalizirane grupe, poput žena sa sela i romske zajednice, budu dovoljno informirane. Rezultat okruglog stola je bio da je međunarodna zajednica pružila podršku koaliciji grupa civilnog društva, koje su – zajedno sa centralnom izbornom komisijom – preduzele široku akciju registracije birača, koja ne samo da je osigurala visok stepen uključenosti, već je pomogla u izgradnji povjerenja u reformski proces.*

---

## **Primjer 3: Zagovaranje koje vodi civilno društvo**

*Organizacije civilnog društva mogu igrati konstruktivnu ulogu u ocjeni do koje su mjere provedene izborne preporuke. One mogu pomoći da se identificiraju uspjesi i nedostaci, te time doprinijeti zamahu izborne reforme. Tokom jednog nedavnog procesa izborne reforme, istaknuta koalicija građanskih posmatračkih grupa inicirala je projekat praćenja do koje mjere se provode preporuke. Na početku aktivnosti, objavili su jasne i objektivne kriterije za ocjenu provedbe ne samo vlastitih preporuka, već i onih koje su dale druge domaće i međunarodne organizacije.*

*Tokom reformskog procesa, koalicija civilnog društva objavljivala je dvomjesečne ažurirane informacije u kojima su zabilježena pozitivna dešavanja, naglašena područja koja zahtijevaju daljnju pažnju i predložene različite opcije za razmatranje u parlamentu. Koalicija je brzo osvojila povjerenje širokog spektra učesnika u izborima, a njene dvomjesečne ažurirane izvještaje su političke stranke i međunarodna zajednica uveliko citirali. Uz redovne izvještaje, koalicija je također održavala okrugle stolove i redovno davala intervjue medijima. Nastojanja civilnog društva su bila široko cijenjena kao sredstvo podizanja svijesti javnosti o procesu i promoviranja odgovornosti za taj proces cijelog spektra političkih aktera. Postignut je i visok stepen povjerenja između vlasti i civilnog društva o razlozima za reforme i njihovom efektu.*

---

#### **Primjer 4: Izvještavanje OSCE-ovom Komitetu za humanu dimenziju**

*Države učesnice sve više dobrovoljno dostavljaju izvještaje OSCE-ovom Komitetu za humanu dimenziju o svojoj provedbi izbornih preporuka. U jednom nedavnom primjeru, država učesnica navela je kako je inicirala sveobuhvatan proces reformi na osnovu izvještaja i preporuka svoje centralne izborne komisije i ODHR-ove izborne posmatračke misije, kao i na osnovu nekoliko izvještaja građana posmatrača, te sličnih preporuka ugovornih tijela UN-a. Ta država je dala jasan pregled preporuka napominjući gdje su promjene uvedene u zakone i praksu, te je dala kontekstualnu informaciju zašto neke preporuke još nisu provedene. Posebna pažnja je posvećena reformskom procesu u kojem su preduzeti koraci da se angažiraju neparlamentarne stranke, civilno društvo, domaći stručnjaci i drugi akteri, uključujući i one izložene riziku marginalizacije u samom procesu, kao što su nacionalne manjine i osobe s invaliditetom. Vrijednost ODHR-ove ocjene i preporuka je naglašena kao ključno polazište za reforme.*

*Nakon predstavljanja njihovog izvještaja, nekoliko drugih država postavile su pitanja vezana za reformski proces navodeći svoju podršku pozitivnom razvoju i skrenule pažnju na preostale preporuke te, na osnovu vlastitih iskustava, dale sugestije kako se one mogu provesti. Ovo je osiguralo efikasan mehanizam kolegijalne analize i vrijedno sredstvo za razmjenu dobre prakse.*



## 7. Partnerstvo i koordinacija provedbe

Provedba izbornih preporuka može biti kompleksna i politički osjetljiva te uključiti cijeli niz aktera. Partnerstvo sa kolegama u samoj zemlji je osnovna komponenta svih ODIHR-ovih aktivnosti za provedbu preporuka. Tu su i druga partnerstva i mehanizmi koji mogu podržati ODIHR-ove aktivnosti za provedbu preporuka ili biti komplementarni s njima, uključujući rad sa drugim institucijama unutar OSCE-a, drugim međunarodnim organizacijama i donatorskom zajednicom.

Koordinacija između ovih aktera je stoga od velikog značaja kako bi se postigla maksimalna efikasnost, smanjio rizik dupliciranja ili uklonili nedostaci u podršci, te izbjegli kontradiktorni savjeti. Koordinacija najbolje funkcionira u kontekstu sveobuhvatne strategije provedbe preporuka s kojom se saglase vlasti države učesnice. ODIHR je dobro pozicioniran da igra ključnu ulogu u obezbjeđivanju koordinacije, vodstva i savjeta o tome kako se pomoću aktivnosti za provedbu preporuka mogu najbolje realizirati izborne preporuke.

## 7.1 Koordinacija sa domaćim akterima

Koordinacija sa domaćim kolegama je od suštinskog značaja za sveobuhvatnu, efikasnu i održivu provedbu. U idealnom slučaju, vlasti će zadužiti vodeću agenciju da koordinira institucije, promovira provedbu preporuka te omogući razmjenu informacija i diskusiju među učesnicima u izborima. Vodeća agencija može biti parlamentarna komisija, specijalna radna grupa, radna grupa koju čini spektar učesnika u izborima ili EMB. Vodeća agencija vjerovatno će biti primarna tačka kontakta za ODIHR u svakoj aktivnosti za provedbu preporuka.

Bez obzira na vodeću agenciju, nekoliko domaćih aktera vjerovatno će igrati ključnu ulogu u provedbi preporuka. To su EMB, druge državne vlasti, političke stranke i građanske posmatračke grupe.

**Tijela za upravljanje izborima (EMB).** Kao glavno tijelo za provedbu izbornog zakona, EMB-ovi imaju jedinstvene spoznaje o jakim i slabim stranama postojećih postupaka. Ova tijela često provode postizborne ocjene i razrađuju strateške planove za buduće izbore. U nekim zemljama, oni mogu također imati ovlast da podnose nacрте zakona direktno parlamentu. Znatno znanje koje posjeduju EMB-ovi je ključni resurs za provedbu preporuka, a njihov angažman u reformskom procesu pomaže da se osigura da predložene promjene budu izvodiive u praksi kao i u preuzimanju odgovornosti za cjelokupni proces.

**Druge državne vlasti.** Sličnu ulogu mogu igrati druge državne ili javne vlasti, uključujući javnog emitera, medijska regulatorna tijela, pravosuđe, tijela za borbu protiv korupcije, agencije za provedbu zakona i one koje imaju kontrolu nad bazama podataka stanovništva i ličnim dokumentima. Njihova iskustva vezana za specifične komponente izbora mogu biti znatna dodana vrijednost u procesima provedbe preporuka. Pored toga, oni mogu provesti široke reforme koje imaju efekat na izbornu reformu.

**Političke stranke.** Sve političke stranke, i parlamentarne i neparlamentarne, mogu igrati aktivnu ulogu u omogućavanju da biračko tijelo bude dobro informirano i participativno. Pored toga, stranke mogu zagovarati, voditi debate i utvrđivati prioritete zakonodavnih planova. Od imperativnog je značaja da procesi provedbe uključe političke stranke, pogotovo ako učestvuju u zakonodavnim inicijativama za provedbu preporuka ili u parlamentarnim odborima čiji je zadatak izborna reforma.

**Građanski izborni posmatrači.** Građanske posmatračke grupe i druge organizacije civilnog društva, poput političkih fondacija i *think tank* organizacija, mogu igrati važnu ulogu u promoviranju i monitoringu provedbe preporuka. To može uključiti preduzimanje komparativnog istraživanja, vođenje javnih



konsultacija, predvođenje programa zagovaranja i dostavljanje prijedloga za izbornu reformu. Oni također mogu preduzimati redovne ocjene inkluzivnosti i transparentnosti procesa provedbe, kao i statusa provedbe preporuka, što se onda može koristiti za identifikaciju područja gdje su još uvijek potrebna poboljšanja. Građani posmatrači i civilno društvo mogu igrati važnu ulogu u podizanju svijesti javnosti o promjenama i monitoringu njihove provedbe. Iz tih razloga, uključivanje civilnog društva treba biti ključna komponenta svih procesa provedbe preporuka.

Tokom svakog procesa provedbe preporuka, ODIHR razvija i održava dobre kontakte sa svim domaćim akterima, često putem posjeta zemlji. To pomaže u promociji inkluzivnosti i svijesti o dešavanjima na planu izbora na nacionalnom nivou. To također pomaže ODIHR-u da prati inicijative za provedbu preporuka i daje dobro osmišljene savjete tijelima uključenim u provedbu preporuka.

## 7.2 Koordinacija unutar OSCE-a

ODIHR-ove aktivnosti za provedbu preporuka mogu se dopuniti cijelim nizom OSCE-ovih instrumenata i institucija koje mogu promovirati i podržavati provedbu preporuka.

**Predsjedavajući (CiO).** CiO - pozicija na koju se imenuje zemlja učesnica OSCE-a na jednu kalendarsku godinu odlukom Ministarskog vijeća, a koju obavlja ministar vanjskih poslova te države - može pokrenuti pitanja vezana za provedbu izbornih preporuka na sastancima sa delegacijama država učesnica u Beču i tokom posjeta državam učesnicama. CiO može voditi rasprave sa učesnicima u izborima, uključujući EMB-ove, političke stranke, organizacije civilnog društva i predstavnike medija, i davati javne izjave kojima se podstiče provedba ODIHR-ovih preporuka.

**Stalno vijeće (PC).** PC, u kojem su zastupljene sve države učesnice OSCE-a, sastaje se svake sedmice u Beču da bi raspravljalo o dešavanjima na području djelovanja OSCE-a i donosilo odluke. Ti sastanci mogu pružiti priliku za diskusiju o provođenju izbora, pogotovo nakon objavljivanja preliminarnih izjava i završnih izvještaja, i o nastojanjima država učesnica u provedbi preporuka. Prethodne odluke Ministarskog vijeća OSCE-a (vidjeti Poglavlje 3) podstaknule su države učesnice i ODIHR da izvještavaju o provedbi izbornih preporuka na Stalnom vijeću.

**Komitet za humanu dimenziju (HDC).** HDC, kojeg čine predstavnici država učesnica, raspravlja o pitanjima humane dimenzije, uključujući provedbu opredjeljenja, čime se omogućava razmjena između OSCE-ovih institucija, terenskih operacija i država učesnica. Ovo je često uključivalo dobrovoljno

izvještavanje od strane država učesnica o provedbi opredjeljenja vezanih za izbore i provedbe ODIHR-ovih izbornih preporuka. To državama učesnicama pruža „meki“ mehanizam kolegijalne analize.

**Sastanak za praćenje humane dimenzije (HDIM).** HDIM, najveća evropska godišnja konferencija o ljudskim pravima, koju organizira ODIHR u Varšavi, okuplja vladine zvaničnike, međunarodne stručnjake i predstavnike civilnog društva da razmotre kako države provode svoje preuzete obaveze na polju humane dimenzije. To može uključivati provedbu izbornih preporuka i nastojanje da se pravni okvir i provođenje izbora usklade s OSCE-ovim opredjeljenjima i drugim međunarodnim obavezama.

**Seminari o humanoj dimenziji (HDS).** HDS pružaju platformu za razmjenu gledišta o pitanjima humane dimenzije među državama učesnicama, izvršnim strukturama, međunarodnim organizacijama, organizacijama civilnog društva i drugim učesnicima. Nekoliko puta je HDS je poslužio kao forum za raspravu o pitanjima vezanim za provedbu ODIHR-ovih izbornih preporuka.

**Visoki komesar za nacionalne manjine (HCNM).** HCNM djeluje u situacijama napetosti koje uključuju nacionalne manjine, a koje bi se mogle razviti u konflikte, u nastojanju da identificira i rješava kako kratkoročne povode za tenzije ili sukobe i dugoročna strukturalna pitanja. Ako država učesnica ne ispunjava svoja opredjeljenja ili obaveze na polju nacionalnih manjina, HCNM će pomoći davanjem analize i preporuka. HCNM također pruža strukturalnu podršku kroz male projekte saradnje čiji je cilj postići održivost kroz veće odgovornosti lokalnih vlasti. Na oba područja, to može uključiti provedbu ODIHR-ovih izbornih preporuka.

Pored toga, HCNM često ODIHR-ovim izbornim posmatračkim misijama daje stručnjake za nacionalne manjine. Taj stručnjak daje doprinos izvještaju misije što može pomoći da se poduzmu specifične aktivnosti za provedbu preporuka usredsređene na nacionalne manjine u postizbornom periodu.

**Predstavnik za slobodu medija (RFoM).** RFoM posmatra dešavanja u medijima i pomaže državama učesnicama da ispunjavaju svoje preuzete obaveze na polju slobode izražavanja i slobodnih medija. To uključuje nastojanja da se osigura sigurnost novinara; pomaže u razvijanju medijskog pluralizma; promovira dekriminalizacija klevete; suzbija govor mržnje i istovremeno čuva slobodu izražavanja; pružaju stručna mišljenja o reguliranju medija i o zakonima o medijima; i promovira sloboda interneta. RFoM također održava regionalne medijske konferencije, pri čemu okuplja novinare, predstavnike civilnog društva, akademsku zajednicu i vladine zvaničnike da raspravljaju o pitanjima medijske slobode. Sva ova područja mogu uključiti fokus na provedbu ODIHR-ovih izbornih preporuka.

**Terenske operacije (FO-i).** Terenske operacije se uspostavljaju na poziv države domaćina i njihov mandat se dogovara konsenzusom država učesnica. Zavisno od njihovog mandata, terenski uredi OSCE-a omogućavaju organizaciji da rješava krize kada se one pojave i da može igrati ključnu ulogu nakon sukoba, pomaganjem da se obnovi povjerenje između zahvaćenih zajednica. Šire, oni mogu ojačati kapacitet zemalja domaćina kroz konkretne projekte koji odgovaraju potrebama država učesnica. To mogu biti inicijative za podršku EMB-ovima, agencijama za provođenje zakona, nacionalnim manjinskim pravima, učešću žena, programima građanskog obrazovanja, zakonodavnim reformama, vladavini prava i medijskoj slobodi.

Tamo gdje su prisutne, terenske operacije mogu pružiti priliku da se kombinira ODIHR-ovo stručno znanje o izborima s lokalnim mandatom, prisustvom i iskustvom terenskih operacija, kako bi pružali dugoročnu pomoć u podršci provedbi preporuka. Izvjestan broj terenskih operacija je razvio projekte podrške izbornoj reformi u saradnji s ODIHR-om, a ODIHR često pruža direktno tehničko stručno znanje takvim projektima. Terenske operacije ODIHR održavaju blizak kontakt tokom svih faza izbornog ciklusa.

**Parlamentarna skupština OSCE-a (OSCE PA).** OSCE PA okuplja preko 300 zakonodavaca iz parlamenata država učesnica OSCE-a kako bi se omogućili dijalog i saradnja, i promovirala odgovornost. OSCE-ovi parlamentarci također često učestvuju u aktivnostima posmatranja izbora, obavljaju posjete i potiču organizacijsku reformu. OSCE PA može pomoći u podizanju svijesti o ODIHR-ovim izbornim preporukama i promoviranju njihove provedbe, pogotovo među svojim kolegama parlamentarcima u konkretnoj državi učesnici.

### **7.3 Koordinacija među međunarodnim organizacijama**

ODIHR koordinira svoje aktivnosti za provedbu preporuka preporuka sa kolegama, međunarodnim izbornim posmatračima, u skladu s Deklaracijom o principima međunarodnog posmatranja izbora (DoP), kao i sa širim spektrom međunarodnih organizacija.

**Međunarodni izborni posmatrači.** Posljednjih godina znatno je povećana koordinacija među organizacijama koje podržavaju DoP. Izvještaji o posmatranju izbora sada se sistematično razmjenjuju među članovima DoP-a i sve je veća povezanost – u sjedištu i na nivou pojedinih zemalja – oko ključnih pitanja posmatranja, izbornih preporuka i aktivnosti za provedbu preporuka. U cijeloj zajednici DoP-a široko je prihvaćeno da je provedba izbornih preporuka prioritetno pitanje.

Zajednica DoP-a je preduzela izvjestan broj koraka kako bi ojačala koordinaciju u podršci provedbi izbornih preporuka. To uključuje rasprave o tome kako utvrditi strategiju, planirati i pratiti provedbu preporuka u konkretnim zemljama, kao i sastanke između onih koji podržavaju DoP tokom aktivnosti posmatranja izbora i posjeta za provjeru provedbe preporuka, kao i kontinuiranu pažnju po pitanju godišnjih sastanaka o provedbi DoP-a. Zajednica DoP-a također zajedno radi kako bi ohrabrila države da podnose izvještaje o provedbi izbornih preporuka kroz opće i regionalne mehanizme.

**Međunarodne organizacije.** Koordinacija upućivanja političkih poruka o provođenju izbora sa drugim međuvladinim organizacijama odavno je postala praksa ODIHR-a, s postizbornim izjavama koje se često zajednički objavljuju sa parlamentarnim delegacijama OSCE-a, Vijećem Evrope, Evropskim parlamentom i ponekad NATO-om. Ove, kao i druge međunarodne organizacije, mogu igrati ključnu ulogu u promociji provedbe ODIHR-ovih izbornih preporuka. Tokom svojih izbornih aktivnosti, ODIHR često skreće pažnju na izvještaje i preporuke drugih međunarodnih organizacija kao dijela svoje ukupne procjene.

- **Ujedinjene nacije**

UN je jedan od OSCE-ovih najbližih partnera, pri čemu se saradnja temelji na Okviru za saradnju i koordinaciju između Sekretarijata UN-a i OSCE-a iz 1993. godine. Te iste godine, UN je OSCE-u dodijelio status posmatrača. ODIHR blisko saraduje sa jednim brojem UN-ovih tijela u provedbi izbornih preporuka, pogotovo s Odjeljenjem za pomoć na izborima Odjela za političke poslove, Razvojnim programom Ujedinjenih nacija (UNDP) i s UN Women. To uključuje rad na ODIHR-ovim preporukama kroz UN-ove projekte pomoći pri izborima i održavanje okruglih stolova i radionica o specifičnim pitanjima. ODIHR-ovi izvještaji o izborima i preporuke mogu se koristiti kao izvori za UN-ove mehanizme izvještavanja o ljudskim pravima, uključujući tijela međunarodnih ugovora i UPR.

- **Vijeće Evrope**

Vijeće Evrope i OSCE teže zajedničkom cilju: promociji stabilnosti u Evropi na osnovu demokratije, vladavine prava i poštivanja ljudskih prava. Saradnja između ove dvije organizacije utvrđena je u Zajedničkom katalogu modaliteta saradnje iz 2000. godine, koji su potpisali generalni sekretari dvije organizacije. ODIHR ima specijalni sporazum o partnerstvu sa Vijećem Evrope s ciljem koordiniranja rada na polju ljudskih prava, uključujući izborne aktivnosti. Vijeće se sve više angažira u provedbi izbornih preporuka i široj izbornoj reformi, uključujući tehničku pomoć izbornim tijelima, drugim agencijama vezanim za izbore i sudovima. ODIHR i Vijeće Evrope često održavaju zajedničke okrugle stolove i seminare o pitanjima izborne reforme, dok je ODIHR partner

Venecijanske komisije Vijeća Evrope kad je u pitanju davanje mišljenja o nacrtima ili konačnim verzijama zakona vezanih za izbore.

- ***Evropska unija***

Države članice EU i Evropska komisija su među glavnim partnerima OSCE-a u finansiranju i realizaciji projekata o ljudskim pravima diljem OSCE-ovog regiona. EU je zastupljena u OSCE-ovim tijelima kroz delegaciju zemlje koja je predsjedavajuća EU. Od 2009, EU je često priznavala i naglašavala značaj izbornih preporuka. U svom Akcionom planu za ljudska prava i demokratiju iz 2015. godine, EU je ponovno potvrdila svoju podršku DoP-u i svoju spremnost da blisko saraduje sa drugim međunarodnim organizacijama koje ga primjenjuju, a posebno s ODIHR-om. ODIHR-ove izborne preporuke često se spominju u izjavama EU na OSCE PC i drugim skupovima, kao i u dokumentima EU o politikama i finansijskim instrumentima. EU je opredijeljena da sistematski radi na ODIHR-ovim izbornim preporukama, uključujući i integraciju tih preporuka u politički dijalog i aktivnosti podrške EU i njenih država članica.

- ***Druge međunarodne organizacije***

ODIHR je otvoren za saradnju sa drugim međunarodnim organizacijama koje su se obavezale da pomažu u provedbi izbornih preporuka. To ima posebnu dodanu vrijednost kada su u pitanju one organizacije čiji članovi su također države učesnice OSCE-a, uključujući CIS, OAS i Međunarodni institut za demokratiju i pomoć u izborima (Međunarodna IDEA).

- ***NATO***

Što se tiče NATO-a, odnosi se pragmatično razvijaju kako bi se uključio i politički dijalog i operativna interakcija na terenu. NATO može promovirati i raditi na provedbi ODIHR-ovih izbornih preporuka, pogotovo kada su one povezane sa pitanjima sigurnosti.

## 7.4 Koordinacija sa donatorima i diplomatskom zajednicom

Međunarodne donatorske organizacije i članovi rezidentne diplomatske zajednice igraju ključnu ulogu u podršci provedbi izbornih preporuka.

**Donatorska zajednica.** Međunarodni razvojni partneri često podržavaju izborne procese kroz tehničku pomoć, koju tipično provode „partneri u implementaciji”. Povremeno, to može predstavljati izazov, pogotovo kada postoji pritisak da se podrži operativno održavanje izbora zakazanih u posljednji čas, umjesto da se rješava pitanje dugoročne izgradnje kapaciteta. Tako, međunarodni partneri na polju razvoja mogu biti najučinkovitiji u podršci provedbi preporuka tako što će slijediti pristup zasnovan na izbornom ciklusu, koristeći polazne tačke kao orijentir i pozivajući na promjenu.

Pristup zasnovan na izbornom ciklusu uključuje procjenu potreba nakon što se izbori održe, pri čemu se trebaju uzeti u obzir preporuke koje pripreme međunarodne i građanske posmatračke grupe, a potom izraditi program pomoći koji vodi do sljedećih izbora i nakon toga. To mogu biti polazne tačke u odnosu na koje se mjeri napredak, pri čemu se može oslanjati na izborne preporuke. Međunarodni razvojni partneri mogu također pružiti podsticaje i nametnuti provedbu preporuka tako što će ukazati da daljnja podrška ovisi o postignutom napretku. Srednjoročne donatorske analize mogu pružiti korisnu alatku za procjenu napretka i za prilagođavanje programske podrške i političkih poruka.

**Diplomatska zajednica.** Rezidentna diplomatska zajednica može skretati pažnju na provedbu izbornih preporuka i potrebu da ona bude uključena u domaće političke planove. Koordinirane poruke o značaju poboljšanja provedbe izbornih preporuka, u skladu sa ugovornim i drugim međunarodnim obavezama i pažnja posvećena specifičnim pitanjima povećavaju vjerovatnoću da će se u provedbi preporuka preduzeti pozitivne akcije. Diplomatska zajednica može također podsticati izvještavanje PC-u i HDC-u, kao i mehanizmima za ljudska prava, kako bi promovirali odgovornost države i njeno poštivanje međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima. ODIHR može ohrabriti takve političke poruke kroz redovno informiranje o provedbi preporuka i aktivnostima za provedbu preporuka.



## 8. Ocjena provedbe preporuka

Ocjena provedbe preporuka važna je u nekoliko faza izbornog ciklusa. U predizbornom periodu, to je važno za ODIHR NAM kako bi dao svoje preporuke da li organizirati aktivnosti posmatranja izbora. U vrijeme izbora, nivo provedbe prethodnih preporuka doprinosi završnoj ocjeni posmatračke misije izbora. U postizbornom periodu, analiza preporuka može biti korisna kako bi se shvatili aktuelni izborni izazovi i nivo interesa za buduću reformu.

Ocjena provedbe preporuka podrazumijeva pažljivo razmatranje i prosudbu, posebno ako se neke faze izbornog procesa još nisu desile. Kako bi se osigurala dosljednost i zaokružena ocjena, mogu se uzeti u obzir dolje navedeni pokazatelji. Pored ODIHR-a, analizu provedbe preporuka mogu izvršiti vlasti države učesnice, civilno društvo, mediji, međunarodni donatori ili drugi međunarodni akteri.

1. **Identificirati preporuke koje treba ocijeniti.** Preporuke se općenito tiču posljednjih posmatranih izbora, ali mogu uključiti i preporuke vezane za ranije izbore. Na primjer, za lokalne izbore može biti korisno razmotriti ne samo preporuke vezane za posljednje opće izbore, već i posljednje



posmatrane lokalne izbore. Također može biti korisno razmotriti preporuke drugih međunarodnih i građanskih posmatračkih misija, ako su vjerodostojne, pogotovo ako sadrže dodatne preporuke koje nisu dio ODIHR-ovih izvještaja.

2. **Razgovarati sa širokim spektrom sagovornika.** Treba održavati rasprave sa širokim spektrom sagovornika o promjenama koje su unesene u okvir i okruženje izbora. Tu treba uključiti sastanke sa predstavnicima države i izbornim tijelima, političkim strankama, medijskim kućama, organizacijama civilnog društva i politički nedovoljno zastupljenim grupama. Diskusije treba da obuhvate i inicijative za izbornu reformu koje možda ne predstavljaju direktni odgovor na ODIHR-ove preporuke.
3. **Analizirati stepen do kojeg je svaka preporuka provedena.** Stepenn provedbe treba općenito razmatrati u cijeloj skali, te uključiti potpunu i djelomičnu provedbu, kao i nepostojanje provedbe. Nije uvijek moguće dati konačnu ocjenu; to može biti stoga što faza procesa na koju se preporuke odnose još nije započela ili nije dovoljno odmakla. U nekim slučajevima preporuka može biti zastarjela zbog drugog, općeg političkog razvoja događaja. S obzirom na opredjeljenje država članica da prate ODIHR-ove izborne preporuke, svaka preporuka koju država smatra neodgovarajućom ili teškom za provedbu treba se pažljivo razmotriti s vlastima i treba uzeti u obzir sve vjerodostojne olakšavajuće faktore za provedbu.
4. **Razumjeti ukupnu sliku.** Treba uzeti u obzir kontekst u kojem se ocjena dešava. To uključuje političku i sigurnosnu situaciju države učesnice, provođenje izbora nakon što je preporuka data, nova dešavanja na planu izbora koja nisu obuhvaćena preporukama, i bilo koje tekuće reformske procese. To podrazumijeva i utvrđivanje koje su preporuke provedene i da li su bile prioritetne, da li su podrazumijevale promjene zakona i koje institucije/organizacije su bile odgovorne, da li je proces bio inkluzivan i preduzet u dobroj vjeri, da li je provedba preporuka bila završena dovoljno vremena prije izbora i da li je uz nju išlo odgovarajuće informiranje birača i obuka izbornog osoblja. Također je važno razmotriti kako učesnici u izborima percipiraju značaj provedenih preporuka, da li to jača povjerenje u predstojeće izbore i da li ima bilo kakvih preostalih pitanja ili rizika za izborni proces. Mada se u ocjeni provedbe preporuka treba posmatrati sveukupnost izvršenih preporuka, posebnu pažnju treba posvetiti suštinskom i kumulativnom efektu ukupnih promjena.

S obzirom da nije uvijek moguće donijeti konačne ocjene provedbe preporuka, njihovu analizu treba posmatrati kao indikativnu, a ne definitivnu. Analiza se također treba fokusirati na prioritetne preporuke i one gdje odsustvo provedbe predstavlja najveći rizik za buduće izborne procese.





## 9. Promocija učešća politički nedovoljno zastupljenih grupa

Razne OSCE-ova opredjeljenja i druge međunarodne obaveze uključuju odredbe o nediskriminaciji i promociji inkluzivnog učešća u političkom i javnom životu. To treba imati odraz u provedbi preporuka od strane država učesnica. ODIHR čini sistematične napore da aktivnosti za provedbu preporuka budu osjetljive i u pogledu učešća politički nedovoljno zastupljenih grupa.

### 9.1 OSCE-ova opredjeljenja i međunarodne obaveze koje promoviraju učešće politički nedovoljno zastupljenih grupa

Politički nedovoljno zastupljene grupe mogu se okarakterizirati kao ljudi koji su općenito ili tradicionalno marginalizirani u političkim procesima. Rani međunarodni i regionalni instrumenti o ljudskim pravima pružaju zaštitu i promociju prava tih grupa, sa specifičnim instrumentima koji se odnose na učešće žena, nacionalnih manjina i osoba s invaliditetom.

## Žene

OSCE-ova opredjeljenja i druge međunarodne obaveze jasno ukazuju na to da muškarci i žene trebaju uživati jednaka prava tokom cijelog izbornog procesa. To uključuje Odluku OSCE-ovog Ministarskog vijeća o učešću žena u političkom i javnom životu iz 2009. godine, koja obavezuje države učesnice da „razmotre moguće zakonodavne mjere koje bi omogućile izbalansiranije učešće žena i muškaraca u političkom i javnom životu, a posebno u odlučivanju”.<sup>8</sup> To se oslanja na CEDAW, u kojem se eksplicitno navode garancije da žene, pod jednakim uslovima kao i muškarci, imaju pravo da „učeštvuju u definiranju vladinih politika i njihovoj provedbi”. Ovo je dodatno razrađeno u autoritativnim tumačenjima komiteta CEDAW-a, pogotovo u Općoj preporuci 23 o političkom učešću, u kojoj se prepoznaje potreba da se uzmu u obzir gledišta ženskih grupa u definiranju politika i valjanost statističkih podataka razvrstanih prema rodu kako bi se pomoglo u definiranju politika kojima se ostvaruju prava sadržana u konvenciji.

## Nacionalne manjine

Spektar OSCE-ovih opredjeljenja i drugih međunarodnih instrumenata prepoznaje pravo nacionalnih manjina da bez diskriminacije učestvuju u javnim poslovima, uključujući pravo da koriste vlastiti jezik. Među OSCE-ovim opredjeljenjima, stav 35. OSCE-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine specifično obavezuje države učesnice da promoviraju pravo osoba koje pripadaju manjinama da efikasno učestvuju u javnim poslovima. To se oslanja na član 5. ICERD-a, koji obavezuje države da omogućе svim građanima da „mogu učestvovati u vladi, kao i vođenju javnih poslova na svakom nivou”, bez obzira na rasu, boju kože ili nacionalno ili etničko porijeklo. To je ponovo potvrđeno u CERD-ovoj Općoj preporuci 32, u kojoj se ukazuje na potrebu za preliminarnim konsultacijama i aktivnim učešćem zajednica kojih se to tiče kada se mijenja i dopunjuje zakonski okvir. U Općoj preporuci 32. također se podvlači potreba za podacima razvrstanim prema rasi, boji kože, porijeklu i etničkoj ili nacionalnoj pripadnosti, kako bi se omogućile politike koje će dovesti do učinkovite provedbe ICERD-a. CERD-ova Opća preporuka 27. specifično govori o uključivanju romskih zajednica u proces izrade i provedbe politika osmišljenih za ostvarivanje njihovog učešća.

<sup>8</sup> Vidjeti također, stav 40. OSCE-ovog Moskovskog dokumenta iz 1991, koji obavezuje države učesnice OSCE-a na cijeli spektar mjera za veće učešća žena, i stav 23. OSCE-ovog Istanbulskeg dokumenta iz 1999. godine, koji obavezuje države učesnice na rodnu jednakost u definiranju politika.

## Osobe s invaliditetom

U stavu 41. OSCE-ovog Moskovskog dokumenta iz 1991. godine, države učesnice su se opredijelile da će „osigurati zaštitu ljudskih prava osoba s invaliditetom“, uključujući učešće u odlučivanju. Na univerzalnom nivou, CRPD uključuje eksplicitne odredbe o jednakom političkom učešću za osobe s invaliditetom. Član 4.3 zahtjeva od država da „konsultiraju i aktivno uključe osobe s invaliditetom“ kod izrade i provedbe mjera za implementaciju CRPD-a. Član 31 poziva na razvrstavanje podataka, kako bi se omogućilo vlastima da formuliraju i provode politike kojima će provoditi CRPD-u.

## 9.2 Promocija učešća politički nedovoljno zastupljenih grupa u procesima provedbe preporuka i kroz reforme

Oni koji se bave aktivnostima praćenja za provedbu preporuka trebaju razmotriti kako proces i ishod izborne reforme mogu ohrabriti ili odvratiti politički nedovoljno zastupljene grupe od učešća na izborima. Aktivnosti treba da (1) uključe mehanizme koji omogućavaju nedovoljno zastupljenim grupama da na smislen način učestvuju u odlučivanju o procesima praćenja, i 2) koriste ili zagovaraju osiguravanje razvrstanih podataka kao bi se omogućilo formuliranje politika na temelju pune obaviještenosti.

Prvo, uključenost politički nedovoljno zastupljenih grupa u ovom procesu treba biti istinska, a ne površna. To podrazumijeva rad sa grupama koje su široko reprezentativne, pružanje informacija unaprijed tako da pitanja i izbori koji stoje na raspolaganju mogu biti dobro shvaćeni, kao i pružanje prilika za postavljanje pitanja i davanje sugestija. Takve konsultacije trebaju biti redovne, a ne jednokratne i trebaju biti javno dokumentirane. Možda treba razmotriti specifične mjere radi osiguravanja pristupa nedovoljno zastupljenim grupama, uključujući osiguravanje materijala na manjinskim jezicima ili osiguravanje da sastanci budu dostupni osobama sa fizičkim ili čulnim invaliditetom. Predstavnici politički nedovoljno zastupljenih grupa trebaju također biti uključeni u procjenu provedbi preporuka i učinkovitost bilo koje reformske akcije koja je prethodno provedena. To uključuje reforme koje imaju za cilj veće učešće nedovoljno zastupljenih grupa – na primjer, kroz privremene specijalne mjere – kao i kroz reforme općenitije prirode.

Drugo, korištenje razvrstanih podataka o učešću marginaliziranih grupa na izborima može pomoći u procjeni postojećih mjera i omogućiti diskusiju o mogućim reformama koje bi mogle promovirati njihovo veće učešće. U svim slučajevima, važno je pridržavati se standarda o zaštiti podataka kada se prikupljaju ili koriste takve informacije. Ako razvrstani podaci nisu na raspolaganju, u aktivnostima za provedbu preporuka treba razmotriti uspostavu takvih mehanizama za ocjenu efikasnosti reformi i mjere u kojoj se

ispunjavaju OSCE-ova opredjeljenja i međunarodne obaveze. Idealno bi bilo razvrstane podatke uključiti u rad tijela za upravljanje izborima (EMB) i drugih institucija uključenih u izbore, kao i političkih stranaka i civilnog društva.

Uključivanje politički nedovoljno zastupljenih grupa u aktivnosti za provedbu preporuka i monitoring efekta njihovog učešća kroz razvrstane podatke suštinski su preduslov za promociju efikasnog učešća svih građana u izbornim procesima.

# Dodaci

## Dodatak A:

# OSCE-ove ugovorne i druge međunarodne obaveze i standardi za provedbu preporuka

## OSCE

### Helsinški završni akt, 1975.

(...) Na polju ljudskih prava i temeljnih sloboda, države učesnice postupat će u skladu s ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih naroda i Opće deklaracije o ljudskim pravima. Također će ispunjavati svoje obaveze utvrđene međunarodnim deklaracijama i sporazumima na tom polju, uključujući, između ostalog, međunarodne paktove o ljudskim pravima na koja se obavežu.

### Madridski dokument, 1983.

Države učesnice (...) ponovo potvrđuju poseban značaj Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, međunarodnih paktova o ljudskim pravima i drugih relevantnih međunarodnih instrumenata u njihovim zajedničkim i zasebnim nastojanjima da stimuliraju i razvijaju univerzalno poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda. Pozivaju se sve države učesnice da djeluju u skladu sa ovim međunarodnim instrumentima i instrumentima država učesnica, a one države učesnice, koje to još nisu učinile, da razmotre mogućnost pristupanja ovim paktovima.

### Kopenhaški dokument, 1990.

(5) [Države učesnice] svečano izjavljuju da su među elementima pravde koji su suštinski za puno izražavanje svojstvenog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava svih ljudskih bića sljedeći:

(5.7) – ljudska prava i temeljne slobode biće zajamčene zakonom i u skladu sa njihovim obavezama prema međunarodnom pravu;

(5.8) – zakonodavstvo, usvojeno na kraju javnog postupka, i propisi će biti objavljivani, što je uslov za njihovu primjenjivost. Ti će tekstovi biti dostupni svima.

(7.1) – održavaće se slobodni izbori u razumnim razmacima, kako je to utvrđeno zakonom;

#### **Pariški dokument: Pariška povelja za novu Evropu, 1990.**

(1) Funkcija [ODIHR-a] će biti da olakšava kontakte i razmjenu informacija o izborima u okviru država učesnica. Ovaj Ured će time jačati provedbu stavova 6, 7 i 8 Dokumenta kopenhaškog sastanka (...)

#### **Moskovski dokument, 1991.**

Države učesnice naglašavaju da su pitanja koja se tiču ljudskih prava, temeljnih sloboda, demokratije i vladavine prava po svom značaju međunarodna, jednako kao što poštivanje ovih prava i sloboda predstavlja jedan od temelja međunarodnog poretka. One kategorički i neopozivo izjavljuju da opredjeljenja na polju humane dimenzije OSCE-a predstavljaju pitanja od neposrednog i legitimnog interesa svih država učesnica i da ne spadaju u isključivo unutarnje poslove dotične države. One izražavaju svoju odlučnost da ispunjavaju sva svoja opredjeljenja u pogledu humane dimenzije i da mirnim sredstvima rješavaju sva povezana pitanja, pojedinačno i kolektivno, na osnovu uzajamnog poštovanja i saradnje. U tom kontekstu one prepoznaju da je aktivna uključenost osoba, grupa, organizacija i institucija od suštinskog značaja za osiguravanje kontinuiranog napretka u tom pravcu. (...)

(18.1) Zakonodavstvo će se formulirati i usvojiti kao rezultat otvorenog procesa koji odražava volju naroda, bilo neposredno ili putem njihovih izabраниh predstavnika. (...)

#### **Dokument iz Osla, 1998.**

*Aneks 2: Osnovni okvir Povelje o novim rizicima za evropsku sigurnost i izazovima za sigurnost – humana dimenzija, izbori*

(4) Države učesnice trebaju promptno provoditi preporuke koje im nakon izbora uputi ODIHR. ODIHR treba datoj državi ponuditi pomoć u provedbi tih preporuka i Stalnom vijeću podnijeti izvještaj o statusu njihove provedbe.

#### **Istanbulski dokument, 1999.**

(25) Mi ponovno potvrđujemo svoju obavezu da provodimo slobodne i pravične izbore u skladu s OSCE-ovim opredjeljenjima, pogotovo Kopenhaškim dokumentom iz 1990. godine. Priznajemo pomoć koju ODIHR može pružiti državama učesnicama u izradi i provedbi izbornog zakonodavstva. U skladu s tim opredjeljenjima, pozivat ćemo posmatrače na svoje izbore iz drugih država učesnica ODIHR-a, Parlamentarne skupštine

OSCE-a i odgovarajućih institucija i organizacija koje žele posmatrati naše izborne procedure. Saglasni smo da promptno postupimo prema ODIHR-ovu procjenu izbora i preporukama.

(27) Nevladine organizacije (NVO) mogu igrati vitalnu ulogu u promociji ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. One su integralni dio jakog civilnog društva. Opredijeljeni smo da jačamo sposobnost nevladinih organizacija da daju puni doprinos daljnjem razvoju civilnog društva i poštivanju ljudskih prava i temeljnih sloboda.

#### **Dokument iz Porta (Ministarsko vijeće), 2002.**

##### ***Odluka br. 7, Izborna opredjeljenja***

Ministarsko vijeće, (...) Potvrđujući odlučnost da se implementiraju ova opredjeljenja, (...) Prepoznaje ODIHR-ovo stručno znanje u pomaganju državama učesnicama da provedu svoja opredjeljenja vezana za izbore, (...). Poziva države učesnice da pojačaju svoj odgovor na ODIHR-ove preporuke nakon posmatranja izbora (...).

#### **Dokument iz Maastrichta, 2003.**

##### ***Odluka br. 5/03, Izbori***

Ministarsko vijeće, (...) Zadužuje ODIHR da razmotri načine za poboljšanje učinkovitosti svoje pomoći državama učesnicama u provedbi preporuka koje su date u ODIHR-ovim izvještajima o posmatranju izbora te da obavijesti Stalno vijeće o napretku postignutom u ispunjavanju ovog zadatka (...).

#### **Briselski document, 2006.**

##### ***Odluka br. 19/06, Jačanje učinkovitosti OSCE-a (Dio 2)***

Ministarsko vijeće, (...)

(2) Prepoznaje da ODIHR, u provođenju svog mandata, pokazuje sposobnost da pomogne državama učesnicama u ispunjavanju njihovih opredjeljenja na polju humane dimenzije;

(3) Podsjeća države učesnice da njihovo zakonodavstvo i prakse trebaju biti u skladu s OSCE-ovim opredjeljenjima;

(4) Uzima u obzir procjenu u pogledu aktuelnog stanja provedbe postojećih opredjeljenja od strane država učesnica i posebno naglašava da su države učesnice same odgovorne za učinkovitu provedbu opredjeljenja koje su prihvatile u okviru OSCE-a. ODIHR, u tom pogledu, igra važnu ulogu u pružanju pomoći;



(5) Zadužuje Stalno vijeće, s obzirom na preporuke ODIHR-a i drugih relevantnih institucija OSCE-a, da odgovori na izazove provedbe u područjima navedenim u ovom izvještaju, te razmotri bolje korištenje ODIHR-ove pomoći; (...)

(7) Prepoznaje ODIHR-ovo stručno znanje u pomaganju državama učesnicama kroz njegove aktivnosti vezane za izbore, uključujući analizu izbornog zakonodavstva i provođenje posmatranja izbora; (...)

### **Komemorativna deklaracija iz Astane: Ka sigurnosnoj zajednici, 2010.**

(2) Ponovno potvrđujemo naše puno pridržavanje Povelje Ujedinjenih nacija i svih OSCE-ovih normi, principa i opredjeljenja, počevši od Helsinškog završnog akta, Pariške povelje, Povelje za evropsku sigurnost i svih drugih OSCE-ovih dokumenata sa kojima smo se saglasili, a naša je odgovornost da ih u potpunosti i u dobroj vjeri provodimo. Ponavljamo naše opredjeljenje za koncept, iniciran u Završnom aktu, sveobuhvatne, kooperativne, jednake i nedjeljive sigurnosti, koja se tiče održavanja mira radi poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda i povezuje ekonomsku saradnju i saradnju na polju okoliša sa mirnim odnosima između država.

## **Univerzalni**

### **1948 Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima**

#### **Član 21.**

1. Svako ima pravo da učestvuje u upravljanju javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili putem slobodno izabраних predstavnika.
2. Svako ima pravo da na ravnopravnoj osnovi stupa u javnu službu u svojoj zemlji.
3. Volja naroda je temelj državne vlasti: ova volja treba da se izražava na povremenim i slobodnim izborima, koji će se provoditi općim i jednakim pravom glasa, tajnim glasanjem ili odgovarajućim postupkom kojim se osigurava sloboda glasanja.

### **Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, 1966.**

#### **Član 25.**

Svaki građanin treba da ima pravo i mogućnost, bez ikakvih razlika navedenih u članu 2. i bez nerazumnih ograničenja:

- (a) da sudjeluje u vođenju javnih poslova, direktno ili preko slobodno izabраних predstavnika;

- (b) da bira i bude biran pravedno provedenim, povremenim izborima sa općim i jednakim pravom glasa i tajnim glasanjem, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača;
- (c) na pristup javnim službama svoje zemlje uz opće uslove jednakosti.

#### **Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, 1966.**

##### ***Član 5.***

Prema osnovnim obavezama navedenim u članu 2. ove konvencije, države članice obavezuju se da zabrane i da ukinu rasnu diskriminaciju u svim njenim oblicima i da jamče pravo svakome na jednakost pred zakonom bez razlike na osnovu rase, boje ili nacionalnog ili etničkog porijekla, naročito u pogledu uživanja sljedećih prava: (...)

- (c) političkih prava, naročito prava učešća na izborima, prava da bira i da bude biran – na osnovu općeg i jednakog prava glasa, prava učestvovanja u vladi kao i u upravljanju javnim poslovima, na svim nivoima, i prava pristupa, pod jednakim uvjetima, javnim funkcijama; (...)

#### **Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, 1979.**

##### ***Član 7.***

Države strane preduzimaju sve odgovarajuće mjere radi uklanjanja diskriminacije žena u političkom i javnom životu zemlje, a naročito osiguravaju ženama, pod jednakim uslovima kao i muškarcima, pravo da:

- (a) glasaju na svim izborima i javnim referendumima i da mogu biti izabrane u sva tijela koja se biraju javnim izborima;
- (b) učestvuju u kreiranju i provedbi vladine politike i zauzimaju javne položaje te obavljaju sve javne dužnosti na svim nivoima vlast;
- (c) učestvuju u radu nevladinih udruga i udruženja koja se bave javnim i političkim životom u zemlji.

#### **Konvencija o pravima osoba s invaliditetom, 2006.**

(4.3) Prilikom izrade i provođenja zakonskih propisa i politike za provedbu ove Konvencije, kao i u drugim procesima odlučivanja vezanih za osobe s invaliditetom, države potpisnice će redovno konsultirati i aktivno uključiti osobe s invaliditetom, uključujući djecu s invaliditetom, preko organizacija koje ih predstavljaju.

**Generalni komentar 25 Komiteta za ljudska prava o pravu na učestvovanje u javnim poslovima, pravu glasa i pravu na jednak pristup javnim službama, 1996.**

(5) Vođenje javnih poslova (...) je široki koncept koji se odnosi na ostvarivanje političke ovlasti, posebno ostvarivanje zakonodavnih, izvršnih i administrativnih ovlasti. Ono obuhvata sve aspekte javne uprave i formuliranje i provedbu politika na međunarodnom, domaćem, regionalnom i lokalnom nivou. Raspodjela ovlasti i sredstava kojima građani pojedinci ostavaruju pravo na učešće u vođenju javnih poslova, zaštićeno članom 25., treba se utvrditi ustavom i drugim zakonima.

**Deklaracija Generalne skupštine o pravu i odgovornosti pojedinaca, grupa i organa društva da promoviraju i štite univerzalno priznata ljudska prava i temeljne slobode, 1998.**

- (1) Svako ima pravo, pojedinačno ili zajedno sa drugima, da ima učinkovit pristup, na nediskriminatornoj osnovi, učešću u vladi svoje zemlje i vođenju javnih poslova.
- (2) Ovo uključuje, između ostalog, pravo, pojedinačno ili zajedno sa drugima, da se vladinim tijelima i agencijama i organizacijama koje se bave javnim poslovima uputi kritika i prijedlozi za poboljšanje njihovog funkcioniranja i skrene pažnja na svaki aspekt njihovog rada koji može onemogućiti ili ometati promociju, zaštitu i ostvarenje ljudskih prava i temeljnih sloboda.

**Rezolucija Generalne skupštine o jačanju uloge Ujedinjenih nacija u unapređivanju periodičnih i poštenih izbora i promoviranju demokratizacije, 2013.**

Generalna skupština, (...) ponovo potvrđuje obavezu svih država da preduzmu sve odgovarajuće mjere kako bi osigurale da svaki građanin ima učinkovito pravo i priliku da učestvuje u izborima na jednakoj osnovi;

## **Regionalni**

### **Vijeće Evrope**

**Protokol br. 1 uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1952.**

(3) Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.

## Kodeks dobre prakse Venecijanske komisije o izbornim pitanjima iz 2002.

(II.2.B) Temeljni elementi izbornog zakona, posebno sam izborni sistem, članstvo u komisijama za izbore i utvrđivanje granica izbornih jedinica, ne smiju biti predmet izmjena i dopuna najmanje godinu dana prije izbora, ili se trebaju unijeti u ustav ili zakon koji ima veću snagu od običnog zakona.

### *Eksplanatorni izvještaj*

(II.2.66) Jedan od načina da se izbjegnu manipulacije je definirati u ustavu ili tekstu koji ima veću snagu od običnog zakona one elemente koji su najizloženiji (sam izborni sistem, članstvo u izbornim komisijama, izborna baza ili pravila o utvrđivanju granica izbornih jedinica). Drugo, fleksibilnije rješenje bi bilo da se u ustavu utvrdi da će se, ukoliko se izborni zakon mijenja i dopunjava, na sljedeće izbore primjenjivati stari sistem – bar ako se održavaju u toku sljedeće godine – a novi će stupiti na snagu nakon toga.

## Interpretativna deklaracija Venecijanske komisije o stabilnosti izbornog zakona, 2005.

- (1) Princip prema kojem temeljni elementi izbornog zakona ne smiju biti otvoreni za izmjene i dopune manje od godinu dana prije izbora nema prednost nad drugim principima Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima.
- (2) Na njega se ne smije pozvati kako bi se održala situacija suprotna standardima Evropskog izbornog nasljeđa ili spriječila provedba preporuka međunarodnih organizacija.
- (3) Ovaj princip se tiče jedino temeljnih pravila izbornog zakona, kada se oni pojave u običnim zakonima.
- (4) Posebno, sljedeća pravila smatraju se temeljnim:
  - Izborni sistem, odnosno pravila vezana za pretvaranje glasova u mjesta u parlamentu;
  - pravila koja se tiču članstva u izbornim komisijama ili drugom tijelu koje organizira glasanje;
  - utvrđivanje granica izbornih jedinica i pravila koja se tiču raspodjele mjesta u parlamentu između izbornih jedinica.
- (5) Općenito, svaka reforma izbornog zakonodavstva koja će se primijeniti tokom nekih izbora treba se izvršiti dovoljno rano da bi bila stvarno primjenjiva na te izbore.

## *Komonvelt nezavisnih država (CIS)*

### **2008 Međuparlamentarna skupština CIS-a, Deklaracija o principima međunarodnog posmatranja izbora i referenduma<sup>9</sup>**

(9) (...) Nakon objavljivanja (proglašenja) službenih rezultata izbora (referenduma), ali ne kasnije od dva mjeseca nakon dana izbora, šef ili zamjenik šefa međunarodne posmatračke misije treba da predstavi završni izvještaj o međunarodnom posmatranju izbora (ili referenduma) kolektivnim tijelima CIS-a.

(10) (...) Završni izvještaj može uključiti tehničke preporuke radi poboljšanja procesa izbora ili referenduma u državi u kojoj u kojoj se održavaju izbori (referendum).

## *Organizacija američkih država*

### **Generalna skupština OAS-a, Međuamerička demokratska povelja, 2001.**

#### *V. Demokratija i misije posmatranja izbora*

(23) (...) Države članice, u ostvarenju svog suvereniteta, mogu zahtijevati da Organizacija Američkih Država pruži savjetodavne usluge ili pomoć radi jačanja i razvijanja njihovih izbornih institucija i procesa, uključujući slanje preliminarnih misija u tu svrhu.

(24) (...) Izborne posmatračke misije će predstaviti izvještaj o svojim aktivnostima blagovremeno Stalnom vijeću putem Generalnog sekretarijata.

(25) Izborne posmatračke misije će obavijestiti Stalno vijeće, putem Generalnog sekretarijata, ako ne postoje potrebni uslovi za slobodne i pravične izbore.

## **Ostali standardi i dokumenti**

### **Deklaracija o principima međunarodnog posmatranja izbora, 2005.**

(7) Od međunarodnih izbornih posmatračkih misija se očekuje da daju blagovremene, tačne i nepristrasne izjave javnosti (uključujući osiguravanje prepisa tih izjava izbornim vlastima i drugim odgovarajućim nacionalnim tijelima) u kojima će se predstaviti njihovi nalazi, zaključci i sve odgovarajuće preporuke za koje oni utvrde da bi mogle pomoći u poboljšanju procesa vezanih za izbore. Misije trebaju javno obznaniti svoje prisustvo u zemlji, uključujući mandat, sastav i trajanje misije, davati periodične izvještaje, prema potrebi, te dati preliminarnu postizbornu izjavu o nalazima i

9 Neslužbeni prevod.

završni izvještaj nakon zaključenja izbornog procesa. Međunarodne izborne posmatračke misije mogu također držati privatne sastanke s onima koji su zaduženi za organiziranje poštenih demokratskih izbora u zemlji, kako bi s njima razgovarali o nalazima, zaključcima i preporukama misije. Međunarodne izborne posmatračke misije mogu također podnijeti izvještaj svojim respektivnim međuvladinim ili međunarodnim nevladinim organizacijama.

(8) Organizacije koje podržavaju ovu Deklaraciju, u skladu sa Kodeksom ponašanja za međunarodne izborne posmatrače, opredijeljene su da međusobno saraduju u provođenju međunarodnih izbornih posmatračkih misija. Međunarodno posmatranje izbora može se provesti, naprimjer, kroz: pojedinačne međunarodne izborne posmatračke misije; ad hoc zajedničke međunarodne izborne posmatračke misije; ili koordinirane međunarodne izborne posmatračke misije. U svim tim okolnostima, organizacije koje to podržavaju opredijeljene su da zajedno rade kako bi dale maksimalan doprinos svojim međunarodnih izbornih posmatračkih misija.

#### **Deklaracija o globalnim principima nepristrasnog posmatranja izbora i monitoringa koje provode organizacije građana, 2012.**

(4) Nestranačko posmatranje i praćenje izbora koje provode organizacije građana predstavljaju mobiliziranje građana na politički neutralan, nepristrasan i nediskriminatoran način, kako bi ostvarivali svoje pravo učešća u javnim poslovima svjedočenjem i izvještavanjem o izbornim dešavanjima kroz: nezavisnu, sistematičnu i sveobuhvatnu ocjenu zakonskog okvira, institucija, procesa i političkog okruženja vezanih za izbore; nepristrasnu, tačnu i blagovremenu analizu nalaza; karakterizaciju nalaza na osnovu najviših etičkih standarda nepristrasnosti i tačnosti; davanje odgovarajućih preporuka za postizanje poštenih demokratskih izbora; i zagovaranje da se uvedu poboljšanja u zakonske okvire za izbore, njihovu provedbu putem izborne administracije i uklanjanje prepreka za puno građansko učešće u izbornim i političkim procesima.

#### **Akcioni plan Evropske unije za ljudska prava i demokratiju, 2015-2019.**

(Akcija V.32.b) Konsolidirati najbolje prakse za uvođenje preporuka Izbornih posmatračkih misija EU EOMS-a i OSCE/ODIHR-a u politički dijalog i aktivnosti podrške demokratiji u EU i u državama članicama EU.

# Dodatak B:

## Drugi materijal i izvori za provedbu preporuka

### OSCE

#### *ODIHR-ovi priručnici za izbore*

<http://www.osce.org/odihr/elections/119893>

- *Election Observation Handbook: Sixth Edition, 2010.*
- *Handbook for the Observation of Campaign Finance, 2015.*
- *Handbook on Observing and Promoting the Participation of National Minorities in Electoral Processes, 2014.*
- *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections, Second Edition, 2013.*
- *Handbook for the Observation of New Voting Technologies, 2013.*
- *Handbook for the Observation of Voter Registration, 2012.*
- *Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions, 2012.*
- *Handbook for Long-Term Election Observers, 2007.*
- *Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections, 2004.*
- *Handbook for Domestic Election Observers, 2003.*

#### *ODIHR-ova pravna mišljenja i komentari vezani za izbore*

<http://www.osce.org/odihr/elections/195256>

#### *Legislationline.org – ODIHR-ova baza podataka nacionalnog zakonodavstva vezanog za izbore*

<http://www.legislationline.org/>

#### *E-kurs za OSCE-ove/ODIHR-ove posmatrače*

<http://www.odihroobserver.org/>

#### *Dokumenti OSCE-ovih tijela koja donose odluke*

<http://www.osce.org/resources/documents/decision-making-bodies>

#### *OSCE-ova opredjeljenja u pogledu humane dimenzije (treće izdanje):*

Volume 1, Thematic Compilation: <http://www.osce.org/odihr/76894>

Volume 2, Chronological Compilation: <http://www.osce.org/odihr/76895>

## Ujedinjene nacije

*UN-ova baza podataka sa zbirkom ugovora*

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

*UN-ova tijela za ljudska prava*

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>

*Specijalne procedure Vijeća za ljudska prava*

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx>

*Univerzalna periodična analiza (UPR)*

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>

*Baza podataka UPR-ovih informacija o UPR-ovim preporukama i dobrovoljno preuzetim obavezama*

<http://www.upr-info.org/database/>

## Vijeće Evrope

*Baza podataka sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava*

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

*Kompilacija činjenica Evropskog suda za ljudska prava o pravu na slobodne izbore*

[http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Free\\_elections\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Free_elections_ENG.pdf)

*Baza podataka o glasanju Venecijanske komisije - zakonodavstvo vezano za izbore*

<http://www.venice.coe.int/VOTA/en/start.html>

*Mišljenja i studije Venecijanske komisije*

[http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by\\_opinion.aspx](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx)

*GRECO-vi izvještaji sa ocjenom i izvještaji o poštivanju propisa*

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/index\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/index_en.asp)



## Dodatak C:

# Lista skraćenica i akronima

CCPR	ICCPR-ov Komitet za ljudska prava
CEDAW	Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije nad ženama
CEDAW	Komitet za eliminaciju diskriminacije nad ženama
CERD	Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije
CiO	Predsjedavajući OSCE-a
CIS	Komonvelt nezavisnih država
CMW	ICMW-ov Komitet za radnike migrante
CRPD	Konvencija o pravima osoba s invaliditetom
CRPD	Komitet za prava osoba s invaliditetom
CSO	Organizacija civilnog društva
DoP	Deklaracija o principima međunarodnog posmatranja izbora
ECHR	Evropska konvencija o ljudskim pravima
ECtHR	Evropski sud za ljudska prava
EMB	Tijelo za upravljanje izborima
EU	Evropska unija
FO	OSCE-ova terenska operacija
GRECO	Grupa država protiv korupcije Vijeća Evrope
HCNM	Visoki komesar OSCE-a za nacionalne manjine
HDC	OSCE-ov Komitet za humanu dimenziju
HDIM	OSCE-ov sastanak za provedbu humane dimenzije
HDS	OSCE-ov seminar o humanoj dimenziji
IADC	Međuamerička demokratska povelja
ICCPR	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
ICERD	Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije
ICMW	Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica

<b>International IDEA</b>	Međunarodni institut za demokratiju i pomoć u izborima
<b>NAM</b>	Misije za procjenu potreba
<b>NGO</b>	Nevladina organizacija
<b>OAS</b>	Organizacija američkih država
<b>ODIHR</b>	OSCE-ov ured za demokratske institucije i ljudska prava
<b>PC</b>	Stalno vijeće OSCE-a
<b>RFoM</b>	OSCE-ov predstavnik za slobodu medija
<b>UDHR</b>	Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima
<b>UN</b>	Ujedinjene nacije
<b>UNCAC</b>	UN-ova konvencija protiv korupcije
<b>UNDP</b>	Razvojni program UN-a
<b>UPR</b>	Univerzalna periodična analiza
<b>Venecijanska komisija</b>	Evropska komisija Vijeća Evrope za demokratiju kroz pravo



## ODIHR-ova načela u provedbi preporuka

- ODIHR promovira i podržava provedbu preporuka koje daju izborne posmaračke misije, kako bi se ostvarila demokratska prava za koja se opredijelilo u političkim sporazumima i pravno obavezujućim ugovorima.
- ODIHR pruža podršku u provedbi samo na zahtjev dotične države učesnice.
- ODIHR preduzima aktivnosti za provedbu preporuka na objektivan i nezavisan način, priznajući da konačna odgovornost za organiziranje izbora leži na državama učesnicama.
- ODIHR utvrđuje prioritete u pogledu pomoći provedbi prema potrebama i interesima države učesnice, vremenu raspoloživom prije sljedećih izbora i sredstvima koja su ODIHR-u na raspolaganju.
- ODIHR podržava dobru praksu izborne reforme tako da se radi na osnovu izbornog ciklusa, ohrabrujući političku volju, podržavajući održive kapacitete u pogledu upravljanja izborima, promovirajući javne konsultacije i uključenost, pozivajući se na OSCE-ova opredjeljenja i druge međunarodne obaveze i standarde, oslanjajući se na domaće i međunarodno stručno znanje, te podstičući uspostavu planova, izvještavanje javnosti i mehanizme analize.
- ODIHR promovira politički pluralizam i učešće nedovoljno zastupljenih grupa u procesima provedbe preporuka kao sredstvo za promicanje jednakih prilika za učešće u izborima.
- ODIHR saraduje sa drugim međunarodnim posmatračkim organizacijama i građanskim posmatračkim grupama kako bi se ohrabrila koordinirana podrška provedbi preporuka.
- ODIHR provodi aktivnosti za provedbu preporuka na transparentan i otvoren način.
- ODIHR redovno analizira svoje prakse za provedbu preporuka kako bi identificirao moguća unapređenja.
- ODIHR ohrabruje države učesnice da izvještavaju o svojoj provedbi izbornih preporuka putem OSCE-ovih struktura, kao i putem drugih općih i regionalnih mehanizama.