



Priručnik za promatranje izbornih kampanja i političkih okruženja

Priručnik za promatranje izbornih kampanja i političkih okruženja

Ovaj dokument je izvorno objavljen u izdanju OEES-ova Ureda za demokratske institucije i ljudska prava 2021. godine, na engleskom jeziku, pod nazivom „Handbook for the Observation of Election Campaigns and Political Environments“. Hrvatska verzija je prijevod, pripremljen i objavljen u sklopu projekta Potpora izborima na Zapadnom Balkanu, koji je financirala Europska unija, uz financijsku potporu Austrijske državne agencije za razvitak. U slučaju nedosljednosti, konzultirajte izvornik na engleskom jeziku. Za više informacija o projektu i pristup knjižnici projekta, posjetite:

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

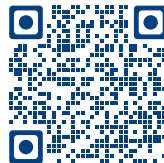


**Funded by
the European Union**

**With funding
from the**



**Austrian
Development
Agency**



**Nakladnik: OEES-a Ured za demokratske institucije i ljudska prava
(ODIHR)**

Ul. Miodowa 10

00-251 Varšava

Poljska

www.osce.org/odihr

© OSCE/ODIHR 2023

Sva prava zadržana. Sadržaj ove publikacije može se slobodno koristiti i umnožavati u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe pod uvjetom da se pri takvoj uporabi OEES/ODIHR navede kao izvor.

ISBN 978-92-9271-092-7

Dizajn: Dejan Kuzmanovski

**Naslovnica, Poglavlje I., Poglavlje II., Poglavlje III., Poglavlje IV. OEES/
Dejan Kuzmanovski**



Kazalo

Predgovor	5
Lista akronima	7
Uvod	8
1. Svrha ovoga priručnika	8
2. Kako se koristiti ovim priručnikom	9
POGLAVLJE I: OBVEZE, OPREDJELJENJA I STANDARDI ZA POŠTENE IZBORE I IZBORNE KAMPANJE	12
1. Međunarodne obveze i standardi	13
a. UDHR, ICCPR i Opći komentari	13
b. Ostali instrumenti UN-a	17
2. OESS-ova opredjeljenja	18
a. OESS-ov Kopenhaški dokument iz 1990.	19
b. Izborni standardi i načela u drugim dokumentima OESS-a	21
3. Regionalni instrumenti u području OESS-a	24
4. Dobra praksa	25
POGLAVLJE II: POLITIČKI KONTEKST I POZADINA	28
1. Procjena temeljnih sloboda	30
a. Sloboda okupljanja	31
b. Sloboda udruživanja	31
c. Sloboda izražavanja i mišljenja	32
d. Sloboda kretanja	34
e. Pravo na slobodu i sigurnost ličnosti	35
2. Specifične okolnosti	38
a. Izbori za vrijeme izvanrednog stanja	38
b. Političko nasilje i nasilje tijekom izbora	40
3. Pozadinski aspekti	43
a. Politički sustav i sastav (odlazećeg) parlamenta i vlade	43
b. Provedba ranijih izbora	43
c. Druga relevantna razmatranja	44

POGLAVLJE III: IZBORNE KAMPANJE	46
1. Procjena okruženja u kojem se odvija kampanja	48
a. Poštivanje temeljnih sloboda u izbornoj kampanji	49
b. Slobodno i pravedno ozračje za vođenje kampanje	53
c. Jednako postupanje i jednake mogućnosti	56
d. Zlouporaba administrativnih resursa	57
e. Sudjelovanje žena, nacionalnih manjina i osoba s invaliditetom u izbornoj kampanji	60
f. Druga relevantna razmatranja	64
i. Trajanje razdoblja kampanje	64
ii. Prekomjerna regulacija kampanje	64
iii. Dešavanja nakon izbora	65
2. Procjena vođenja kampanje	67
a. Sastanci s izbornim kandidatima	68
i. Teme kampanje	69
ii. Metode kampanje	70
b. Sastanci s drugim akterima	71
i. Organizacije civilnog društva, stručna javnost i akademska zajednica	71
ii. Međunarodna zajednica	72
POGLAVLJE IV: NALAZI DUGOROČNIH PROMATRAČA O KAMPANJI	74
1. Uloga koordinatora dugoročnih promatrača u promatranju izborne kampanje	74
2. Komunikacija s dugoročnim promatračima	76
3. Dodjeljivanje zadataka i pružanje smjernica dugoročnim promatračima	77
4. Prikupljanje i izrada sažetka nalaza dugoročnih promatrača	80
a. Tjedna izvješća dugoročnih promatrača	81
b. Izvješća o incidentima	82
c. Izvješća o skupovima	84
d. Izvješća o određenoj problematici i formulari za kampanju	85
e. Tjedna sažeta izvješća	86
f. Konačna izvješća dugoročnih promatrača	87
5. Navodi o kampanji	88
a. Tipovi navoda	89
b. Potkrepljivanje navoda	89
ANEKS I – MATERIJALI I IZVORI	92

Predgovor

Izbori su kamen temeljac demokracije. Predstavljaju složen politički, pravni i organizacijski proces koji se odvija u širem kontekstu domaćih i međunarodnih dešavanja. Političko okruženje u kojem se održavaju izbori može imati značajan, pa čak i odlučujući utjecaj na njihovu provedbu i rezultate. Kako bi izbori bili istinski demokratski, potrebno je osigurati poštivanje temeljnih sloboda i prava kako tijekom tako i izvan pravno definiranog razdoblja izbora i kampanje. Nadalje, za pošteno natjecanje i sposobnost birača da izaberu među različitim političkim opcijama na temelju činjenica i točnih informacija od suštinskog su značaja jednaki uvjeti.

Sve države članice OEES-a obvezale su se kako će provoditi demokratske izbore. Tako su u znamenitom OEES-ovom Kopenhaškom dokumentu iz 1990. izjavile da “volja naroda, slobodno i pravedno izražena na periodičnim i poštenim izborima, čini temelj autoriteta i legitimiteta svake vlasti.” Štoviše, države su se članice putem istog dokumenta opredijelile za poštivanje ljudskih prava i najdetaljnije do tada utvrdile što je prijeko potrebno kako bi se izbori smatrali istinski demokratskim.

Izborne kampanje čine neizostavan dio izbornih procesa u kojem se kandidati natječu da osvoje potporu birača. Za vrijeme izbornih kampanja politički akteri daju energiju društvu, bude i mobiliziraju biračko tijelo, ali ova su razdoblja istodobno i vrijeme kada se temeljne slobode stavljaju na kušnju. Izborne kampanje pružaju priliku svim akterima izbora, uključujući vlasti, političke stranke i birače, da pokažu kako poštuju ljudska prava i temeljne slobode. Ono što se događa u ovom specifičnom razdoblju služi kao mjerilo kojim je moguće mjeriti provedbu OEES-ovih opredjeljenja glede izbora. Promatranje izbornih kampanja i procjena političkih okruženja u kojima se održavaju izbori čine sastavni dio aktivnosti vezanih uz izbore OEES-ovog Ureda za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) od njegova osnivanja.

Izborne su kampanje višestruki događaji, a njihovo sveobuhvatno i sustavno promatranje treba obuhvaćati različite elemente. Važno je napomenuti da, uz ocjenu poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, robusno promatranje izborne kampanje i njezinog okruženja, treba uzeti u obzir i financijske aspekte kampanje, kao i sudjelovanje, uključenost i postupanje prema tradicionalno podzastupljenim skupinama u političkom životu, kao što

su žene, nacionalne manjine i osobe s invaliditetom. Ovaj priručnik nudi glavne alate za promatranje izbornih kampanja, ali ga treba čitati zajedno s drugim publikacijama ODIHR-a u vezi s izborima, kao što su priručnici za promatranje financiranja kampanja i sudjelovanja žena u izborima, ali i s drugim publikacijama navedenim u Aneksu I. Važno je istaknuti da se ovaj priručnik samo dotiče teme provedbe izbornih kampanja na internetu. Ovaj ključni aspekt detaljnije je obrađen u ODIHR-ovim Smjernicama za promatranje izbornih kampanja na društvenim mrežama koje su objavljene zajedno s ovom publikacijom.

Matteo Mecacci
Direktor ODIHR-a

LISTA AKRONIMA

CEDAW - Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena

CIS - Zajednica neovisnih država

CRPD - Konvencija o pravima osoba s invaliditetom

ECHR - Europska konvencija o ljudskim pravima

EMBs - Tijela za upravljanje izborima

EU - Europska unija

HRC - Vijeće za ljudska prava

ICCPR - Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

ICERD - Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije

LTO koordinator – Koordinator dugoročnih promatrača

LTOs - Dugoročni promatrači

NAM - Misija za procjenu potreba

ODIHR - Ured za demokratske institucije i ljudska prava

OESS - Organizacija za europsku sigurnost i suradnju

UDHR - Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima

UNCAC - Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije

UPR - Univerzalni periodični pregled

Uvod

1. Svrha ovoga priručnika

Ovaj priručnik predstavlja pristup ODIHR-a promatranju i procjeni izbornih kampanja i njihovih političkih okruženja. Nastoji uskladiti i razraditi postojeću metodologiju za promatranje izbora koja je usavršena kroz promatranje izbora diljem regije OESS-a u proteklih 30 godina i koja je nadaleko priznata zbog svoje sveobuhvatnosti i sustavnog pristupa.¹

Metodologija predstavljena u ovome priručniku primjenjuje se na sve aktivnosti ODIHR-a u vezi s izborima, uključujući misije za promatranje izbora, ograničene misije za promatranje izbora, misije za ocjenu izbora i timove stručnjaka za izbore.² Druge zainteresirane međunarodne ili građanske organizacije također mogu imati koristi od ovoga priručnika, kao i države članice OESS-a koje razmatraju eventualna unaprjeđenja svoga zakonodavstva i prakse u vezi s izbornim kampanjama.

Iako je ovaj priručnik namijenjen kao referentni dokument svim stručnjacima za izbore ODIHR-a, od njega će najizravniju korist imati politički analitičari zaduženi za procjenu političkog konteksta i okruženja za izbornu kampanju. Ovisno o veličini i obuhvatu aktivnosti promatranja izbora, politički analitičari mogu se osloniti na nalaze dugoročnih promatrača (LTOs) – koji se raspoređuju diljem zemlje na nekoliko tjedana – kako bi donijeli procjenu za cijelu zemlju. Ovaj priručnik također nastoji podržati rad dugoročnih promatrača i njihovih koordinatora na prikupljanju nalaza o promatranju kampanje iz različitih dijelova zemlje. Višeslojna priroda izbornih kampanja i okruženja u kojem se odvijaju čini da su suradnja i koordinacija među analitičarima iz misije od suštinskog značaja – ovo je nešto što se podcrtava u svim poglavljima. To se posebice odnosi na političke i pravne analitičare i njihovu procjenu poštivanja temeljnih sloboda u ukupnom kontekstu ili kada ispituju propise za kampanju, kao i na političkog analitičara i koordinatore dugoročnih promatrača i njihovu procjenu ukupne provedbe kampanje diljem različitih dijelova zemlje.

Politički analitičari igraju važnu ulogu u procjeni političkog konteksta i izbornih kampanja. Članovi su većine ODIHR-ovih misija za promatranje

1 ODIHR se obvezao da će redovito preispitivati i dorađivati svoju metodologiju promatranja izbora sukladno relevantnim zadacima od država članica OESS-a (Odluka Ministarskog vijeća 19/06). Ova je publikacija izrađena uz pomoć izvanproračunskih doprinosa država članica OESS-a.

2 Za više o ovoj temi, vidjeti *ODIHR-ov priručnik za promatranje izbora* (šesto izdanje).

izbora, a poglavito su zaduženi za dijelove izvješća misije o 'Pozadini i političkom kontekstu' i o 'Okruženju kampanje'. Višestрана priroda izbornih kampanja od političkih analitičara zahtijeva provedbu širokog i sveobuhvatnog istraživanja koje ipak mora biti strukturirano i sažeto kada izvještavaju o svojim zaključcima. Pored istraživanja koje provode, oni će se sastati i s različitim akterima izbora kako bi ojačali i potkrijepili svoju procjenu okruženja u kojem se vodi izborna kampanja. Kako bi analizirali općenitu situaciju žena, nacionalnih manjina, osoba s invaliditetom i mladih te uvjete njihovog sudjelovanja u kampanjama u svojstvu kako kandidata tako i birača, politički analitičari moraju se sastati s predstavnicima ovih tradicionalno podzastupljenih skupina. Konačno, politički analitičar je odgovoran za izradu preporuka o provedbi izborne kampanje i/ili o ukupnom okruženju u kojem se održavaju izbori.

2. Kako se koristiti ovim priručnikom

Ovaj se priručnik oslanja na relevantne međunarodne obveze i standarde za demokratske izbore, s posebnim naglaskom na opredjeljenja OESS-a, kao i na međunarodne primjere dobre prakse. On daje opći skup razmatranja za ocjenu političke pozadine i uvjeta potrebnih za provođenje poštenih, pluralističkih izbornih kampanja. U prvom poglavlju detaljnije su predstavljene neki od ključnih međunarodnih instrumenata na koje su se obvezale države članice OESS-a.

Drugo poglavlje daje osvrt na procjenu političkog konteksta u kojem se održavaju izbori. Opredjeljenja OESS-a tiču se širih procesa i praksi koje zahtijevaju poštivanje demokratskog pluralizma i ljudskih prava. Izbori koji proceduralno ispunjavaju neke međunarodne standarde, ali nisu pluralistički ili se provode u restriktivnim okruženjima gdje se malo pozornosti posvećuje ljudskim pravima i temeljnim slobodama najvjerojatnije neće biti ocijenjeni kao demokratski i neće ispuniti standard poštenosti.

Treće poglavlje posvećeno je isključivo procjeni i promatranju izborne kampanje. Demokratski izbori ne mogu se održati u odsustvu slobodne razmjene ideja među kandidatima i između kandidata i birača. Sukladno tomu, politički pluralizam i zakonska i praktična jamstva slobode izražavanja, okupljanja, udruživanja, kretanja i prava na osobnu slobodu i sigurnost čine prijeko potrebne preduvjete za istinski demokratske izbore. Pored međunarodno priznatih političkih prava, OESS-ov Kopenhaški dokument iz 1990. godine, kojem su pristupile sve države članice OESS-a, pruža dodatna politička jamstva kako bi birači i kandidati uživali slobodno i pravedno okruženje za kampanju i jednake mogućnosti.

U posljednjem poglavlju date su neke praktične sugestije, uglavnom za koordinatora dugoročnih promatrača i političkog analitičara, o tome kako organizirati i konsolidirati opsežne regionalne nalaze o kampanji. Budući da svaki izborni proces ima sebi svojstvene karakteristike i da se izborne kampanje provode svaka sa svojim specifičnostima, ODIHR raspoređuje aktivnosti promatranja izbora uzimajući u obzir konkretne kontekste i osmišljava ih kako bi se uzeli u obzir ovi različiti elementi. Imajući u vidu jedinstvenost svake izborne kampanje, ovo poglavlje nastoji političkom analitičaru i koordinatoru dugoročnih promatrača pružiti glavne smjernice o tome kako regionalna opažanja i nalaze uklopiti na sustavan i primjeren način, dosljedno kroz sva izvješća. Uz preporučene metode suradnje između političkog analitičara i koordinatora dugoročnih promatrača i predloženih oblika i instrumenata za prikupljanje i sažimanje nalaza dugoročnih promatrača, članovi glavnog tima mogu koristiti i druge alate koji su dovoljno pouzdani, uključujući i online alate, za prikupljanje regionalnih opažanja o kampanji.



POGLAVLJE I

OBVEZE, OPREDJELJENJA I STANDARDI ZA POŠTENE IZBORE I IZBORNE KAMPANJE

ODIHR promatra i procjenjuje različite aspekte izbornog procesa, uključujući pravni okvir, prava birača i kandidata, registraciju kandidata, izbornu administraciju i procedure na dan izbora, okruženje za kampanju i medijsko okruženje, financiranje stranaka i kampanje, kao i rješavanje sporova. Procjena se vrši u ukupnom političkom kontekstu u kojem se održavaju izbori i u odnosu na međunarodne obveze, standarde i opredjeljenja, kao i na nacionalno zakonodavstvo.

Međunarodno javno pravo sadrži obveze koje su kodificirane u ugovorima poput Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR) i koje su pravno obvezujuće za strane potpisnice. Deklaracije i politička opredjeljenja, uključujući Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima (UDHR) i OESS-ov Kopenhaški dokument iz 1990. godine, predstavljaju politički obvezujuće mehanizme. Dokumenti tumačenja koje izdaju tijela za praćenje primjene ugovora, bila ona globalna, poput Odbora za ljudska prava Ujedinjenih naroda, ili regionalna, poput presuda Europskog suda za ljudska prava, obrazlažu obveze po tim ugovorima i imaju visok stupanj autoriteta s pravnim temeljem čak i kad nisu pravno obvezujući, osim za države uključene u dati predmet. Ovi se dokumenti dodatno dopunjuju drugim izvorima onoga što se često naziva 'mekim pravom' i dobrom praksom, a uključuje preglede kodeksa, pravna mišljenja i priručnike.

U ovome se poglavlju razmatraju ključne međunarodne obveze, standardi i opredjeljenja za demokratske izbore koji se tiču provedbe kampanja i šireg političkog konteksta u kojem se održavaju izbori. Države članice OESS-a opredijelile su se kroz nekoliko OESS-ovih dokumenata da će se pridržavati ovih univerzalnih i regionalnih instrumenata za ljudska prava.

Nekoliko ključnih OESS-ovih dokumenata poziva države članice da se pridržavaju drugih međunarodno priznatih instrumenata za ljudska prava koji su usvojeni ili na globalnoj ili na regionalnoj razini. Primjerice, u Helsinškom završnom aktu iz 1975. godine države članice obvezale su se "postupati sukladno Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima iz 1948. godine" i "ispuniti svoje obveze iz međunarodnih deklaracija i sporazuma u ovoj oblasti, uključujući, između ostaloga, međunarodne paktove o ljudskim pravima." Madridski dokument iz 1983. godine poziva "one države članice koje to još nisu učinile da razmotre mogućnost pristupanja paktovima." Drugi dokumenti OESS-a potvrđuju važnost pristupanja međunarodnim instrumentima za ljudska prava i njihovim opcionalnim protokolima, kao što je Europska konvencija o ljudskim pravima (ECHR) Vijeća Europe iz 1950. godine.³

1. Međunarodne obaveze i standardi

a. UDHR, ICCPR i Opći komentari

Načela za demokratske izbore inherentno su međusobno povezana s temeljnim slobodama koje su izričito priznate u nekoliko univerzalnih instrumenata za ljudska prava, uključujući **Univerzalnu deklaraciju o ljudskim**

³ Svih 47 članica Vijeća Europe su države članice OESS-a.

pravima UN-a iz 1948. (UDHR). Univerzalnom deklaracijom uspostavljena su ključna prava za izborni proces, uključujući i temeljne slobode:

- › pravo na slobodu i sigurnost ličnosti (članak 3);
- › sloboda kretanja (članak 13);
- › pravo na slobodu mišljenja i izražavanja; ovo pravo uključuje slobodu mišljenja bez tuđeg miješanja, kao i pravo osobe da traži, prima i širi informacije i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice (članak 19) i
- › sloboda mirnog okupljanja i udruživanja (članak 20).

Specifično vezano uz izbore, u **članku 21 UDHR-a** stoji: “Volja naroda je temelj vladine vlasti, [...] izražena na povremenim i istinskim izborima [...] općim i jednakim pravom glasa i [...] tajnim glasovanjem ili odgovarajućim postupcima slobodnog glasovanja.”

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima UN-a iz 1966. (ICCPR) potvrđuje i proširuje niz prava zaštićenih prema UDHR-u. ICCPR je obvezujući za sve strane potpisnice koje imaju dužnost ostvarenja tih prava, odnosno strane potpisnice igraju ključnu ulogu u osiguravanju da građani uživaju ta prava u praksi. Sve države članice OEES-a su potpisnice ICCPR-a. Između ostaloga, ovim se instrumentom države potpisnice obvezuju na:

- › pružanje prava iz ICCPR-a bez diskriminacije (članak 2(1));
- › poduzimanje potrebnih koraka, kao što je usvajanje zakona i drugih mjera, kojim se ostvaruju prava priznata u ICCPR-u (članak 2(2));
- › osiguravanje da pojedinci čija su prava ili slobode povrijeđeni imaju pravo na djelotvoran pravni lijek (članak 2(3));
- › osiguravanje jednakog prava muškaraca i žena da uživaju sva građanska i politička prava (članak 3);
- › priznavanje prava na slobodu i sigurnost ličnosti (članak 9);
- › jamčenje slobode izražavanja i prava na informacije, kao i svačijeg prava da traži i prenosi informacije i ideje (članak 19(2)) i
- › zaštitu slobode kretanja (članak 12), mirnog okupljanja (članak 21) i udruživanja (članak 22) i zabranu ograničenja tih prava osim onih koja su predviđena zakonom i potrebna u demokratskom društvu u interesu državne

ili javne sigurnosti, javnog poretka, zaštite javnog zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih.⁴

Članak 25 ICCPR-a konkretno se tiče izbora i zahtijeva od potpisnika da svakom građaninu osiguraju pravo i mogućnost sudjelovanja u javnim poslovima, izravno ili posredstvom izabраних predstavnika, da bira i bude biran na poštenim povremenim izborima.

Kako bi nadopunio ICCPR, Odbor za ljudska prava UN-a izdaje mjerodavna tumačenja njegovih odredbi u **Općim komentarima**.⁵ Opći komentari relevantni za provedbu poštenih i demokratskih izbora su:

Opći komentar br. 25 iz 1996. godine o sudjelovanju u javnim poslovima i pravu glasa. U dokumentu se navodi da ljudi moraju biti slobodni podržati vladu ili joj se suprotstaviti, bez neprimjerenog miješanja ili prisile koji bi mogli narušiti ili ograničiti slobodno izražavanje volje birača. Nadalje se navodi da birači trebaju biti u stanju neovisno donositi mišljenja, bez nasilja ili prijetnje nasiljem i bez manipulativnog miješanja bilo koje vrste. Također se ističe da građani sudjeluju u vođenju javnih poslova tako što ostvaruju utjecaj kroz javnu debatu i dijalog sa svojim predstavnicima ili putem samoorganiziranja. Navodi se kako su slobode izražavanja, okupljanja i udruživanja ključni preduvjeti za djelotvorno ostvarenje prava glasa i kako moraju biti u potpunosti zaštićene, uključujući i kroz pozitivne mjere. Podcrtava se uloga slobodnog prenošenja informacija i ideja o javnim i političkim pitanjima među građanima, kandidatima i izabranim predstavnicima te uloga slobode udruživanja, uključujući i pravo na osnivanje i pridruživanje organizacijama i udrugama koje se bave političkim i javnim poslovima.

Opći komentar br. 28 iz 2000. godine o jednakim pravima muškaraca i žena predviđa da potpisnice moraju ženama pružiti prava sadržana u članku 25 (ICCPR-a) na jednakim temeljima kao i muškarcima i da moraju poduzeti djelotvorne i pozitivne mjere kako bi promovirale i osigurale sudjelovanje žena u vođenju javnih poslova i obnašanju javnih dužnosti. Nadalje se navodi da “pravo sudjelovanja u vođenju javnih poslova nije u potpunosti provedeno svugdje na jednakoj osnovi” i “od država potpisnica traži se da dostave statističke informacije o postotku žena na javno

4 Ovo je poznato kao „trojdelni test“ zakonitosti, nužnosti i srazmjernosti. ICCPR predviđa da svako ograničenje temeljnih sloboda (1) mora biti jasno utvrđeno u zakonu, uz mogućnost pravne zaštite, (2) mora biti jasno opravdano u iznimnim okolnostima, kao što su interes nacionalne sigurnosti ili javnog poretka, javnog zdravlja ili morala, zaštita prava i sloboda drugih, sprječavanje kaznenog djela i (3) mora biti srazmjerna interesima koje namjerava zaštititi. O odstupanjima od međunarodnih obveza u vezi s ljudskim pravima, vidi i ODIHR-ovo izvješće *Obveze iz oblasti ljudske dimenzije OEES-a i odgovori države na pandemiju COVID-19*.

5 Odbor za ljudska prava do sada nije izdao nijedan opći komentar u području slobode udruživanja.

izabranim dužnostima, uključujući i u zakonodavnim tijelima.” Štoviše, od država potpisnica zahtijeva se da “razmotre načine na koje pojave diskriminacije po nekoj drugoj osnovi naročito utječu na žene i prilože informacije o mjerama koje su poduzele kako bi suzbile takav utjecaj.”

Opći komentar br. 34 iz 2011. godine o slobodi izražavanja navodi ograničenja političkog govora koja izazivaju zabrinutost Odbora UN-a za ljudska prava, uključujući “zabranu posjeta ‘od vrata do vrata’ radi pridobivanja potpore (*door-to-door canvassing*), ograničenje broja i vrste pisanih materijala koji se mogu distribuirati za vrijeme izborne kampanje, blokiranje pristupa različitim izvorima informacija za vrijeme izbornog razdoblja, uključujući lokalne i međunarodne medije, ograničenje političkih komentara i ograničavanje pristupa medijima oporbenim strankama i političarima.” Nadalje se navodi da sloboda izražavanja može biti ograničena samo kada je to predviđeno zakonom i kada je to ograničenje sukladno trodjelnom testu zakonitosti, nužnosti i razmjernosti.

Opći komentar br. 35 iz 2014. godine objašnjava obvezu zaštite slobode i sigurnosti ličnosti, uključujući i od proizvoljnog uhićenja i pritvaranja. Shodno tomu, “uhićenje i pritvaranje može biti dopušteno domaćim zakonom, pa ipak proizvoljno” i uhićenje i pritvaranje je proizvoljno kada se pojavljuje u vidu kazne za legitimno ostvarivanje temeljnih prava zajamčenih ICCPR-om. Štoviše, navodi se kako “pravo na sigurnost ličnosti također obvezuje države potpisnice na poduzimanje odgovarajućih mjera u odgovoru na prijetnje smrću protiv osoba u javnoj sferi, a općenito i da štite pojedince od predvidivih prijetnji po život i tjelesni integritet koje dolaze od bilo kojih vladinih ili privatnih aktera.”

Opći komentar br. 37 iz 2020. godine o pravu na mirno okupljanje navodi da, uz druge povezane slobode, ova “čini sam temelj sustava participativnog upravljanja utemeljenog na demokraciji, ljudskim pravima, vladavini prava i pluralizmu” i da “zabrana određenog okupljanja može biti razmatrana samo kao krajnja mjera.” Dokument pobliže objašnjava zaštitu ovoga prava zajamčenog u ICCPR-u i navodi kako mirna okupljanja, uključujući i ona koja su spontana, “gdje god da se odvijaju: vani, unutra ili online; u javnim ili privatnim prostorima ili njihovoj kombinaciji” trebaju biti zaštićena. Nadalje se navodi da “takva okupljanja mogu se javiti u različitim oblicima, uključujući i kao demonstracije, protesti, mitinzi, povorke, skupovi, sjedenja, bdjenja uz svijeće i flash mobovi” i da su zaštićena sukladno ICCPR-u “bez obzira na to jesu li stacionarna, kao u slučaju demonstracija na određenom mjestu, ili mobilna, kao u slučaju povorki i marševa.” Ističe se da ako je okupljanje mirno, činjenica što određeni domaći pravni zahtjevi u vezi s okupljanjem nisu ispunjeni sama po sebi ne stavlja sudionike izvan djelokruga zaštite prema ICCPR-u. Strane potpisnice imaju pozitivne obveze omogućiti mirna okupljanja i promovirati okruženje koje je

pogodno za djelotvorno ostvarenje prava na mirno okupljanje bez diskriminacije. Prepoznaje se važnost uloge novinara, branitelja ljudskih prava i promatrača izbora i njihovog praćenja i izvještavanja o okupljanjima za potpuno uživanje prava na mirno okupljanje i navodi da u tome svojstvu uživaju zaštitu iz ICCPR-a.

b. Ostali instrumenti UN-a

Nekoliko specijaliziranih dokumenata UN-a o ljudskim pravima sadrži niz jamstava prava koja se odnose na specifične skupine i koja će eventualno biti potrebno dodatno razmotriti u izbornom procesu. U ovim se dokumentima ponavlja niz odredbi iz ICCPR-a, uključujući i one koje se odnose na izbore.

Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije (ICERD) obvezuje članice da eliminiraju rasnu diskriminaciju i jamče uživanje političkih prava i temeljnih sloboda na jednakim osnovama. ICERD od potpisnica zahtijeva da zakonski zabrane govor mržnje i da kriminaliziraju članstvo u rasističkim organizacijama. Također ih obvezuje da jamče pravo svih na jednakost pred zakonom, bez obzira na rasu, boju i nacionalno ili etničko podrijetlo. Ova se jednakost mora primjenjivati na jednako postupanje sudova i tribunala, sigurnost ličnosti i slobodu od nasilja, kao i na građanska i politička prava iz ICCPR-a.

Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena iz 1979. (CEDAW) je međunarodni pravni instrument koji od potpisnica zahtijeva poduzimanje svih odgovarajućih mjera kako bi eliminirale diskriminaciju žena u političkom i javnom životu zemlje te poziva potpisnice da usvoje privremene specijalne mjere kako bi ubrzale postizanje stvarne jednakosti. CEDAW jamči jednakost žena u političkom i javnom životu s posebnim naglaskom na jednakost u glasovanju, sudjelovanju u vladi i u “radu nevladinih organizacija i udruga koje se bave javnim i političkim životom u zemlji.” Također se traži od država potpisnica da poduzmu mjere kojima će eliminirati “predrasude i običaje i sve druge prakse utemeljene na ideji inferiornosti ili superiornosti jednog ili drugog spola ili na stereotipnim ulogama muškaraca i žena.”

Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC) utvrđuje standarde transparentnosti namijenjene smanjenju različitih vidova korupcije u javnom i privatnom sektoru, uključujući i u području trgovine političkim utjecajem i zlouporabe položaja. To je jedini pravno obvezujući multilateralni međunarodni ugovor za borbu protiv korupcije, a naročito je relevantan za provedbu mjera sprječavanja zlouporabe državnih resursa za

vođenje izborne kampanje. UNCAC obuhvaća pet glavnih područja: preventivne mjere, kriminalizaciju i provedbu zakona, međunarodnu suradnju, povrat imovine te tehničku pomoć i razmjenu informacija. Sadrži i obvezujuće i neobvezujuće odredbe.

Konvencija o pravima osoba s invaliditetom iz 2007. (CRPD) zahtijeva od strana potpisnica da “promoviraju, štite i osiguraju puno uživanje ljudskih prava osoba s invaliditetom i da se pobrinu za njihovu punu jednakopravnost pred zakonom.” CRPD od država potpisnica traži da osobama s invaliditetom jamče politička prava i mogućnost da ih uživaju jednakopravno s drugim osobama, uključujući i tako što će zaštititi njihovo pravo glasovanja bez zastrašivanja. Predviđa da će potpisnice “poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi osigurale da osobe s invaliditetom mogu koristiti svoje pravo na slobodu izražavanja i mišljenja, uključujući i slobodu traženja, primanja i širenja informacija i ideja, jednakopravno s drugim osobama, kroz sve oblike komunikacije prema vlastitom izboru” i da će potaknuti medije, uključujući i one koji informacije pružaju putem interneta, da svoje usluge učine dostupnim osobama s invaliditetom.

Deklaracija UN-a o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičnih manjina iz 1992. kaže da pripadnici ovih vrsta manjina imaju pravo djelotvorno sudjelovati u javnom životu i u odlučivanju na državnoj i regionalnoj razini o manjini kojoj pripadaju ili regijama u kojima žive, uspostavljati i održavati vlastite udruge i u potpunosti i djelotvorno uživati sva svoja ljudska prava i temeljne slobode bez diskriminacije i uz punu jednakost pred zakonom.

2. OESS-ova opredjeljenja

OESS djeluje putem ‘procesa utemeljenog na konsenzusu’ kojim se donose politički obvezujuća opredjeljenja i načela. Budući da su politička, ponekad su pogodna za tumačenja koja mogu promovirati šira jamstva primjenjiva na kontekste vođenja kampanje i osigurati okruženje koje podržava provedbu demokratskih izbora. Još jedna prednost im je što su valjana od trenutka kada države članice postignu suglasnost i ne podliježu procesima ratifikacije i rezervacijama. Jednom kada države članice postignu konsenzus, njihove odluke odmah stupaju na snagu i politički su obvezujuće za sve, bez iznimke. Univerzalnost ovih opredjeljenja koja zajednički usuglase sve države članice, kao i njihova kvaliteta ‘kolegijalne recenzije’ predstavljaju glavne snage ljudske dimenzije OESS-a.

a. Kopenhaški dokument iz 1990.

OESS-ov **Kopenhaški dokument iz 1990.** od središnjeg je značaja za OESS-ova opredjeljenja. U Kopenhaškom dokumentu države članice OESS-a prepoznale su pluralističku demokraciju i vladavinu prava kao ključne za osiguravanje zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda. Prema tomu, ovaj instrument predstavlja ključnu referencu za aktivnosti ODIHR-a glede izbora, uključujući i aktivnosti procjene provedbe izbora i šire kampanje i političkog okruženja u kojem se održavaju. U Kopenhaškom dokumentu države članice OESS-a izričito potvrđuju da je “demokracija inherentni element vladavine prava”, uvažavaju “bitnost pluralizma u pogledu političkih organizacija” i izražavaju “zajedničku odlučnost da grade demokratska društva utemeljena na slobodnim izborima i vladavini prava”.

Specifične obveze glede izbora sadržane su u stavcima 5, 6, 7. i 8. Kopenhaškog dokumenta. U stavku 6. stoji da “volja naroda, izražena slobodno i pravedno na povremenim i poštenim izborima, čini temelj autoriteta i legitimiteta vlasti.” U istom stavku države članice obvezuju se da će “poštivati prava svojih građana na sudjelovanje u upravljanju svojom zemljom, ili izravno ili putem predstavnika koje slobodno izaberu u pravednim izbornim procesima” i “priznaju svoju odgovornost da sukladno svojim zakonima, svojim međunarodnim obvezama o ljudskim pravima i međunarodnim opredjeljenjima, brane i štite demokratski poredak.” Stavak 8. tiče se nazočnosti stranih i građanskih promatrača i uključuje stalni poziv od svih i prema svim državama članicama OESS-a.

Stavak 7. OESS-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine pruža temelj za procjenu razine usklađenosti s opredjeljenjima i sadrži izričite političke izjave o održavanju demokratskih izbora, uključujući:

- održavanje slobodnih izbora u razumnim intervalima (stavak 7.1);
- dopuštenje slobodnog glasovanja za najmanje jedan dom parlamenta (stavak 7.2);
- poštivanje općeg i jednakog prava glasa i prava građana da se kandidiraju i uspostava jamstava slobodnog i pravednog izbornog natjecanja (stavak 7.3);
- osiguravanje tajnosti glasovanja i poštenog prebrojavanja glasova uz javno dostupne rezultate (stavak 7.4);

- › poštivanje prava građana da budu birani na političku ili javnu dužnost, bez diskriminacije, pojedinačno ili kao članovi političkih stranaka (stavak 7.5);
- › poštivanje prava pojedinaca i skupina da se udruže u političke stranke i pružanje “jamstava koja im omogućuju da se natječu jedne s drugima na temelju jednakog tretmana pred zakonom i pred vlastima” (stavak 7.6);
- › osigurati da “zakon i javna politika djeluju tako da omogućuju vođenje političke kampanje u slobodnom i pravednom ozračju u kojem ni administrativne aktivnosti, ni nasilje ni zastrašivanje ne sprječavaju stranke i kandidate da slobodno predstavljaju svoja stajališta i kvalifikacije, niti sprječavaju birače da o njima saznaju i diskutiraju, kao i da glasuju bez straha od odmazde” (stavak 7.7);
- › osigurati nesmetan pristup medija svim izbornim kandidatima bez diskriminacije (stavak 7.8) i
- › osigurati da pobjednički kandidati stupe na svoje dužnosti i ostanu na dužnosti do isteka mandata ili zakonitog okončanja mandata sukladno demokratskim parlamentarnim i ustavnim procedurama (stavak 7.9).

Pored gore navedenih odredbi vezanih specifično uz izbore, ukupna provedba demokratskih izbora i izbornih kampanja ovisi o više političkih čimbenika. U Kopenhaškom dokumentu navedeno je nekoliko opredjeljenja koja se odnose na šire političko okruženje, uključujući i neka glede temeljnih sloboda i vladavine prava. Među njima su i sljedeća opredjeljenja:

- › održati “slobodne izbore [...] u razumnim intervalima tajnim glasovanjem ili ekvivalentnim postupkom slobodnog glasovanja, u uvjetima koji u praksi osiguravaju slobodno izražavanje volje birača pri izboru svojih predstavnika” (stavak 5.1);
- › osigurati “jasnu razdvojenost države od političkih stranaka; naročito tako što političke stranke neće biti spojene s državom” (stavak 5.4);
- › jamčiti da “svi imaju pravo na djelotvoran pravni lijek” (stavak 5.10);
- › poštivati temeljne slobode koje su od središnjeg značaja za *provedbu* demokratskih izbora, uključujući slobodu izražavanja i mišljenja (stavak 9.1), mirnog okupljanja (stavak 9.2) i udruživanja (stavak 9.3) i
- › osigurati da sva ograničenja temeljnih sloboda budu sukladna obvezama iz ICCPR-a i međunarodnim obvezama, naročito iz UDHR-a, kao i da se ne zloupotrebjavaju i ne primjenjuju proizvoljno već na način kojim se osigurava djelotvorno ostvarivanje ovih prava (stavak 24).

b. Izborni standardi i načela u drugim OEES-ovim dokumentima

Niz drugih ključnih OEES-ovih dokumenata potvrđuje ključna načela i standarde nužne za održavanje demokratskih izbora i izbornih kampanja. Neki od ovih dokumenata su tematski grupirani ispod:

Pošteni i povremeni izbori: U Dodatnom dokumentu uz Parišku povelju o novoj Europi iz 1990. godine države članice potvrdile su opće “pravo sudjelovanja na slobodnim i pravednim izborima”. U Istanbulsom dokumentu iz 1999. obećale su kako će “osigurati pravedno natjecanje među kandidatima i strankama, uključujući i putem njihovog pristupa medijima i poštivanja prava na okupljanje.” U Komemorativnoj deklaraciji iz Astane iz 2010. godine prepoznale su “važnu ulogu koju igraju civilno društvo i slobodni mediji u [...] osiguravanju potpunog poštivanja ljudskih prava, temeljnih sloboda, demokracije, uključujući i kroz slobodne i pravedne izbore, kao i vladavine prava.”

Sloboda udruživanja i okupljanja: U Pariškoj povelji za novu Europu iz 1990. godine države članice potvrdile su da svatko ima pravo na slobodu udruživanja i mirnog okupljanja. U Helsinkiju su 2008. godine donijele Ministarsku deklaraciju prilikom 60. obljetnice UDHR-a i još jednom ponovile kako “svatko ima pravo na slobodu misli, savjesti, vjere i uvjerenja; slobodu mišljenja i izražavanja, slobodu mirnog okupljanja i udruživanja”.

Sloboda izražavanja i mišljenja: U Budimpeštanskom dokumentu iz 1994. godine države članice podcrtale su kako je “sloboda izražavanja temeljno ljudsko pravo i suštinska komponenta demokratskog društva”. U Istanbulsom dokumentu iz 1999. godine ponovo su potvrdile važnost slobodnog protoka informacija i javnog pristupa informacijama i opredijelile se da će poduzeti sve potrebne korake da osiguraju osnovne uvjete za protok informacija.

Sloboda kretanja: U Moskovskom dokumentu iz 1991. godine države članice opredijelile su se da će ukloniti “sva pravna i druga ograničenja koja se odnose na putovanja unutar njihovih teritorija, za vlastite državljane i strance, i koja se odnose na boravak za one koji ostvaruju pravo na stalni boravak, osim ograničenja koja su potrebna [iz] legitimnih državnih interesa, prema nacionalnim zakonima, sukladno opredjeljenjima CSCE-a i međunarodnim obvezama zaštite ljudskih prava” i obećale sva takva ograničenja držati na minimalnoj razini.

Sudjelovanje žena: U Madridskom dokumentu iz 1983. godine države članice opredijelile su se kako će osigurati jednaka prava za muškarce i žene i usuglasile kako će poduzeti sve potrebne aktivnosti kako bi promovirale jednako djelotvorno sudjelovanje u političkom, ekonomskom, društvenom

i kulturnom životu. U Bečkom dokumentu iz 1989. godine potvrdile su svoju odlučnost da osiguraju jednaka prava i obećale kako će poduzeti sve mjere, uključujući i kroz zakonodavstvo, za promoviranje jednakog sudjelovanja muškaraca i žena u političkom životu. U Moskovskom dokumentu iz 1991. godine prepoznale su da je “potpuna i istinska jednakost između muškaraca i žena suštinski aspekt pravednog i demokratskog društva utemeljenog na vladavini prava.”

Ističući univerzalnost vrijednosti koje zastupaju, države članice OEES-a su nekoliko puta, uključujući i u **Bečkom dokumentu iz 1989.** i **Moskovskom dokumentu iz 1991.** godine, pozvale druge da se priključe **CEDAW-u**, odnosno da uklone rezervacije ako su već pristupile ovoj konvenciji. Države članice su 2004. godine ponovile taj poziv i podržale **OEES-ov akcijski plan za promoviranje rodne jednakopravnosti** u kojem su se opredijelile da će osigurati jednake mogućnosti za sudjelovanje žena u političkom i javnom životu, da će poduzeti potrebne mjere kako bi ohrabrile rodnu osviještenost i promovirale jednakopravnost i potpuno i jednako sudjelovanje žena i muškaraca u društvu, obećavši kako će rodnu perspektivu uvrstiti u politike u svim oblastima i na svim razinama. U **Ljubljanskom dokumentu iz 2005.** godine opredijelile su se kako će osigurati proaktivnu implementaciju Akcijskog plana. Nadalje, u **Atenskom dokumentu iz 2009.** godine usuglasile su se kako će “razmotriti usvajanje specifičnih mjera za postizanje rodne ravnoteže u svim zakonodavnim, pravosudnim i izvršnim tijelima”, kao i drugih “mogućih zakonodavnih mjera kojima se omogućuje bolja ravnoteža u sudjelovanju žena i muškaraca u političkom i javnom životu [i] ohrabruju svi politički akteri da promoviraju jednako sudjelovanje žena i muškaraca u političkim strankama u cilju uravnoteženije rodne zastupljenosti na izabranim javnim dužnostima na svim razinama.”

Sudjelovanje nacionalnih manjina: U Ženevskom izvješću sa sastanka stručnjaka CSCE-a za nacionalne manjine iz 1991. godine države članice opredijelile su se kako će stvoriti “uvjete za pripadnike nacionalnih manjina da imaju jednake mogućnosti za djelotvorno sudjelovanje u javnom životu.” U Helsinškom dokumentu iz 1992. godine obećale su kako će pojačati “napore da osiguraju slobodno ostvarenje ljudskih prava i temeljnih sloboda za pripadnike nacionalnih manjina, pojedinačno ili u zajednici s drugima, uključujući i pravo na puno sudjelovanje, sukladno procedurama demokratskog odlučivanja svake države, u političkom, ekonomskom, društvenom i kulturnom životu svojih zemalja, što podrazumijeva demokratsko sudjelovanje u donošenju odluka i u savjetodavnim tijelima na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini kroz, između ostalog, članstvo u političkim strankama i udrugama.” U Dokumentu iz Maastrichta iz 2003. godine potvrdile su “važnost preporuka Visokog povjerenika za nacionalne manjine o [...] sudjelovanju u javnom životu.” Osim toga, u ovome se dokumentu preporučuje da države članice organiziraju kampanje za

podizanje svijesti o izborima kako bi povećale sudjelovanje romskog biračkog tijela, osigurale da Romi mogu donositi slobodne odluke na izborima utemeljene na činjenicama i točnim informacijama te da “poduzmu mjere kojima će jamčiti jednako pravo glasa za žene, uključujući i kroz uvođenje zabrane tzv. ‘obiteljskog glasovanja’.”

Osobe s invaliditetom: U Pariškoj povelji za novu Europu iz 1990. godine države članice su naglasile kako je “demokracija najbolja zaštita slobode izražavanja, tolerancije prema svim skupinama u društvu i jednakih mogućnosti za svakog pojedinca.” U Moskovskom dokumentu iz 1991. godine države članice OESS-a izričito su se opredijelile kako će “osigurati zaštitu ljudskih prava osoba s invaliditetom” i, što je također važno, kako će “poduzeti korake da osiguraju jednake mogućnosti za njihovo potpuno sudjelovanje u društvenom životu.” Također su se opredijelile da će “promovirati njihovo odgovarajuće sudjelovanje u donošenju odluka u područjima koja ih se tiču”, a to podrazumijeva i zakone, propise i politike u vezi s izborima. Također su “ohrabrile uspostavu povoljnih uvjeta za pristup osoba s invaliditetom javnim zgradama i uslugama, stanovanju, prijevozu i kulturnim i rekreativnim aktivnostima”, uključujući i pristup biračkim mjestima, lokacijama kampanje i drugim mjestima za vrijeme izbora.

Suzbijanje poticanja na nasilje, diskriminaciju, neprijateljstvo i mržnju: U Ženevskom izvješću sa sastanka stručnjaka CSCE-a za nacionalne manjine iz 1991. godine države članice su izrazile zabrinutost zbog “širenja djela rasne, etničke i vjerske mržnje, antisemitizma, ksenofobije i diskriminacije, naglas[ivši] svoju odlučnost da kontinuirano osude takva djela protiv bilo koga.” Također su obećale da će poduzeti “djelotvorne mjere, uključujući i usvajanje, sukladno svojem ustavnom pravu i međunarodnim obvezama, ako to već nisu učinile, zakona kojim će se zabraniti djela koja predstavljaju poticaj na nasilje zbog nacionalne, rasne, etničke ili vjerske diskriminacije, na neprijateljstvo ili mržnju, uključujući i antisemitizam, kao i politika za provedbu takvih zakona.”

Iako se u dokumentima OESS-a ne poziva izričito na **sudjelovanje mladih** na izborima, države članice opredijelile su se da će promovirati ulogu i uključivanje mladih u svoju agendu za mir i sigurnost i to u nekoliko dokumenata, uključujući i Helsinški završni akt iz 1975. godine, Deklaraciju Ministarskog vijeća iz Basela iz 2014. godine, Deklaraciju Ministarskog vijeća iz Beograda o mladima i sigurnosti iz 2015. godine i Deklaraciju Ministarskog vijeća iz Milana o ulozi mladih u doprinosu naporima za mir i sigurnost iz 2018. godine. Druge međunarodne organizacije, konkretno UN i Vijeće Europe, usvojile su rezoluciju (Rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a 2250), odnosno preporuku (CM/Rec 2016/7) o pristupu pravima za mlade i pozvale svoje članice da uklone prepreke koje ograničavaju sudjelovanje mladih u demokraciji i izborima.

3. Regionalni instrumenti u području OESS-a

Nekoliko drugih regionalnih organizacija i instrumenata diljem područja OESS-a pruža dodatne okvire za osiguranje zaštite ljudskih prava i demokratskih izbora i kampanja.

Vijeće Europe obuhvaća 47 članica, od kojih su sve i države članice OESS-a. **Europska konvencija o ljudskim pravima (ECHR)** iz 1950. godine, koju su potpisale i ratificirale sve države članice Vijeća Europe, sadrži nekoliko temeljnih sloboda glede izbora. ECHR štiti slobodu izražavanja, konkretno pravo na “slobodu mišljenja i slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja, bez miješanja javne vlasti”. Također jamči slobodu mirnog okupljanja i udruživanja i pravo na slobodu i sigurnost ličnosti. Nadalje, u ECHR-u se navodi da svatko čija su prava i slobode iz Konvencije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek na nacionalnoj razini.

Na nadnacionalnoj razini Europski sud za ljudska prava razmatra predstavlke o navodnim kršenjima odredbi o ljudskim pravima iz ECHR-a i njezinih protokola. Niz odluka Suda tiče se pitanja glede izbora, uključujući pravo glasa i slobodu udruživanja, okupljanja i izražavanja.

Protokol br. 1 uz ECHR iz 1952. godine sadrži slična jamstva kao i neki međunarodni instrumenti i traži od država da “u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasovanjem, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.” Iako je prvotno ova odredba osmišljena kao skup obveza, a ne kao ljudsko pravo, Europski sud za ljudska prava je kasnije promijenio ovo tumačenje i od 1987. godine smatra pravo svakog pojedinca da bira i bude biran ljudskim pravom u punom smislu.

Europska unija (EU) sastoji se od 27 država članica, a sve su ujedno i države članice OESS-a. Također je usvojila ugovore s odredbama u vezi s predstavničkom demokracijom i vladavinom prava. **Ugovor o Europskoj uniji** poziva se na “opće vrijednosti nepovredivih i neotudivih prava ljudskog bića, slobode, demokracije, jednakosti i vladavine prava” i potvrđuje privrženost država članica “načelima slobode, demokracije i poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavine prava”. **Ugovor iz Lisabona**, koji je stupio na snagu 2009. godine, omogućuje kažnjavanje država članica EU za koje se utvrdi da uporno krše temeljne vrijednosti Unije. **Povelja Europske unije o temeljnim pravima** iz 2000. godine štiti slobode izražavanja i informacija, kao i mirnog okupljanja i udruživanja. U ovome su dokumentu pobrojana prava građana, uključujući i pravo svakog da bira i bude biran na izborima za Europski parlament i na lokalnim izborima. Odredbe oba ova dokumenta obvezujuće su za sve države članice.

Zajednica neovisnih država (CIS), koja se sastoji od devet članica a koje su ujedno i države članice OEES-a, uspostavlja pravne obveze na polju demokratskih izbora putem svoje **Konvencije o standardima demokratskih izbora, izbornim pravima i slobodama iz 2002. godine**. CIS je 1995. godine usvojio **Konvenciju o ljudskim pravima i temeljnim slobodama**. Obje konvencije navode potrebu da se zaštite prava i temeljne slobode, uključujući i prava i slobode glede izbora, i da se pojedinci koji krše ta prava drže odgovornim. Brojne odredbe u ova dva dokumenta pozivaju se na temeljne slobode i druge potrebne uvjete za vođenje kampanje i za demokratsko, slobodno i pravedno okruženje za provedbu poštenih izbora koji su sukladni nacionalnom zakonodavstvu i međunarodnim obvezama.

Organizacija američkih država (OAS) okuplja 35 država članica, od kojih su dvije ujedno i članice OEES-a. Pravno obvezujuća **Američka konvencija o ljudskim pravima iz 1969. godine** propisuje temeljna prava i slobode potrebne za održavanje demokratskih izbora, štiti slobodu mišljenja i izražavanja, uključujući i pravo osobe da traži, prima i prenosi informacije i ideje, pravo okupljanja i slobode udruživanja i kretanja. **Interamerička demokratska povelja iz 2001. godine**, koja OAS-u daje mandat za promatranje izbora i pružanje tehničke pomoći članicama, prepoznaje važnost “poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, pristupa dužnostima vlasti i njihovom obnašanju sukladno vladavini prava, održavanja povremenih, slobodnih i pravednih izbora s tajnim glasovanjem i općim pravom glasa [...] pluralističkog sustava političkih stranaka i organizacija i razdvojenosti ovlasti i neovisnosti grana vlasti”.

4. Dobra praksa

Uz pravno ili politički obvezujuće ugovore ili opredjeljenja, međunarodne organizacije su izradile i druge dodatne dokumente relevantne za izbore koji se često nazivaju međunarodnom “dobrom praksom”. Neki od ovih dokumenata imaju globalnu dimenziju, dok su drugi regionalni. Ovi dokumenti mogu odražavati visok stupanj potpore kod članova date organizacije za određena pravila i mogu se široko koristiti u aktivnostima u vezi s izborima kao temelj za pružanje smjernica državama članicama.

Europska komisija za demokraciju kroz pravo Vijeća Europe (Venecijansko povjerenstvo) je savjetodavno tijelo za ustavna i pravna pitanja, a države članice OEES-a čine 51 od 62 članice Venecijanskog povjerenstva. Dva dokumenta Venecijanskog povjerenstva, **Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima iz 2002.** i **Kodeks dobre prakse o referendumima iz 2006. godine**, pružaju praktične smjernice, uključujući i u odnosu na opće uvjete koji su potrebni za održavanje demokratskih izbora/referenduma i provedbu

izbornih/referendumskih kampanja (kao i u odnosu na tehničke aspekte ovih procesa). Prvi dokument daje definicije načela ‘europskog izbornog naslijeđa’, pobliže opisuje uvjete za njihovu primjenu i sadrži Obrazloženje koje razjašnjava neka od tumačenja. U njemu se navodi da “demokratski izbori nisu mogući bez poštivanja ljudskih prava, naročito slobode izražavanja i slobode tiska, slobode kretanja unutar zemlje, slobode okupljanja i udruživanja u političke svrhe, uključujući i osnivanje političkih stranaka.”

Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima govori o značaju redovitosti izbora i jednakopravnosti, što podrazumijeva “da državne vlasti imaju neutralan stav, naročito u odnosu na [...] izbornu kampanju” i dodatno obrazlaže razlike između koncepta ‘striktni’ i ‘proporcionalni’ jednakopravnosti. Kodeks pruža tumačenja načela jednakosti nacionalnih manjina i jednakosti i jednakopravnosti spolova. Nalaže da birači moraju biti slobodni formirati mišljenja, a da državne i javne vlasti moraju poštovati svoju obvezu neutralnosti – posebice u odnosu na masovne medije, isticanje plakata, pravo na demonstracije na javnim putovima i na financiranje stranaka i kandidata – kako bi svim kandidatima osigurale jednake mogućnosti. Navodi se kako slobodu birača da formiraju mišljenje mogu narušiti pojedinci kada, primjerice, pokušaju kupiti glasove: kupovina glasova (i prodaja glasova) je praksa koju su države obvezne spriječiti i kazniti.

Pored ova dva kodeksa, drugi relevantni dokumenti Vijeća Europe uključuju preporuke Odbora ministara i druge tekstove glede izbora koje je objavilo Venecijansko povjerenstvo, često u suradnji s drugim organizacijama, uključujući i ODIHR. U odnosu na izborne kampanje, **Zajedničke smjernice ODIHR-a i Venecijanskog povjerenstva Vijeća Europe za sprječavanje i odgovor na zlouporabu administrativnih resursa tijekom izbornih procesa iz 2016.** predstavljaju prvi dokument posvećen ovoj temi u regiji OESS-a. Smjernice proširuju ranije publikacije ODIHR-a i Vijeća Europe o povezanim pitanjima, a zlouporabu administrativnih resursa definiraju kao “nepri-mjerenu prednost koju određene stranke ili kandidati ostvaruju koristeći svoje službene položaje ili veze s vladinim institucijama kako bi utjecali na ishod izbora.” Ovaj dokument usmjeren je na različite kategorije zlouporabe državnih resursa, uključujući institucionalne, financijske i resurse tijela za provedbu zakona, a promovira sveobuhvatan pristup koji podrazumijeva procjenu političke volje, pravnog okvira i nadzornih mehanizama, kao i proces rješavanja izbornih sporova.

Izvjешća agencija UN-a i specijalnih izvjestitelja također predstavljaju mjerodavne izvore smjernica za provedbu demokratskih izbornih kampanja. Primjerice, **Izvjешće specijalnog izvjestitelja o pravu na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja iz 2013.** poziva države na “osiguranje da se na mirna okupljanja kao najviša mjera primjenjuje režim najave njihova održavanja, umjesto režima odobravanja.” Tamo gdje bude uvedena, procedura najave treba biti što jednostavnija i ekspeditivnija. Redovita **izvjешća**

Specijalnog izvjestitelja UN-a o promoviranju i zaštiti prava na slobodu mišljenja i izražavanja uključuju preporuke i sugestije o načinima i sredstvima za bolje promoviranje i zaštitu prava na slobodu mišljenja i izražavanja u svim njegovim pojavnim oblicima, uključujući i online. **Vodeća načela UN-a o poslovanju i ljudskim pravima iz 2011.** uspostavljaju niz smjernica za države i kompanije o tome kako postupati u slučaju kršenja ljudskih prava u poslovnim operacijama, uključujući i u odnosu na online medije i društvene mreže, a tiču se, između ostaloga, obveze države da štiti i odgovornosti poslovnih subjekata da poštuju ljudska prava, kao i pristupa pravnom lijeku.

Deklaracija o kriterijima za slobodne i pravedne izbore iz 1994. godine koju je donijela Međuparlamentarna unija, globalna organizacija koju čini 179 državnih parlamenata, utvrđuje da vlast može proizići samo iz volje naroda izražene na istinskim, slobodnim i pravednim izborima koji se održavaju u redovitim razmacima na temelju općeg, jednakog i tajnog prava glasa. Između ostaloga, predviđa pravo udruživanja; pravo izražavanja političkog mišljenja bez miješanja; traženja, primanja i prenošenja informacija i donošenja odluka o izboru utemeljenih na činjenicama i točnim informacijama; slobodnog kretanja unutar zemlje za potrebe provedbe izborne kampanje; mogućnost vođenja kampanje na jednakoj osnovi kao i druge političke stranke, uključujući i stranku koja je formirala postojeću vladu, i pravo na sigurnost.



POGLAVLJE II

POLITIČKI KONTEKST I POZADINA

Kako bi se izborni kandidati pravedno natjecali i vodili kampanje i kako bi birači mogli birati slobodno na temelju činjenica i točnih informacija, moraju se osigurati potrebni uvjeti za istinski demokratske izbore. Ti uvjeti podrazumijevaju da će birači imati pristup, a da će država poštovati ljudska prava i temeljne slobode tijekom i izvan izbornoga razdoblja. Izbori koji proceduralno ispunjavaju neke međunarodne standarde, ali nisu pluralistički ili se provode u restriktivnim okruženjima gdje se malo pozornosti posvećuje ljudskim pravima i temeljnim slobodama za vrijeme i između razdoblja izbora najvjerojatnije neće biti ocijenjeni kao istinski demokratski. Opis i procjenu elemenata koji oblikuju politički kontekst i okruženje u kojem se

održavaju izbori treba uvrstiti u dio standardnog izvješća ODIHR-a o izborima koji se odnosi na politički kontekst.⁶

U dijelu koji se odnosi na politički kontekst obično su dati ključni činjenični podatci o izborima; što, gdje, tko, kada i kako u tom procesu. Date su osnovne informacije o političkom sustavu države članice, kako prema onomu što je navedeno u ustavu tako i prema procjeni u praksi. Podcrtavajući činjenicu da se izbori ne održavaju u vakuumu, ovaj dio izvješća postavlja izborni proces u širi kontekst skorašnjih političkih, pravnih, institucionalnih i društvenih kretanja. Procjene usklađenosti bilo kojih pojedinačnih izbora s demokratskim standardima moraju biti postavljene u širi kontekst, uključujući i u odnosu na demokratsku praksu i funkcioniranje demokratskih institucija, vladavinu prava i slobodu medija u okviru izbornoga ciklusa. Politički kontekst treba sadržati činjenične informacije i procjenu uvjeta za politički pluralizam, poštovanje temeljnih sloboda i istinsku mogućnost građanskog i političkog sudjelovanja i sposobnost birača da donesu i odluku o izboru utemeljenu na činjenicama i točnim informacijama, zatim za podjelu vlasti i ispravno funkcioniranje demokratskih institucija, kao što je pravosuđe i poštovanje vladavine prava, ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Isticanje ključnih kontekstualnih čimbenika koji mogu utjecati na izborni proces od bitnog je značaja za predstavljanje političkog krajolika u kojem se održavaju izbori. Procjena poštovanja konkretnih temeljnih sloboda i njihove primjene tijekom izbornog razdoblja obično se uvrštava u dijelove standardnog izvješća izborne misije ODIHR-a koji se odnose na pravni okvir, registraciju birača, registraciju stranaka i kandidata i medije. Međutim, ukupna ocjena izbora je zajednički napor cijele misije, a za potrebe procjene relevantnih kontekstualnih aspekata politički analitičar treba blisko surađivati s drugim članovima glavnog tima, naročito s pravnim, izbornim i medijskim analitičarima.

Iako će politički analitičari provoditi vlastitu analizu na temelju pregleda dokumentacije i sastanaka s akterima, također se trebaju upoznati i s procjenama koje provode drugi ugledni akteri, npr. druge međuvladine ili nevladine organizacije. Specijalna izvješća UN-a i druge procjene koje izdaju Ured visokog povjerenika UN-a za ljudska prava, Venecijansko povjerenstvo, kao i druge publikacije OEES-a i ODIHR-a o poštovanju specifičnih temeljnih sloboda mogu predstavljati dobre izvore informacija o općem stanju ljudskih prava i o konkretnim pitanjima glede političkog konteksta. Primjerice, Univerzalni periodični pregled (UPR) predstavlja jedinstven mehanizam Vijeća za ljudska prava (HRC) za unaprjeđenje stanja ljudskih prava u svakoj od 193 države članice UN-a. U okviru ovoga mehanizma se izvješća o pregledu stanja ljudskih prava izdaju svakih pet godina. Izjave i izvješća OEES-ovog predstavnika za slobodu medija, naročito ona koja se tiču slobode izražavanja, mogu predstavljati još

6 Kroz cijeli tekst izraz ‘politički kontekst’ koristi se naizmjenice s izrazom (politička) ‘pozadina’. Osim ako nije drukčije navedeno, ova dva pojma treba razumjeti kao sinonime.

jedan izvor informacija. Nadalje, pravna mišljenja ODIHR-a i Venecijanskog povjerenstva, koja često zajednički izrađuju obje institucije, kao i izvješća Skupine država Vijeća Europe protiv korupcije (GRECO) mogu poslužiti kao vjerodostojni izvori referentnih informacija za politički kontekst.

1. Procjena temeljnih sloboda

Temeljne slobode su najbolje zaštićene kada ne postoji ni nužnost, ni prisila ni ograničenje u političkom i građanskom izboru i djelovanju. Štite ih prava koja su univerzalna i neotuđiva, ali i nedjeljiva, međusobno povezana i međusobno ovisna. Uskraćivanje jednog prava može negativno utjecati na pristup drugim pravima. Ova prava, utvrđena u međunarodnim instrumentima o kojima je bilo riječi u prvom poglavlju, također moraju biti zajamčena i zaštićena zakonima. Države članice OEES-a preuzele su na sebe ovu obvezu kada su potpisale i ratificirale relevantne sporazume ili opredjeljenja.

Prema međunarodnom pravu o ljudskim pravima dopuštena su određena ograničenja prava kojima se jamči pristup temeljnim slobodama. Međutim, to ne znači da je dopušteno bilo kakvo ograničenje. Mogu se uvesti samo ona ograničenja koja zadovolje ‘trodijelni test’ zakonitosti, nužnosti i razmjernosti. Ograničenja se moraju tumačiti i primjenjivati usko i oprezno kako ne bi dovela do povrede međunarodnih standarda tako što će negativno utjecati na sudjelovanje bilo kojih pojedinaca ili segmenata društva u javnome životu.⁷

Politički analitičar za vrijeme promatračke misije obično polazi od utvrđivanja međunarodnih instrumenata kojima je pristupila država članica (i eventualnih rezervacija). Kako bi obavio ovaj zadatak, politički analitičar treba surađivati s pravnim analitičarom i analizirati je li država na adekvatan način zaštitila ključna prava kojima se jamče temeljne slobode za njezine građane. Umjesto da samo razmatraju izborni zakon, kojim se obično propisuju aspekti vezani samo uz izbornu razdoblje, analitičari trebaju pregledati i ustav, zakon o političkim strankama i/ili zakone o osnivanju organizacija civilnoga društva, kao i specifične propise o temeljnim slobodama (npr. pravila koja se odnose na mirno okupljanje). Politički i pravni analitičari također trebaju utvrditi je li u skorije vrijeme bilo predmeta glede temeljnih sloboda pred UN HRC-om ili Europskim sudom za ljudska prava, a koji se odnose na državu članicu ili na izbore koji su predmet promatranja. Također, trebaju ustanoviti je li neko relevantno nadnacionalno tijelo donijelo bilo kakve presude ili odluke, odnosno jesu li u izvršnom postupku, i kakav je status takvih presuda, odluka ili postupaka.

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

a. Sloboda okupljanja

Sloboda okupljanja je temeljni sastavni dio demokracije.⁸ Predviđa pravo pojedinaca da se sastanu na javnom mjestu u svrhu održavanja mirnih okupljanja, protesta i političkih skupova, tijekom i mimo izbornoga razdoblja. Propisi o slobodi okupljanja trebaju se ograničiti na zahtjev da se nadležnim vlastima najavi okupljanje, a procedura najave treba biti što jednostavnija i ekspeditivnija. Kako se navodi u Općem komentaru br. 37, “obveza traženja dozvole od vlasti potkopava ideju da je mirno okupljanje temeljno pravo” i “ovaj zahtjev ne smije se zloupotrijebiti za gušenje mirnih okupljanja”.

U stavku 9.2 OEES-ovog **Kopenhaškog dokumenta iz 1990.** godine specifično se navodi da svatko ima pravo na mirno okupljanje i demonstriranje.

Slučajevi restriktivnog pristupa javnom okupljanju, naročito kada su sustavni, trebaju biti naznačeni u dijelu izvješća posvećenom političkom kontekstu. Neprimjerena ograničenja ove slobode mogu uključivati izravne zabrane okupljanja, često onih koje organiziraju kritičari vlade ili njezinih politika; nametanje pretjeranih opterećenja organizatorima okupljanja ili ograničenja vremena, mjesta i vrste okupljanja; uskraćivanje adekvatne zaštite sudionicima mirnih okupljanja; nametanje obveze organizatorima da snose nerazumne troškove policijske zaštite ili druge administrativne naknade i pretjerano represivan odnos prema spontanim okupljanjima. Sva postojeća ograničenja trebaju biti podložna pravodobnoj procjeni suda.

b. Sloboda udruživanja

Sloboda udruživanja neizostavan je dio demokratskog procesa koji građanima jamči pravo da se organiziraju u političke stranke ili skupine civilnoga društva. Podrazumijeva prava na osnivanje, pridruživanje i sudjelovanje u zakonitim aktivnostima političkih stranaka i udruga. Države se moraju pridržavati međunarodnih obveza u području slobode udruživanja koje su predviđene u nizu međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima.

Sve države članice OEES-a opredijelile su se u **OEES-ovom Kopenhaškom dokumentu iz 1990. godine** da će “poštivati prava pojedinaca i skupina da u potpunoj slobodi osnivaju svoje političke stranke i druge političke organizacije i da će takvim političkim strankama i organizacijama pružiti nužna pravna jamstva kako bi se mogle natjecati na temelju jednakog tretmana pred zakonom i od strane vlasti.” Nadalje, u stavku 9.3 države članice također su se opredijelile da će poštovati pravo na

8 Za više informacija o ovoj temi, vidjeti: [ODIHR and Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly](#).

osnivanje i pridruživanje sindikatima, a u stavcima 10.3 i 10.4 obećale su kako će jamčiti pravo na osnivanje i sudjelovanje u aktivnostima nevladinih organizacija i na suradnju i razmjenu s drugim takvim organizacijama, kako domaćim tako i stranim.

Iako se u izbornim izvješćima obično dio o registraciji stranaka i kandidata bavi pravom na udruživanje – naročito u vezi s osnivanjem političkih stranaka – često je važno osvrnuti se na ovo područje i u dijelu o političkom kontekstu. Ovo se odnosi ne samo na skorašnja dešavanja u političkom natjecanju i rasporedu stranaka, već i na sferu aktivnosti civilnoga društva. U dijelu koji se odnosi na politički kontekst treba jasno naznačiti odbijanja registracije i slučajeve sustavnog postavljanja prepreka za registraciju novih političkih stranaka ili onemogućavanje njihovog slobodnog rada. Slično tomu, analitičari trebaju zabilježiti i pretjerana ograničenja registracije ili aktivnosti organizacija civilnoga društva.

Pretjerana ograničenja slobode udruživanja uključuju: opterećujuće zahtjeve poput onih za održavanje određenih stranačkih struktura (npr. nazočnost u svim jedinicama); obvezatno održavanje redovitih stranačkih događaja, kao što je godišnji kongres; zahtjev da se podnese veliki broj potpisa potpore ili održi određena razina članarina; kao i zahtjev da se dostave pretjerano detaljni podatci ili oni koji previše zadiru u privatnost osnivača i/ili članova stranke.⁹ S druge strane, države imaju pozitivnu obvezu zabraniti određene aktivnosti, a to može podrazumijevati i zabranu nekih udruga.¹⁰

c. Sloboda izražavanja i mišljenja

Sloboda izražavanja je u samom srcu demokracije. Zajamčena je pravom traženja, primanja i prenošenja informacija. Kao i kod ranije navedenih sloboda, sloboda izražavanja osigurana je u ICCPR-u, u kojem se propisuje da svatko ima pravo dobivati i širiti informacije i “ideje svake vrste [...] bilo usmeno, pismeno, tiskom ili u umjetničkoj formi, ili bilo kojim drugim sredstvom po svom izboru.” Kako bi se ohrabrila slobodna razmjena ideja, koja je neizostavna kako bi u društvu cvjetala demokracija, pravo na slobodu izražavanja mora biti zaštićeno u svakom trenutku.

9 Vidjeti [ODIHR and Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly](#). (2020).

10 Prema članku 4. ICERD-a, države su dužne usvojiti pozitivne mjere, kao što je zabrana organizacija koje promoviraju i podstiču rasnu diskriminaciju. Vidjeti također presudu Europskog suda u predmetu *Vona protiv Mađarske* (9. srpnja 2013.) u kojoj je Sud presudio da udruga može biti zabranjena ako njezine aktivnosti predstavljaju rasprostranjeno rasističko zastrašivanje, a također i presudu u predmetu *Refah Partisi (Stranka blagostanja) i drugi protiv Turske* (13. veljače 2003.) u kojoj je Sud presudio da ograničenje može biti opravdano kada država sukladno svojim pozitivnim obvezama prema članku 1. ECHR-a nametne političkim strankama obvezu da poštuju i štite prava zajamčena u ECHR-u i obvezu da ne predlažu politički program koji je u suprotnosti s temeljnim načelima demokracije.

Stavak 9.1 **OESS-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine** izričito navodi da pravo na slobodu izražavanja “podrazumijeva slobodu mišljenja i primanja i prenošenja informacija i ideja bez miješanja javnih vlasti i bez obzira na granice.”

Iako se pristupom slobodi izražavanja opširno bavi dio izbornih izvješća posvećen medijima, u dijelu koji se tiče političkog konteksta potrebno je govoriti o sustavnom podrivanju prava na slobodu izražavanja ili o specifičnim kršenjima ovoga prava koja čine važan aspekt okruženja u kojem se održavaju izbori. Zabrane poticanja na nasilje i mržnju općenito su prepoznate kao ograničenje slobode govora. U tome smislu, ICCPR propisuje da “svako pozivanje na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju koje predstavlja poticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje treba biti zabranjeno zakonom”.

Važno je napomenuti da ne postoji općenito prihvaćena definicija ‘govora mržnje’. Ne treba svaki govor koji sadrži omalovažavajuće elemente upućene pojedincima, pa čak i skupinama, smatrati govorom mržnje u smislu formulacije iz članka 20. ICCPR-a.¹¹ Prema riječima OESS-ovog predstavnika za slobodu medija, “vlade se trebaju suzdržati od uvođenja zakonodavstva prema kojem bi samo pogoršavanje socijalnih tenzija bilo proglašeno protuzakonitim. Iako je legitimno kazniti zagovaranje koje predstavlja poticanje na mržnju, nije legitimno zabraniti govor koji je jednostavno uvredljiv. Većina zemalja već je usvojila pretjerano ili bar dovoljno zakonodavstvo o ‘govoru mržnje’. U mnogim zemljama pretjerana pravila u ovome području zloupotrebljavaju moćni kako bi ograničili netradicionalne, suprotstavljene, kritične ili manjinske glasove, odnosno debatu o izazovnim društvenim pitanjima. Nadalje, rješavanje tenzija utemeljenih na istinskim kulturnim ili religijskim razlikama ne može se postići potiskivanjem izražavanja tih razlika, već samo kroz otvorenu debatu o njima. Sloboda govora je stoga preduvjet, a ne prepreka za toleranciju.”¹² S pojavom društvenih mreža, ovi negativni fenomeni postali su vidljiviji i rasprostranjeniji, posebice u razdobljima izborne kampanje. ODIHR-ove **Smjernice za promatranje izbornih kampanja na društvenim mrežama**, objavljene zajedno s ovim priručnikom, detaljnije se bave pitanjem različitih vrsta govora.

Specifični element slobode izražavanja je pravo na slobodu mišljenja. Sustavni pokušaji da se uguši javna debata, pretjerano ograniči protok informacija potrebnih za formiranje mišljenja ili da se manipulira javnim mnijenjem izvan izbornoga razdoblja trebaju biti zabilježeni u dijelu koji se odnosi na politički kontekst. Međunarodni ugovori predviđaju da svatko treba imati pravo na mišljenje bez miješanja. To znači da svi građani, ali i sve udruge, uključujući i političke stranke, moraju biti slobodni i imati vlastita stajališta i prenositi ih za vrijeme izbornoga razdoblja i između izbora.

11 U članku 20. stavku 2. ICCPR-a stoji da “svako pozivanje na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju koje predstavlja poticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje treba biti zabranjeno zakonom”.

12 Vidjeti *The Joint Declaration (2006) by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media, the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression and the ACHPR (African Commission on Human and Peoples’ Rights) Special Rapporteur on Freedom of Expression.*

U izvorima tumačenja navodi se kako treba postojati sloboda komunikacije informacija i ideja o javnim i političkim pitanjima između građana, kandidata i izabраних predstavnika. Navodi se da sljedeće vrste komunikacije nikad ne trebaju biti ograničene:

- › diskusija o vladinim politikama i politička debata;
- › izvještavanje o ljudskim pravima, aktivnostima vlade i korupciji javnih vlasti, izbornim kampanjama i mirnim demonstracijama i
- › izražavanje mišljenja i neslaganja, religije ili vjerovanja, uključujući i kada to čine pripadnici manjina ili ranjivih skupina.¹³

Kako stoji u Općem komentaru br. 25 Odbora UN-a za ljudska prava, “birači trebaju biti u stanju neovisno formirati mišljenja, slobodni od nasilja ili prijetnje nasiljem, prinude, navođenja i manipulativnog miješanja bilo koje vrste”.

d. Sloboda kretanja

Pretjerana ograničenja slobode kretanja, koja utječu na pitanja političkog sudjelovanja, također trebaju biti uvrštena u dio izvješća o političkom kontekstu. Međunarodni ugovori štite slobodu kretanja, koja daje pravo na putovanje i obuhvaća pravo pojedinaca da odu iz jednog mjesta u drugo na teritoriju zemlje, napuste zemlju i u nju se vrate. U izbornom kontekstu od suštinskog je značaja za političke stranke i birače, ali i za osoblje na biračkim mjestima i za promatrače, da se slobodno kreću. Međutim, sloboda kretanja ne smatra se preduvjetom za smisleno sudjelovanje u javnom životu samo za vrijeme izbornoga razdoblja. Političke stranke i njihovi predstavnici moraju u svako doba biti slobodni putovati diljem zemlje kako bi provodili svoje aktivnosti informiranja javnosti. Primjerice, građanima koji rade izvan mjesta stanovanja, kao i onima koji su u inozemstvu, mora biti omogućen povratak u svoje zemlje kako bi završili administrativne poslove i registrirali se kao birači.¹⁴

¹³ Vidjeti UNHRC (1999) *Report of the Special Rapporteur on the Protection and Promotion of the Right to Freedom of Opinion and Expression*.

¹⁴ Vidjeti također ODIHR-ovo Izvješće o *OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the COVID-19 Pandemic*, u kojem se analizira utjecaj na pojedine temeljne slobode, uključujući i slobodu kretanja, za vrijeme pandemije.

e. Pravo na slobodu i sigurnost ličnosti

Međunarodni i regionalni ugovori štite pravo na sigurnost, koje podrazumijeva i zaštitu od proizvoljnog uhićenja, pritvaranja i protjerivanja. U izvorima tumačenja naglašava se potreba da se birači ili specifične skupine zaštite od miješanja, prisile i zastrašivanja. Navodi se da su žene u politici i biračkom tijelu često više izložene zastrašivanju i prisili u odnosu na muškarce. Ovi dokumenti također proširuju pravo na sigurnost ličnosti specifično na određene segmente stanovništva, uključujući i (druge) ranjive skupine ili profesije, kao što su novinari i branitelji ljudskih prava.

U stavku 16. **OESS-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine** zabranjeno je mučenje i surovo, nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje.

Izvori koji se tiču prakse država sugeriraju da ova obveza također podrazumijeva i jednako postupanje vlasti, kao što je neutralan stav službenika za provedbu zakona. Pravo na sigurnost ličnosti pretpostavlja da su pojedinci u svakom trenutku slobodni od fizičkog i emotivnog nasilja. Sustavna kršenja prava na sigurnost, uključujući i zatvaranja pojedinaca koja se smatraju politički motiviranim, zaslužuju biti jasno naznačena u dijelu izvješća o političkom kontekstu.¹⁵

Glavna pitanja:

Opći aspekti

- ✓ Postoje li zakonska ograničenja koja se tiču pristupa političkim pravima?
- ✓ Postoje li praktične prepreke s kojima se suočavaju akteri kada se radi o pristupu temeljnim slobodama?
- ✓ Jesu li eventualna postojeća ograničenja prava, uključujući i tijekom izvanrednog stanja, nužna i razmjerna cilju?
- ✓ Postoje li djelotvorni pravni lijekovi i jesu li uspješno iskorišteni?

Sloboda okupljanja

- ✓ Je li sloboda okupljanja u potpunosti zajamčena i zaštićena ustavom?
- ✓ Jesu li pravila o javnim okupljanjima i svi povezani uvjeti jasno predviđeni u zakonodavstvu?
- ✓ Imaju li političke stranke, organizacije civilnoga društva i pojedinci mogućnost mirnoga okupljanja izvan izbornoga razdoblja?

15 Za više o ovoj temi, vidjeti [ODIHR Guidelines for Public Security Providers in Elections](#).

- ✓ Ostvaruju li se i poštuju u potpunosti prava građana na održavanje mirnih demonstracija i skupova?
- ✓ Postoje li ograničenja slobode okupljanja u praksi koja umanjuju sudjelovanje građana u javnom i političkom životu? Jesu li nužna, služe li legitimnom interesu i jesu li razmjerna svojim ciljevima?
- ✓ Je li za održavanje javnog okupljanja potrebna samo najava ili je nužno dobiti odobrenje od vlasti?
- ✓ Postoje li djelotvorni pravni lijekovi i jesu li uspješno korišteni? Rješavaju li sudovi po žalbama pravodobno?
- ✓ Uživaju li neke skupine povlašten tretman kada se radi o ostvarenju slobode okupljanja? I obratno, jesu li neke skupine izložene pretjeranim ograničenjima?

Sloboda udruživanja

- ✓ Je li sloboda udruživanja u političke stranke zajamčena i u potpunosti zaštićena ustavom?
- ✓ Jesu li pravila o slobodi udruživanja jasna i jesu li svi relevantni uvjeti utvrđeni u zakonodavstvu?
- ✓ Postoji li potpuno uživanje i poštivanje prava na udruživanje u praksi?
- ✓ Postoje li neki nerazumni, nerazmjerni, nepotrebni ili dvosmisleni pravni uvjeti za registraciju političkih stranaka i organizacija civilnoga društva?
- ✓ Jesu li odluke o registraciji političkih stranaka i organizacija civilnoga društva pravno utemeljene?
- ✓ Mogu li sudovi pravodobno razmotriti žalbe na odluke kojima se odbija registracija?
- ✓ Jesu li dostupni djelotvorni pravni lijekovi? Jesu li uspješno korišteni?
- ✓ Postoji li evidencija odluka kojima se odbija registracija ili brisanje iz registra političkih stranaka i organizacija civilnoga društva?
- ✓ Djeluju li ograničenja prava na udruživanje naročito negativno na neke skupine?
- ✓ Postoje li dokazi da vlasti diskriminiraju određene skupine kada je riječ o pravu na udruživanje?
- ✓ Jesu li neke skupine suočene s pretjeranim izazovima u radu ili provedbi svojih aktivnosti? Mogu li prikupljati sredstva ili u tom pogledu nailaze na praktične prepreke?

Sloboda izražavanja i formiranja i zastupanja mišljenja

- ✓ Je li sloboda izražavanja i formiranja i zastupanja mišljenja u potpunosti zajamčena i zaštićena ustavom?
- ✓ Jesu li pravila o slobodi izražavanja i formiranja i zastupanja mišljenja jasna i jesu li svi relevantni uvjeti utvrđeni u zakonodavstvu?

- ✓ Dopušta li zakon građanima i kandidatima da slobodno prenose informacije i ideje o javnim i političkim poslovima?
- ✓ Jesu li građani i kandidati slobodni i imaju li mogućnost da formiraju i zastupaju stajališta, kao i da prenose informacije i ideje o javnim i političkim poslovima u praksi?
- ✓ Je li građanima dopušteno sudjelovati u javnoj debati i objavljivati političke sadržaje?
- ✓ Jesu li građani slobodni podržavati i suprotstavljati se vladi, bez neprimjerenog utjecaja ili prisile bilo koje vrste?
- ✓ Imaju li svi slobodu traženja, primanja i prenošenja informacija i ideja svih vrsta, bez obzira na granice, u usmenom, pismenom ili tiskanom obliku, ili na bilo koji način po slobodnom izboru?
- ✓ Postoji li povijest miješanja u slobodu izražavanja ili ograničavanja pristupa slobodi izražavanja? Slično tomu, postoji li evidencija pokušaja miješanja u slobodu građana da neovisno formiraju mišljenja, bez prijetnje, poticanja ili manipulativnog miješanja?
- ✓ Nailaze li građani na ograničenja pri ostvarenju svoga prava na slobodu izražavanja?
- ✓ Jesu li u zakonu ili u praksi uspostavljena bilo kakva ograničenja za političke diskusije ili debate?
- ✓ Ako postoje ograničenja govora, jesu li utemeljena u zakonu, nužna, služe li legitimnom interesu zaštićenom prema međunarodnom pravu i jesu li razmjerna tom cilju?
- ✓ Postoje li djelotvorni pravni lijekovi i jesu li uspješno korišteni?
- ✓ Jesu li bilo koje skupine, a naročito podzastupljeni i često ranjiviji segmenti društva, suočeni s diskriminatornim tretmanom/preprekama u ostvarenju svoje slobode izražavanja ili formiranja i zastupanja mišljenja?

Sloboda kretanja

- ✓ Postoje li ograničenja slobode bilo kojih aktera da se kreću diljem zemlje ili da napuste zemlju i da se u nju vrate?
- ✓ Mogu li se političke stranke i njihovi predstavnici sastajati s građanima u svim dijelovima zemlje?
- ✓ Mogu li građani koji se nalaze izvan svoga mjesta boravišta smisleno sudjelovati u vlasti i, općenito, u javnim poslovima?

Pravo na slobodu i sigurnost ličnosti

- ✓ Je li pravo na slobodu i sigurnost ličnosti propisano zakonom? Poštuje li se u praksi?

- ✓ Jesu li građani zaštićeni od proizvoljnog uhićenja i pritvaranja?
- ✓ Jesu li mučenje, surovo i neobično kažnjavanje zabranjeni zakonom? Provede li se te zabrane u praksi?
- ✓ Postoji li evidencija kršenja prava na slobodu i sigurnost od prethodnih izbora?
- ✓ Postoje li djelotvorni pravni lijekovi i jesu li uspješno korišteni? Jesu li neke skupine ranjivije od drugih kada je riječ o povredi prava na slobodu i sigurnost?
- ✓ Tretiraju li državne vlasti sve skupine jednako u pogledu poštivanja prava na slobodu i sigurnost ličnosti?
- ✓ Jesu li neke skupine ranjivije od drugih kada je riječ o povredi prava na slobodu i sigurnost?
- ✓ Jesu li službe za provedbu zakona i drugi pružatelji sigurnosnih usluga neutralni u svome ponašanju?
- ✓ Jesu li bilo koje međuvladine ili međunarodne nevladine organizacije iskazale zabrinutosti o poštivanju prava na slobodu i sigurnost ličnosti u zemlji?

2. Specifične okolnosti

Ponekad se izbori održavaju pod neobičnim okolnostima, primjerice, za vrijeme izvanrednog stanja ili drugih oblika državne pripravnosti kada pristup temeljnim slobodama može biti ograničen. U drugim kontekstima izbori mogu prouzročiti političke ili društvene tenzije koje mogu dovesti do nasilja ili među domaćim snagama ili u obliku intervencije iz inozemstva. Kada se izbori održavaju pod ovakvim okolnostima, to može utjecati na integritet procesa i/ili pouzdanje javnosti u sam proces. Sustavno političko nasilje i nasilje glede prethodnih izbora treba uvrstiti u dio izvješća koji se tiče pozadine, a djela i incidente nasilja koji se pojave za vrijeme aktualnih izbora koji su predmet promatranja treba uvrstiti u odgovarajuće dijelove izvješća (obično u dio o okruženju kampanje ili u dio o događanjima nakon izbora).

a. Izbori za vrijeme izvanrednog stanja

Kao odgovor na incidente velikih razmjera ili širokog utjecaja koji su kriminalne, pobunjeničke ili terorističke prirode, na nasilje ili na izvanredne situacije glede javnog zdravlja i prirodnih nepogoda, vlasti mogu proglasiti izvanredno stanje ili donijeti druge specifične mehanizme kako bi bolje zaštitile dobrobit javnosti. Izvanredno stanje može biti proglašeno na lokalnoj, regionalnoj ili nacionalnoj razini. U praksi se pokazalo da mogu biti proglašene različite razine izvanrednog stanja u kojima izvršne vlasti imaju različit stupanj ovlasti ovisno o ozbiljnosti situacije i/ili zakonskim odredbama koje uređuju izvanredne situacije. Međunarodni ugovori predviđaju

mogućnost da država uvede ograničenja određenih ljudskih prava, temeljnih sloboda i izbornih obveza, ili da od njih odstupa za vrijeme trajanja takve situacije.¹⁶

U ICCPR-u i ECHR-u predviđeno je da u vrijeme rata ili izvanrednog stanja koje prijeti životu nacije, države mogu poduzeti mjere kojima odstupaju od svoje obveze jamčenja prava i sloboda iz ovih instrumenata, uključujući i slobode kretanja, udruživanja, okupljanja i izražavanja, ali samo u onoj mjeri, u smislu odredbi i trajanja, koja je nužna u danim okolnostima. OESS-ov **Kopenhaški dokument iz 1990. godine** također predviđa da odstupanja trebaju biti ograničena na "mjeru koja striktno odgovara potrebama situacije." Države članice OESS-a također su se opredijelile osigurati da "sva eventualna odstupanja od obveza glede ljudskih prava i temeljnih sloboda za vrijeme izvanrednog stanja moraju ostati striktno u granicama koje predviđa međunarodno pravo, naročito relevantni međunarodni instrumenti koji ih obvezuju, posebice u pogledu prava od kojih ne smije biti nikakvih odstupanja."

Službena odstupanja trebaju slijediti nakon javnog proglašenja izvanrednog stanja ili pokretanja drugih službenih izvanrednih pravnih procesa. Zakoni koji uređuju izvanredna stanja trebaju predviđati da zakonodavno tijelo vrši brzu i neovisnu reviziju takvih odstupanja. Kao i u svim drugim slučajevima, ograničenja moraju ispuniti 'trodjelni' test zakonitosti, nužnosti i razmjernosti i moraju podlijegati pravnoj reviziji. Iako neke države članice OESS-a imaju ustavne ili zakonske zabrane održavanja izbora za vrijeme izvanrednog stanja, ne postoji specifičan međunarodni standard o organizaciji izbora za vrijeme izvanrednog stanja. Međutim, međunarodna dobra praksa jasno ukazuje da demokratski izbori nisu mogući ako nisu osigurane temeljne slobode. Nalaženje ravnoteže između temeljnih sloboda i sigurnosti ili ograničenja prouzročenih brigom za javno zdravlje naročito je složeno za vrijeme izbora. Stoga je potrebno razmotriti bi li ograničenja ili odstupanja od prava i sloboda mogla utjecati na izborni proces i rezultate.

U kontekstu izbora, izvanredno stanje može utjecati na okruženje putem ograničenja prava na slobodu okupljanja (npr. ograničavanje skupova); izražavanja (npr. zabrane izvještavanja nametnute medijima) i/ili kretanja (npr. policijski sat). Također može dovesti do pojačane nazočnosti sigurnosnog osoblja, uključujući i vojsku, oko objekata u vezi s izborima. U konačnici, može biti potrebno izmjestiti izbornu infrastrukturu i administraciju. U dio izvješća koji se tiče političkog konteksta treba uvrstiti činjenične informacije o izvanrednom stanju koje je proglašeno ili traje za vrijeme izbornoga razdoblja, a treba se i referirati na vjerodostojna izvješća međunarodnih

16 UN-ov Odbor za gospodarska, socijalna i kulturna prava (CESCR) usvojio je 1985. Načela iz Siacuse o ograničenju i odstupanju od odredbi ICCPR-a koja utvrđuju da su odstupanja opravdana "samo u situaciji iznimne i stvarne ili izravne opasnosti po život nacije" i pojašnjavaju kako "unutarjni sukobi i nemiri koji ne predstavljaju ozbiljnu i izravnu prijetnju po život nacije ne mogu opravdati odstupanja".

organizacija o utjecaju toga stanja na pristup temeljnim slobodama. Procjenu i specifične detalje koji utječu na određene aspekte izbornoga procesa treba elaborirati u relevantnim tematskim dijelovima ODIHR-ovih izvješća o izborima, recimo u dijelu o pravnom okviru ili o okruženju kampanje. Za takve procjene obično je potrebna bliska suradnja analitičara, npr. političkog i pravnog analitičara.

Sve države članice OEES-a pogođene su izbijanjem pandemije bolesti COVID-19 diljem svijeta 2020. godine i sve su poduzele različite mjere kako bi spriječile širenje zaraze. Države su u vrijeme pandemije morale naći ravnotežu između zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, s jedne strane, i mjera odgovora na izvanrednu situaciju, s druge strane. U tom je pogledu provedba određenih aspekata OEES-ove ljudske dimenzije predstavljala veći izazov. ODIHR je sukladno svojem mandatu odlučio podsjetiti države članice na njihova opredjeljenja. Objavio je izvješće o *Opredjeljenjima u okviru ljudske dimenzije OEES-a i odgovorima država na pandemiju bolesti COVID-19* u kojem su istaknuti specifični izazovi koje je nametnula kriza diljem područja OEES-a. Izvješće je predstavilo pregled obveza države kada proglašava izvanredno stanje i odstupa od temeljnih sloboda ili ih ograničava, u njemu su opisani različiti utjecaji ovih mjera na demokratske institucije i ljudska prava, a državama članicama OEES-a ponuđene su preporuke za postupanje u istim ili sličnim izvanrednim okolnostima u budućnosti.

b. Političko nasilje i nasilje tijekom izbora

Izbori su mehanizam za mirno političko natjecanje između kandidata za dužnosti. U nekim kontekstima aspekti izbornoga procesa mogu biti obilježeni političkim ili društvenim tenzijama; to je utoliko vjerojatnije kada su izbori podložni manipulaciji ili kada akteri nemaju povjerenja u integritet izbornoga procesa.

Političko nasilje može se opisati kao nasilje ili prijetnja nasiljem koja dolazi od državnih, a usmjerena je protiv nedržavnih aktera (npr. policijska brutalnost) i drugih država (npr. oružani sukob ili rat). Također se može odnositi na politički motivirano nasilje koje čine nedržavni akteri protiv države (npr. nasilne demonstracije, neredi ili državni udar) ili drugih nedržavnih aktera. U nekim se slučajevima nedjelovanje države također može okarakterizirati kao oblik političkog nasilja, kao što je propust da se stanovništvo zaštiti od štete nastale uslijed prirodnih nepogoda ili ljudskog djelovanja. **Nasilje tijekom izbora** obično se odnosi na djela ili prijetnje prisile, zastrašivanja ili tjelesnih ozljeda kojima je cilj utjecati na izborni proces ili natjecanje. Žene među kandidatima i biračima, podzastupljene skupine, uključujući nacionalne manjine, ali i određene kategorije zanimanja kao što su novinari i branitelji ljudskih prava mogu biti osobito

ranjivi i podložni riziku. Ti rizici mogu podrazumijevati fizičko ili psihološko nasilje, uključujući uznemiravanje na internetu; seksističke i druge pogrdne komentare i različite oblike zastrašivanja. Za razumijevanje nasilja tijekom izbora važno je razmotriti njegove moguće temeljne uzroke, koji mogu uključivati dubinske društvene i političke podjele; povijest političkog nasilja; visoke uloge izbora; pitanja ljudskih prava; slabe državne institucije; siromaštvo; socioekonomsku nejednakost i korupciju.

Potencijalni okidači nasilja tijekom izbora mogu biti neregularnosti ili kršenja u bilo kojem dijelu procesa, kao što su: neinkluzivna registracija kandidata; nepravedni uvjeti za provedbu kampanje i agresivna retorika; netransparentni procesi izbornih rezultata kojima se loše upravlja; izostanak djelotvornih pravnih lijekova; percepcije o pristranim institucijama, uključujući i one koje donose odluke u sporovima; nemiri, manipulacije ili organizacijski problemi na dan izbora; diskriminatorni ili nefunkcionalni pravni okviri; nepravedno ili manipulirano određivanje granica izbornih jedinica i neinkluzivna ili diskriminatorna registracija birača. Ovim i drugim kršenjima i neregularnostima često se želi utjecati na ishod, odrediti pobjednik (pobjednici) ili osigurati očitovanje za ili protiv na referendumu. Po istoj je logici važno uvidjeti kako nasilje može imati dubinske uzroke i mogu ga potaknuti elementi izvan izbornoga natjecanja, kao što su pitanja spola ili rase mržnje. Akteri će ponekad izbore iskoristiti kao priliku za raspirivanje društvenog razdora ili nasilja. Važno je u izvješćima misije zabilježiti i prenijeti da podzastupljene skupine poput žena, nacionalnih manjina i osoba s invaliditetom mogu u nekim slučajevima biti konkretne mete političkog nasilja ili nasilja tijekom izbora i biti naročito ranjive na različite oblike nasilja.

Izorno nasilje može biti spontano, primjerice, kada demonstranti reaguju na nepravilnosti. Međutim, također može biti namjerno, provedeno manje ili više planski u korist neke stvari ili političkog cilja. Može se desiti za vrijeme izbornoga razdoblja, uključujući i na dan izbora ili kao odgovor na objavu rezultata, a može se pojaviti i mnogo ranije i na taj način utjecati na opće ozračje pred glasanje. Pojave političkog nasilja, naročito kad je sustavno, važan su dio konteksta u kojem se odvijaju izbori i stoga o njima treba govoriti: ili u dijelu o političkom kontekstu, ako se nasilje dogodi prije izbornoga razdoblja; u dijelu o okruženju kampanje, ako se desi u vrijeme izborne kampanje ili u dijelu o dešavanjima nakon izbora, ako nasilje izbije nakon glasanja.

Glavna pitanja:

Izvanredno stanje

- ✓ Je li u zemlji proglašeno izvanredno stanje ili su službeno objavljene druge izvanredne mjere? Kada je proglašeno/objavljeno?
- ✓ Je li izvanredno stanje ili izvanredna mjera proglašena sukladno ustavu i je li postojao politički konsenzus?
- ✓ O kakvoj se izvanrednoj situaciji radi? Koji su različiti oblici vršenja vlasti u izvanrednim situacijama predviđeni ustavom?
- ✓ Jesu li temelji za izvanrednu situaciju općenito prihvaćeni među akterima? U mjeri u kojoj je to moguće utvrditi, jesu li izvanredne mjere razmjerne i nužne?
- ✓ Ispunjavaju li ograničenja temeljnih sloboda zahtjeve 'trodijelnog' testa zakonitosti, nužnosti i razmjernosti?
- ✓ Pozivaju li se odredbe o proglašenju izvanrednog stanja ili drugih izvanrednih mjera konkretno na izbore?
- ✓ Na koji je način proglašenje izvanrednog stanja utjecalo na ostvarivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda?
- ✓ Koja su odstupanja od ljudskih prava i temeljnih sloboda uvedena zbog izvanrednog stanja?
- ✓ Jesu li poduzete mjere u cilju zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda u vrijeme izvanrednog stanja?

Političko i izborno nasilje

- ✓ Ima li u zemlji pojave nasilja koje je političke ili izborne prirode?
- ✓ Postoji li povijest političkog ili izbornog nasilja? Jesu li pojave nasilja izolirani incidenti ili čine dio šireg fenomena ili organizirane strategije?
- ✓ Ako je rasprostranjeno, je li nasilje zabilježeno diljem zemlje ili je ograničeno na određeno područje?
- ✓ Tko su glavni akteri i u smislu počinitelja i u smislu žrtava nasilja?
- ✓ Jesu li neki segmenti društva, primjerice podzastupljene skupine, više pogođeni političkim ili izbornim nasiljem?
- ✓ Kako država odgovara na pojave izbornoga nasilja? Kako taj odgovor doživljavaju akteri?
- ✓ Kako nasilje i odgovor na njega utječu na pripreme za izbore?

3. Pozadinski aspekti

Standardno ODIHR-ovo izvješće o izborima treba sadržati sljedeće pozadinske informacije:

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

Informacije o državnoj strukturi, političkom sustavu, uključujući i o odnosu između izvršne i zakonodavne vlasti trebaju biti jasno navedene na početku izvješća misije. Informacije o sastavu odlazećeg parlamenta (i o eventualnim značajnim promjenama) pomažu razumijevanje političkih dešavanja u zemlji u razdoblju od prethodnih izbora. Isto važi i za informacije o sastavu vlade i o skorašnjim izmjenama sastava vlade. Ako ništa drugo, ove informacije čitateljima pružaju bolji uvid u to tko su relevantni politički akteri. Štoviše, mogu poslužiti za kontekstualizaciju kasnijih dijelova izvješća, recimo onih koji se tiču sastava izborne administracije ili raspodjele besplatnog vremena za emitiranje tijekom kampanje (npr. tamo gdje je uspostavljen model proporcionalnih kvota). Konačno, ove informacije ukazuju na to koje političke snage koje se natječu na izborima uživaju zastupljenost i/ili položaj(e) na vlasti.

Podatci o sastavu parlamenta i vlade trebaju biti razvrstani prema spolu.¹⁷ Nekoliko međunarodnih instrumenata, uključujući i dokumente OESS-a, traži balansirano sudjelovanje žena i muškaraca u političkom i javnom životu. Također zahtijevaju prikupljanje i analizu podataka kako bi se adekvatno procjenjivao, pratio i unaprjeđivao položaj žena. Stoga u dio o političkom kontekstu vrijedi uvrstiti i kvantitativnu i kvalitativnu procjenu zastupljenosti, uključujući i udio ključnih dužnosti na kojima su predstavnici različitih spolova.

b. Provedba ranijih izbora

U dijelu o političkom kontekstu treba navesti broj ranijih izbora koje je ODIHR promatrao u državi članici. Također treba uvrstiti kratak sažetak ključnih zaključaka iz posljednjeg izvješća, a posebice ako nisu ispunjeni ključni međunarodni standardi za demokratske izbore. Iako ODIHR-ova metodologija ne uključuje usporedbe izbora kroz vrijeme (u jednoj državi članici) i prostor (među više država članica), to može biti korisno kako bi

¹⁷ Međuparlamentarna unija svakoga mjeseca objavljuje [informacije](#) o zastupljenosti žena u nacionalnim parlamentima.

čitatelji stekli bolje razumijevanje putanje demokratskog razvitka u državi članici.

c. Druga relevantna razmatranja

Gore navedeni aspekti koje politički analitičar treba obuhvatiti, kada su relevantni, u dijelu izvješća o političkom kontekstu ni u kojem slučaju nisu iscrpni. Iako čine središnji dio općeg političkog okruženja u kojem se održavaju izbori, postoje i drugi aspekti koje može biti potrebno razmotriti. Neki od najčešćih čimbenika uključuju sljedeće:

Vladavina prava i funkcioniranje demokratskih institucija: U kontekstima gdje postoje zabrinutosti o razdvojenosti grana vlasti, poštovanju vladavine prava ili o ispravnom funkcioniranju demokratskih institucija, recimo u pogledu neovisnosti pravosuđa, u dijelu izvješća o političkom kontekstu potrebno je rasvijetliti ove aspekte.¹⁸ Također treba obuhvatiti materijalna, ali i proceduralna pitanja, kao što su značajno nazadovanje u kvaliteti parlamentarizma ili ozbiljna kršenja parlamentarne procedure poput izostanka širokih i inkluzivnih konzultacija s oporbom i/ili civilnim društvom pri usvajanju zakonodavstva, ili kršenja drugih demokratskih normi.

Politike i praksa za borbu protiv korupcije: U državama članicama gdje korupcija predstavlja značajnu prepreku funkcioniranju demokratskih institucija i gdje je percipirana kao rasprostranjena u javnoj administraciji, ili gdje politike za borbu protiv korupcije čine važnu temu u političkom životu, to treba naznačiti u dijelu o političkom kontekstu. Iako se nekoliko tematskih dijelova standardnog ODIHR-ovog izvješća o izborima dotiče pitanja transparentnosti, preporučljivo je osvrnuti se na zabrinutosti o sustavnom izostanku političke transparentnosti, odnosno pozitivno ocijeniti politike za promociju transparentnosti.

Politički, socijalni ili izborni protesti i bojkoti: Ako su predizbornom razdoblju prethodili protesti, bili oni političke, gospodarske ili socijalne prirode, ili ako neki potencijalni kandidati bojkotiraju ili prijete kako će bojkotirati izbore, treba razmotriti da se i ovi aspekti uvrste u dio o političkom kontekstu.

Sustav političkih stranaka ili društveni pokreti: Mogu se spomenuti i izmjene sustava političkih stranaka, uključujući pojavu novih i naročito vidljivih političkih stranaka, ali i društvenih pokreta koji sudjeluju u izborima ili oblikuju agendu kampanje.

¹⁸ Vidjeti [Venice Commission Rule of Law Checklist](#).

Unutarstranačka demokracija: Pitanja unutarstranačke organizacije rijetko se pojavljuju u izvješćima o izborima, ali u slučajevima gdje dolazi do posebnih situacija, bile one pozitivne ili negativne, i ova se pitanja mogu uključiti u dio o političkom kontekstu.

Uključivanje žena, nacionalnih manjina i osoba s invaliditetom: Etabli-rana je praksa uključiti u dio o političkom kontekstu brojčane informacije kao što je sastav odlazećeg zakonodavnog tijela prema spolu, a šira pitanja glede sudjelovanja žena, nacionalnih manjina ili osoba s invaliditetom prožimaju se kroz cijelo izvješće ODIHR-a ili su obuhvaćena specifičnim poglavljima. Međutim, treba napomenuti da se u dijelu izvješća o političkom kontekstu može osvrnuti na aspekte vezane uz temeljne uvjete ili druge nalaze ili zaključke o uključivanju podzastupljenih skupina. Naročito je primjereno uvrstiti ih tu kada postoje opravdani razlozi da se takvi aspekti istaknu na početku izvješća.

Domaća politička dešavanja: Kako bi čitatelji bolje kontekstuirali izbore, može biti korisno navesti naročito važne skorašnje političke ili ekonomske događaje, npr. stvari kao što su protesti oporbe ili ekonomska kriza. U slučaju da su izbori raspisani prijevremeno, također može biti potrebno navesti informacije o razlozima ili kratak pregled događaja koji su prethodili raspuštanju zakonodavnog tijela ili okončanju mandata izvršne vlasti.

Međunarodna dimenzija: U državama članicama koje su postigle ili nastoje ostvariti važan cilj vanjske politike, npr. članstvo u nekoj međunarodnoj organizaciji, ove informacije mogu se uvrstiti u dio o političkom kontekstu. Izvješća o napretku ka ispunjavanju kriterija za članstvo u ciljanoj organizaciji mogu se navesti ako su relevantna za izbore, uključujući i kao pozadina i kao kontekst.



POGLAVLJE III

IZBORNE KAMPANJE

Vođenje kampanje ključan je i neizostavan dio izbornog procesa. Time se pruža mogućnost kandidatima da predstavljaju svoja stajališta i platforme, a biračima da se upoznaju s kandidatima i njihovim prijedlozima politika. Demokratski izbori nisu mogući u odsustvu slobodne razmjene ideja među kandidatima i između kandidata i birača. Sukladno tomu, politički pluralizam i pristup slobodama izražavanja, okupljanja, udruživanja, kretanja i prava na osobnu slobodu i sigurnost čine neophodne preduvjete za istinski demokratske izborne kampanje. Istodobno, državne su vlasti dužne osigurati poštivanje opredjeljenja OEES-a i međunarodnih standarda kojima se promovira pravedna kampanja. Ovo se poglavlje bavi primjenom temeljnih

sloboda i odgovornostima država da osiguraju slobodne i jednake uvjete u razdoblju kampanje.¹⁹

U demokratskim izborima svim se kandidatima mora omogućiti da prenose i promoviraju svoje poruke slobodno i s jednakim mogućnostima, da se sastaju s biračima, putuju diljem izbornih jedinica i dođu do birača kako bi im predstavili svoje programe i stajališta. S druge strane, birači moraju biti slobodni formirati mišljenja bez neprimjerenog miješanja i treba im biti omogućeno da donose odluke koje su utemeljene na činjenicama i točnim informacijama kada biraju za koga će glasovati. Aktualni izabrani dužnosnici koji su se kandidirali za reizbor ne trebaju uživati neprimjerene prednosti na temelju svoje aktualne dužnosti. Izbori trebaju biti slobodni od nasilja, uznemiravanja i zastrašivanja, poticanja na nasilje ili mržnju. Sva ograničenja ili pokušaji državnih ili nedržavnih aktera da se ograniče temeljna prava i slobode u izbornom razdoblju trebaju biti obuhvaćeni dijelom izvješća koji se tiče okruženja kampanje.

Politički analitičar također mora posvetiti posebnu pozornost svim formalnim preprekama za slobodno vođenje kampanje, uključujući i one koje se odnose na slovo zakona i način na koji se propisi primjenjuju u praksi. Neki naizgled benigni propisi, uključujući i neke pokušaje da se unaprijedi jednakost – kao što je određivanje broja dopuštenih reklamnih ploča po kandidatu ili veličine, formata i fizičke širine pamfleta o platformi koji se mogu dijeliti biračima – mogu imati negativan utjecaj na sposobnost birača za donošenje odluka utemeljenih na činjenicama i točnim informacijama. Takva ograničenja mogu negativno utjecati na konkurentnost kampanje, a u konačnici i samih izbora. Opterećujući i teški pokušaji da se pretjeranim propisivanjem uguši politička debata ne ostavljaju prostora ni za zanimljivu kampanju ni za istinski demokratske izborne kampanje.

Kada ocjenjuje usklađenost okruženja kampanje s međunarodnim standardima za demokratske izbore, politički analitičar nastoji ocijeniti sljedeće:

- › je li pristup temeljnim slobodama predviđen pravnim okvirom i osiguran u praksi;
- › pluralnost i konkurentnost kampanje;
- › mogućnost birača da biraju na temelju činjenica i točnih informacija, slobodni od pritiska ili straha od odmazde;

¹⁹ Ovo se poglavlje ne bavi pitanjima financiranja političkih stranaka i kampanja, koja su uključena u ODIHR-ov [Priručnik za promatranje financiranja kampanje](#) iz 2015. Slično tomu, ovo se poglavlje ne bavi pitanjima pristupa kandidata medijima i medijskog izvještavanja o kampanji, koja su uključena u ODIHR-ov [Priručnik o praćenju medija za izborne promatračke misije](#) iz 2012. Korištenje društvenih mreža u kampanjama obuhvaćeno je ODIHR-ovim [Smjernicama za promatranje izbornih kampanja na društvenim mrežama](#) iz 2021.

- › čimbenici koji bi mogli narušiti jednake uvjete i/ili dati nekim kandidatima, naročito aktualnim dužnosnicima, neprimjerenu prednost;
- › jesu li neki kandidati bili suočeni s pretjeranim ograničenjima ili preprekama u vođenju kampanje;
- › pojave nasilja, uznemiravanja ili zastrašivanja, poticanja na mržnju, pa čak i izrazito neprijateljskog govora i
- › svi neprimjereni pokušaji da se potkupe birači ili izravno ili suptilnijim oblicima razmjene ili obećanja.

1. Procjena okruženja kampanje

Ustav ili primarni zakon trebali bi predviđati jamstva prava potrebnih za provedbu slobodnih kampanja i biti nadopunjeni propisima čiju primjenu trebaju nadzirati nadležna administrativna tijela poput tijela za upravljanje izborima (EMBs). U nekim se slučajevima pristup slobodama može omogućiti kroz posebne odredbe primjenjive u vrijeme kampanje. Politički analitičar treba proučiti pravni i regulatorni okvir, često zajedno s pravnim analitičarom, i izgraditi robusno razumijevanje načina na koji se jamče temeljne slobode. Jednako je važno da analitičari identificiraju nedostatke ili propuste u zakonodavstvu koji ne ispunjavaju u potpunosti međunarodne standarde ili ih podrivaju. Potrebno je procijeniti mjeru u kojoj se pravila primjenjuju, uključujući i:

- › predviđa li pravni okvir da kandidati i birači slobodno uživaju svoja prava i temeljne slobode;
- › predviđa li pravni okvir pravedno i slobodno ozračje za provedbu kampanje;
- › imaju li sve političke stranke i/ili kandidati jednake šanse za natjecanje i
- › mogu li neki kandidati biti u povoljnijem ili nepovoljnijem položaju tijekom procesa.

Izborne nepravilnosti tijekom kampanje često su nezaobilazan aspekt izbornoga procesa. Žalbe u vezi s kampanjom mogu se ticati široke lepeze raznih pitanja, kao što su povrede ljudskih prava i temeljnih sloboda, zlouporaba državnih i administrativnih resursa ili kupovina glasova. Rješavanje ovih pitanja zahtijeva postojanje robusnog sustava za rješavanje izbornih sporova, što podrazumijeva sveobuhvatan pravni okvir i neovisan i učinkovit nadzor. Institucije odgovorne za provedbu, uključujući i tijela za

provedbu zakona, trebaju poduzeti mjere za sprječavanje nepravilnosti, riješiti tekuće nepravilnosti, vratiti oduzeta prava i kazniti počinitelja. Odgovarajuće i razmjerne aktivnosti treba poduzeti na primjeren, vidljiv i pravodoban način kako bi se obeshrabrile slične nepravilnosti u budućnosti. U OESS-ovom **Kopenhaškom dokumentu iz 1990. godine** države članice opredijelile su se da će pružiti “djelotvoran pravni lijek protiv administrativnih odluka kako bi jamčile poštivanje temeljnih prava i osigurale pravni integritet.” Procjena okvira za rješavanje izbornih sporova, uključujući i u pogledu nepravilnosti u kampanji, spada u dužnosti pravnog analitičara. Politički analitičar stoga treba blisko surađivati s pravnim analitičarom i prenijeti mu potencijalna pitanja koja uoči pri promatranju kampanje. Politički analitičar treba zajedno s pravnim analitičarom pregledati sankcije predviđene za nepravilnosti u kampanji i procijeniti jesu li djelotvorne, razmjerne i odvraćajuće.²⁰

a. Poštivanje temeljnih sloboda u izornoj kampanji

Poštivanje temeljnih sloboda leži u samom srcu demokratske izborne kampanje. Temeljne slobode su jednako važne i za kandidate i za birače, a kao takve čvrsto su utvrđene u ključnim međunarodnim instrumentima i podržane političkim opredjeljenjima, uključujući i onima iz OESS-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine. Pri procjeni pravnog okvira za vođenje kampanje, politički analitičar treba ispitati kako taj okvir poštuje prava i temeljne slobode u kontekstu kampanje, prema onomu što je utvrđeno u zakonodavstvu i prema onomu što se provodi u praksi.

Sloboda okupljanja – u kontekstu izbora uspostavlja pravo održavanja političkih skupova i organiziranja događaja kampanje. Kako je navedeno u prethodnom poglavlju, propisi koji se odnose na slobodu okupljanja, uključujući i u vrijeme kampanje, trebaju biti ograničeni jednostavno na to da se okupljanja najave nadležnim vlastima, obično na lokalnoj razini, a rjeđe policiji. Drugim riječima, organizacija predizbornog skupa ili drugih okupljanja ne treba biti podložna dopuštenju bilo kojeg tijela vlasti.

Sloboda okupljanja naročito je važna u vrijeme kampanje kada je potrebno omogućiti i zaštititi komunikaciju između kandidata i birača. Stoga u nekim kontekstima postoje posebna pravila za unaprjeđenje pristupa slobodi okupljanja za vrijeme izbora. U iznimnim slučajevima gdje postoje ograničenja, međunarodni standardi nalažu da se ona moraju jednako primjenjivati na sve kandidate; primjerice, u nekim su zemljama okupljanja zabranjena u krugu vladinih zgrada, kao i u zdravstvenim i obrazovnim ustanovama. Nadalje, političke stranke i kandidati ne trebaju biti opterećeni pretjeranim propisima ili suočeni s administrativnim izazovima kao

²⁰ Za više o ovoj temi, vidjeti ODIHR-ov [Handbook for the Observation of Election Dispute Resolution](#).

što su pretjerana ograničenja vremenskog raspona u kojem je dopušteno održavanje događaja, nerazumni troškovi policijske zaštite i druge neopravdane tehničke prepreke. Važno je napomenuti da države članice imaju pozitivnu obvezu osigurati uživanje slobode okupljanja, koja treba biti pristupačna svima.

Sloboda izražavanja i pravo na mišljenje bez miješanja pružaju kandidatima i biračima pravo da izražavaju svoja stajališta, a biračima i pravo da donesu odluku o izboru utemeljenu na činjenicama i točnim informacijama. Iako će medijski analitičar u poglavlju izbornog izvješća ODIHR-a o medijima obuhvatiti elemente koji se tiču poštivanja slobode izražavanja i prava na mišljenje, ove elemente treba procijeniti i politički analitičar u kontekstu izborne kampanje. Dva aspekta ove slobode u suštini znače da svi birači, kandidati, ali i udruge, uključujući političke stranke, moraju biti slobodni imati svoja stajališta i prenositi ih po želji. U izvorima tumačenja navodi se kako treba postojati sloboda komunikacije informacija i ideja o javnim i političkim pitanjima između građana, kandidata i izabranih predstavnika. Konkretno se navodi da određene vrste komunikacije, uključujući izborne kampanje, ne trebaju podlijevati ograničenjima. Ograničenja slobode izražavanja mogu se smatrati legitimnim ako su ograničena na zabrane poticanja na mržnju i nasilje i promoviranja terorizma.²¹ S napredovanjem digitalnih medija i društvenih mreža, zapaljiva retorika postaje sve uobičajenija u vrijeme izbornih kampanja, pri čemu i birači i izborni kandidati posežu za sve ekstremnijim govorom. Pojave govora koji potiče na nasilje ili mržnju, naročito ako potječe od ili se tiče izbornih kandidata, moraju biti obuhvaćene u izbornom izvješću. Istodobno je važno uvidjeti da “iako je legitimno kazniti zagovaranje koje predstavlja poticanje na mržnju, nije legitimno zabraniti govor koji je samo uvredljiv.”²²

Sloboda kretanja –u kontekstu izbora ova sloboda osigurava pravo kandidatima i biračima da putuju diljem zemlje u vrijeme kampanje i izbora bez neprimjerenih ograničenja. Za predstavnike političkih stranaka i kandidate od ključnog je značaja da se mogu susresti s biračima kako bi im predstavili svoje kvalifikacije i platforme. Izvori prakse država dodaju da kandidati moraju biti slobodni provoditi kampanju, uključujući i održavanje skupova i sastanaka na kojima mogu izravno doprijeti do biračkog tijela. Birači također moraju biti slobodni putovati, primjerice, kako bi bili nazočni na događajima u vezi s izborima.

21 Vidjeti članak 20.2 ICCPR-a i stavak 40.1 Kopenhaškog dokumenta OESS-a iz 1990.

22 Vidjeti *Joint Declaration (2006) by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OESS Representative on Freedom of the Media, the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression and the ACHPR (African Commission on Human and Peoples' Rights) Special Rapporteur on Freedom of Expression.*

Pravo na slobodu i sigurnost ličnosti – u kontekstu izborne kampanje pravo na slobodu i sigurnost je ključno kako bi se osiguralo da su kandidati slobodni biračima predstaviti svoje kandidature bez straha od odmazde. Birači, kandidati i predstavnici političkih stranaka i civilnoga društva trebaju biti slobodni sudjelovati u različitim događajima u vrijeme izbora i nakon njih, bili oni događaji kampanje ili protesti, bez straha od odmazde bilo koje vrste. Kako je već navedeno u prethodnim poglavljima, izvori tumačenja ističu potrebu pružanja zaštite biračima, ženama političarkama i podzastupljenim i ranjivim skupinama od miješanja, prisile i zastrašivanja. Što se tiče kampanje, ovo je pravo detaljnije obrazloženo u narednim poglavljima.

Glavna pitanja:

Sloboda okupljanja

- ✓ Postoje li ograničenja slobode okupljanja, bilo u zakonu ili u praksi, koja umanjuju mogućnost kandidata da organiziraju ili održe sastanke s biračima ili mogućnost birača da sudjeluju u kampanji?
- ✓ Jesu li postojeća ograničenja nužna, služe li legitimnom interesu i jesu li razmjerna svojim ciljevima?
- ✓ Postoje li djelotvorni pravni lijekovi i jesu li uspješno korišteni?
- ✓ Imaju li akteri pravo žalbe na odluke o zabrani okupljanja? Rješavaju li sudovi po žalbama pravodobno?
- ✓ Zahtijeva li zakon odobrenje vlasti za organiziranje događaja kampanje ili samo najavu organizatora nadležnim vlastima?
- ✓ Uživaju li neke skupine ili kandidati povlašten tretman kada se radi o ostvarenju slobode okupljanja? Jesu li neke skupine/kandidati izložene/i pretjeranim ograničenjima?

Sloboda izražavanja

- ✓ Jesu li kandidati slobodni voditi kampanju bez ograničenja sadržaja njihove platforme ili poruka kampanje?
- ✓ Jesu li kandidati dužni podnijeti materijale kampanje nekom tijelu vlasti, uključujući i tijelo za upravljanje izborima, na odobrenje?
- ✓ Jesu li građani slobodni voditi diskusije o javnim i političkim poslovima bez neprihvatljivih ograničenja?
- ✓ Mogu li birači neovisno formirati mišljenja (bez nasilja ili prijetnje nasiljem, prinude, poticanja ili manipulativnog miješanja bilo koje vrste)?

- ✓ Imaju li građani pravo izraziti potporu za bilo kojeg kandidata na izborima bez nepri-mjerenog utjecaja ili prinude bilo koje vrste, posebice one koja bi narušila ili uma-njila slobodno izražavanje volje birača?
- ✓ Jesu li građani slobodni voditi kampanju za izbore? Postoje li bilo kakva ograničenja slobode izražavanja, formiranja i imanja mišljenja u praktičnoj primjeni zakona, a koja umanjuju sudjelovanje građana u izborima?
- ✓ Jesu li bilo koji kandidati bili suočeni s kaznama zbog sadržaja njihove kampanje i/ili materijala za kampanju? Je li taj sadržaj poticao na mržnju ili nasilje protiv određenih skupina?
- ✓ Ispunjava li država članica svoju dužnost da štiti od poticanja na mržnju i govora mržnje (usmjerenog protiv određenih skupina)?
- ✓ Postoje li djelotvorni pravni lijekovi i jesu li uspješno korišteni?
- ✓ Pruža li kampanja biračima dovoljno informacija da donesu odluke o izboru uteme-ljene na činjenicama i točnim informacijama?
- ✓ Jesu li za vrijeme kampanje bilo koje skupine, a naročito podzastupljeni i često ranjiviji segmenti društva suočeni s diskriminatornim tretmanom/preprekama u ostvarenju svoje slobode izražavanja ili formiranja i zastupanja mišljenja?

Sloboda kretanja

- ✓ Jesu li predstavnici stranaka i kandidati slobodni i mogu li slobodno putovati i sastajati se s biračima?
- ✓ Jesu li birači slobodni i mogu li se slobodno kretati kako bi bili nazočni na događa-jima kampanje ili se susreli s kandidatima ili drugim biračima?

Pravo na slobodu i sigurnost ličnosti

- ✓ Jesu li bilo koji kandidati ili njihove pristalice izloženi nasilju, zastrašivanju ili uzne-miravanju? Ako jesu, od koga?
- ✓ Postoje li u zakonu odredbe o imunitetu kandidata u vrijeme kampanje?
- ✓ Jesu li neke skupine ranjivije od drugih kada je riječ o povredi prava na slobodu i sigurnost?
- ✓ Tretiraju li državne vlasti sve skupine jednako?
- ✓ Je li ponašanje službi za provedbu zakona neutralno?
- ✓ Jesu li bilo koji kandidati ili njihovi podržavatelji izloženi nasilju, zastrašivanju ili uznemiravanju? Ako jesu, od koga?

Inkluzija

- ✓ Uživaju li žene, nacionalne i druge manjine i marginalizirane skupine jednak pristup temeljnim slobodama?
- ✓ Postoje li bilo kakva ograničenja s kojima su suočene podzastupljene skupine u pristupu temeljnim slobodama u vrijeme kampanje?
- ✓ Je li dostupan djelotvoran pravni lijek i jesu li ga manjine i marginalizirane skupine uspješno koristile?
- ✓ Djeluju li vlasti proaktivno u svojim naporima da omoguće sudjelovanje podzastupljenih skupina u kampanji?
- ✓ Uživaju li žene, nacionalne i druge manjine i ranjive skupine jednak pristup temeljnim slobodama?
- ✓ Postoje li afirmativne mjere koje omogućuju osobama s invaliditetom da djelotvorno sudjeluju u izbornom procesu, uključujući pristup informacijama o kampanji za birače i mogućnosti komuniciranja s biračima za kandidate?

b. Slobodno i pravedno ozračje za vođenje kampanje

Države članice opredijelile su se osigurati slobodne i pravedne uvjete za vođenje kampanje. Uz potrebu da se u potpunosti poštuju temeljne slobode, OEES-ov Kopenhaški dokument iz 1990. pruža detaljnije obrazloženje opredjeljenja država članica da osiguraju slobodne i pravedne kampanje. U njemu se navodi opredjeljenje država članica da zakonima predvide okruženje u kojem će kandidati biti slobodni predstaviti svoje kandidature bez neprimjerenog miješanja, a biračima će biti omogućeno da biraju bez pritiska i poticanja.

U stavku 7.7 OEES-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine navodi se da će se države članice “pobrinuti za djelovanje zakona i javnih politika na omogućavanju pravednog i slobodnog okruženja za provedbu političkih kampanja u kojem ni administrativno djelovanje ni nasilje ni zastrašivanje ne sprječava stranke i kandidate da slobodno predstave svoja stajališta i kvalifikacije i ne sprječava birače da budu obaviješteni i o njima diskutiraju, kao i da glasuju bez straha od odmazde.”

U biti, kako bi se osiguralo ‘slobodno i pravedno ozračje’ za vođenje kampanje, zakonodavstvo mora štititi kandidate i birače od izbornoga nasilja, zastrašivanja i prisile, uključujući i pokušaje prijetnji i podmićivanja. Također mora štititi birače od različitih oblika izravnih i neizravnih pritisaka: ne samo kada se radi o izlasku na birališta i glasovanju za određenog kandidata, već i u pogledu nazočnosti na događajima kampanje i iskazivanju

potpore određenom kandidatu. Uhićenja i pritvaranja kandidata ili njihovih pristalica, remećenje događaja kampanje, pretjerano miješanje policije (a u nekim slučajevima i sama nazočnost službi za provedbu zakona) ili uništavanje materijala kampanje mogu ukazivati na napore da se kandidati i njihove pristalice zastraše. Službenici za provedbu zakona moraju se ponašati neutralno; pri promatranju i ocjenjivanju događaja kampanje, od velikih skupova do malih okupljanja na uglovima ulica, važno je ispitati i razmjere nazočnosti policije i njezino ponašanje. Izravne i neizravne aktivnosti koje mogu utjecati na nazočenje događajima kampanje treba ocijeniti u odnosu na pravni okvir i uvrstiti u dio izvješća o okruženju kampanje.

Standard 'slobodnog i pravednog ozračja' za vođenje kampanje također znači da kandidati, aktivisti stranaka i kampanja, a i birači općenito trebaju biti zaštićeni od gubitka radnog mjesta ili prijetnji da će dobiti otkaz. Ovo je posebice važno u slučajevima gdje postoji nekoliko specifičnih ili ranjivih skupina birača ili kandidata, kao što su studenti, zaposlenici u javnom sektoru, pripadnici oružanih snaga i druge skupine koje se mogu naći na meti političkog pritiska.

Kupovina glasova ili optužbe za kupovinu glasova i dalje su karakteristika izbornih kampanja u nekim državama članicama. Ova se praksa općenito definira kao davanje ili obećavanje novca, robe ili usluga u zamjenu za potporu birača. U mnogim je slučajevima pitanje kupovine glasova izravno vezano uz tajnost glasovanja. Može biti veoma teško otkriti ili opaziti kupovinu glasova. Politički analitičar treba utvrditi postoje li zakonske zabrane kupovine glasova i pratiti sve vjerodostojne optužbe za kupovinu glasova kako bi ih eventualno potvrdio iz više različitih izvora i provjerio jesu li bile predmet formalnih pritužbi. Također treba utvrditi reagiraju li vlasti na ove optužbe i kako. Državne su vlasti dužne postupati po vjerodostojnim prijavama kupovine glasova ili pritiska na birače. U nedostatku proaktivnog pristupa, rasprostranjenost optužbi može umanjiti povjerenje javnosti u izborni proces. Kako je izloženo detaljnije u produžetku teksta, dugoročni promatrači igraju ključnu ulogu za opažanje ovih pojava u svojim promatračkim područjima.

Pored logike 'štapa i mrkve' koja se ogleda u zastrašivanju i poticanju, postoje i drugi čimbenici koji mogu oblikovati ukupno ozračje kampanje. Izrazito neprijateljska retorika, kao što je govor mržnje ili ekstremnog nacionalizma, ali i drugi agresivni oblici 'vođenja negativne kampanje' mogu ugušiti debatu i u konačnici dovesti u pitanje mogućnost birača da se upoznaju sa sadržajem kandidacijskih platformi na način koji im omogućava da donesu odluke o izboru utemeljene na činjenicama i točnim informacijama. U cjelini, govor koji potiče na nasilje i mržnju treba biti podložan propisima sukladno međunarodno priznatim načelima, standardima i opredjeljenjima. Često je teško riješiti pitanja populističke retorike, stranačkog

hiper-poborničtva i ekstremne polarizacije, koja mogu spriječiti smislenu diskusiju među kandidatima i/ili njihovim pristalicama i ostaviti birače s manje mogućnosti da se educiraju o programima i platformama političkih stranaka i kandidata koji se natječu za dužnosti. Pri izvještavanju o takvim pojavama važno je osvrnuti se i na reakcije koje uslijede, uključujući i od državnih vlasti, koje u nekim okolnostima imaju pozitivnu obvezu djelovati, kao i na reakcije civilnoga društva i šire javnosti.

Glavna pitanja:

- ✓ Osiguravaju li pravni i regulatorni okviri slobodno i pravedno ozračje za vođenje kampanja za sve kandidate?
- ✓ Sadrže li pravni i regulatorni okviri dovoljna i jasna pravila o kampanji kojima je svrha osigurati slobodno i pravedno okruženje za vođenje kampanje?
- ✓ Pružaju li pravni i regulatorni okviri djelotvornu zaštitu slobode kandidata da komuniciraju s biračkim tijelom i prenose svoje poruke? Primjenjuju li se pravila na cjelokupno razdoblje kampanje?
- ✓ Podržava li djelovanje države slobodno i pravedno okruženje za provedbu kampanje? Sprječavaju li bilo koje administrativne aktivnosti stranke i kandidate da slobodno predstavljaju svoja stajališta i/ili kvalifikacije?
- ✓ Sprječavaju li bilo koje administrativne aktivnosti birače da sudjeluju u kampanji, informiraju se i diskutiraju o stajalištima ili kvalifikacijama kandidata?
- ✓ Zabranjuju li kazneni (ili upravni ili drugi) zakoni zastrašivanje ili prisilu birača? Provede li se u praksi u odnosu na izborne nepravilnosti?
- ✓ Primjenjuju li se zakoni i propisi o kampanji u praksi?
- ✓ Postoji li općenito poštovanje političkog pluralizma u kampanji?
- ✓ Jesu li kandidati suočeni s bilo kakvim neprimjerenim ograničenjima, prema zakonu ili u praksi, u organiziranju i/ili vođenju kampanje?
- ✓ Postoje li dokazi ili optužbe za nasilje, pritiske, zastrašivanje ili uznemiravanje birača u vrijeme kampanje? Koji su čimbenici korisni za ocjenu njihove vjerodostojnosti? Pokreću li se pravodobno istrage o takvim navodima?
- ✓ Jesu li kupovina glasova i drugi neprimjereni oblici poticanja birača zabranjeni zakonom? Jesu li rasprostranjene optužbe za kupovinu glasova ili za druge poticaje? Jesu li vjerodostojne? Provede li se pravodobne istrage?
- ✓ Je li bilo koja skupina birača, kao što su zaposlenici u javnom sektoru, podložna pritisku, prijetnjama ili zastrašivanju, ili obratno, bilo kojim oblicima neprimjerenih poticaja?
- ✓ Kako vlasti reagiraju na optužbe za nasilje, pritisak, zastrašivanje ili uznemiravanje birača? Imaju li proaktivan pristup?
- ✓ Jesu li počinitelji nepravilnosti u vođenju kampanje pozvani na odgovornost?
- ✓ Je li vođenje negativne kampanje istaknuta karakteristika izbora? Koja mu je osnovna priroda i kako utječe na sposobnost birača da donose odluke o izboru

koje se temelje na činjenicama, a i točnim informacijama? Odlikuje li se kampanja pojavama poticanja na mržnju i/ili govora mržnje?

- ✓ Poduzimaju li državne vlasti ili drugi izborni akteri bilo kakve aktivnosti kako bi suzbili poticanje na mržnju ili govor mržnje?
- ✓ Jesu li među kandidatima uspostavljeni kodeksi ponašanja (etike) za potrebe reguliranja ponašanja u vrijeme kampanje? Ako postoje, koji je njihov pravni status? Tko je potpisao kodeks ponašanja? Kojim se pitanjima bavi?

c. Jednako postupanje i jednake mogućnosti

Prepoznavši da je koncept pravednosti od središnjeg značaja za razdoblja izbora i kampanje, države članice OEES-a opredijelile su se u OEES-ovom Kopenhaškom dokumentu iz 1990. godine da će osigurati jednake mogućnosti natjecanja među kandidatima. Jednakost uvjeta od ključnoga je značaja za pravedno izbornu natjecanje. To znači da je država dužna osigurati jednako postupanje prema kandidatima, kako u zakonu tako i u praksi, bez obzira na njihova politička stajališta ili interese koje zastupaju. Međunarodni i regionalni ugovori zabranjuju diskriminaciju i predviđaju da svi moraju biti jednaki pred zakonom. Izvori tumačenja dodaju da nitko ne treba biti predmetom diskriminacije ili stavljen u nepovoljniji položaj zbog svoje kandidature ili političke pripadnosti. Državna praksa bi trebala dodati da svi politički kandidati trebaju imati jednake mogućnosti predstaviti svoje platforme ili programe biračkom tijelu, što znači da trebaju imati na raspolaganju jednako vrijeme za provedbu kampanje i biti podložni istim zakonima ili pravilima o korištenju javnih prostora za potrebe kampanje. Potrebno je osigurati da se novoutemeljene političke stranke mogu natjecati na pravednim osnovama u odnosu na već etablirane skupine.

U **stavku 7.6 OEES-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine** predviđeno je da se političkim strankama i organizacijama pruže “neophodna pravna jamstva koja će im omogućiti da se natječu na temelju **jednakog tretmana** pred zakonom i od strane vlasti.”

Do nejednakog tretmana kandidata može doći uslijed reguliranja nekih od sljedećih aspekata:

- › zahtjevi da kandidati podnesu svoje političke programe ili poruke kampanje vlastima na odobrenje;
- › dodjeljivanje tijelu za upravljanje izborima uloge organizatora događaja kampanje ili menadžera rasporeda kampanje kandidata i

- › nejasna pravila o korištenju javnih prostora za događaje kampanje ili za isticanje materijala.

S druge strane, u nekim državama članicama postoje primjeri obvezatne jednakosti, kao što su zahtjevi da kandidati koriste oglasne panoe koje država raspodijeli u jednakom broju za svakoga, a time se političkim strankama i kandidatima u biti onemogućuje izrada vlastitih strategija za kampanju kako bi neovisno apelirali na birače. Iako ova praksa može izgledati kao osiguravanje jednakih uvjeta, takva jednakost može biti vještačka i suprotna istinskom natjecanju.

Glavna pitanja:

- ✓ Osiguravaju li pravni i regulatorni okviri u dovoljnoj mjeri jednake mogućnosti među kandidatima? Štite li adekvatno kandidate od nejednakog tretmana?
- ✓ Imaju li svi kandidati pravo na jednaku pravnu zaštitu bez diskriminacije? Imaju li svi kandidati jednake mogućnosti za vođenje kampanje, kako u zakonu tako i u praksi?
- ✓ Jesu li neke političke stranke ili kandidati suočeni s ograničenjima koja umanjuju jednak tretman i/ili jednake mogućnosti? Jesu li ove prepreke propisane zakonom ili se pojavljuju u praksi?
- ✓ Jesu li svi kandidati suočeni s jednakim preprekama ili su neki u nepovoljnijem položaju u odnosu na druge?
- ✓ Ima li tijelo za upravljanje izborima ulogu u omogućavanju organizacije događaja kampanje ili isticanja materijala kampanje i kakva je ta uloga?
- ✓ Je li dostupan pravodoban pravni lijek u slučaju kršenja prava kandidata na jednak tretman?
- ✓ Jesu li vlasti djelotvorne u svojim naporima da osiguraju jednak tretman i jednake mogućnosti među kandidatima?

d. Zloupotreba administrativnih resursa

Pitanje koje se može negativno odraziti i na pravednost izborne kampanje i na jednak tretman i jednake mogućnosti za sve kandidate, a često se opaža diljem područja OESS-a, jeste neprimjereno korištenje prednosti postojećeg položaja na vlasti ili zloupotreba administrativnih resursa. Iako neprimjerena prednost aktualnog položaja na vlasti može imati različite oblike, većinom se odražava kroz zloupotrebu administrativnih resursa ili položaja za potrebe kampanje, ili u širem smislu, kroz uporabu parlamentarne većine za izradu, usvajanje i provedbu zakonodavstva koje pogoduje onima na vlasti. U međunarodnim dokumentima smjernica se navodi da se materijalni, financijski i ljudski javni resursi ne trebaju zloupotrebjavati u korist ili na štetu jedne ili više političkih stranaka ili kandidata. To može podrazumijevati

proračunske ili financijske resurse državnih vlasti i lokalne uprave, javne prostore i mjesta, zaposlenike i vozila u javnom sektoru i financiranje kandidata od strane subjekata koji su u potpunosti ili dijelom u državnom vlasništvu ili pod državnom kontrolom. Konačno, također se nalaže da državne vlasti ne najavljuju i ne koriste proračunske programe ili infrastrukturne projekte, da ne nude zaposlenje u javnom sektoru ili socijalne beneficije, da ne povećavaju plaće ili mirovine, često prema nejasnim ili povlaštenim uvjetima, kako bi privukle birače za vrijeme ili blizu razdoblja kampanje.²³

Kako bi se ovo izbjeglo, zakon treba jasno propisati da zaposleni u javnom sektoru ne smiju sudjelovati u provedbi kampanje u svome službenom svojstvu i da se time mogu baviti samo izvan radnog vremena. Nadalje, zaposleni u javnom sektoru nikad ne smiju biti izloženi prisili ili poticaju da sudjeluju u kampanjama i/ili da donesu bilo kakvu odluku o glasovanju (da glasuju ili da ne glasuju za određenu političku stranku ili kandidata). Zakon može zabraniti ili na drugi način regulirati objavu projekata sa značajnim implikacijama za proračun, kao što su veliki projekti infrastrukturnog razvitka, u vrijeme kampanje ili nakon što se raspišu izbori i na taj način spriječiti njihovu zlouporabu u svrhe vođenja kampanje. Konačno, u zakonodavstvu trebaju postojati procedure i kazne kojima je cilj odvratanje od takvih izbornih nepravilnosti.

Kako bi se zaštitilo jednako uživanje prava i spriječile neprimjerene pogodnosti aktualnog položaja na vlasti, u **stavku 5.4 OEES-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine** stoji da mora postojati “jasna razdvojenost države od političkih stranaka; naročito tako što političke stranke neće biti spojene s državom.”

Ono što proizlazi iz međunarodne dobre prakse je da oni koji su na vlasti neće koristiti beneficije svog službenog položaja da sebi osiguraju nepravednu prednost za vrijeme izbornih kampanja. Politički analitičar treba procijeniti obnašaju li oni koji su na vlasti svoje potrebne i neizbježne institucionalne uloge ili svojim istupima vezanim uz izbore zloupotrebljavaju svoj službeni položaj. To ne sprječava kandidate iz reda onih koji su na vlasti da se natječu na izborima i da vode kampanju izvan svojih službenih dužnosti i radnog vremena i bez korištenja administrativnih resursa. Vrijedi napomenuti da nisu sve prednosti koje potječu od aktualnog položaja na vlasti nužno u suprotnosti sa standardima navedenim u stavku 5.4 OEES-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine. U praktičnom smislu, mnogi oblici zlouporabe resursa ili položaja jednako se mogu sagledati kao aspekti koji su u suprotnosti s jednakim uvjetima opisanim u stavku 7.6. U nekim je okolnostima primjerenije osloniti se na opredjeljenje da se kandidatima osiguraju jednake mogućnosti.

23 Za više o ovoj temi, vidjeti “Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes” ODIHR-a i Venecijanskog povjerenstva.

U nekim državama članicama OEES-a nije neobično da aktualni dužnosnici koriste javne zgrade za potrebe kampanje iako drugi kandidati nemaju takve privilegije. Ovo se također može odnositi na isticanje oglasa kampanje, kao što su transparenti ili plakati, na javnoj svojini. S druge strane, iako se pravila razlikuju diljem područja OEES-a, u nekim državama članicama aktualni dužnosnici koji su se ponovo kandidirali na izborima moraju se povući sa svojih položaja za vrijeme trajanja kampanje.

Kako bi smanjile neprimjerene prednosti aktualnoga položaja na vlasti i njihovu zlouporabu za potrebe ponovnog izbora, neke države članice zabranjuju objavljivanje velikih javnih radova ili programa socijalne pomoći u određenom razdoblju prije izbora. Nije neobično da aktualni dužnosnici predstavljaju ono što su postigli u vrijeme svoga mandata u sklopu kampanje za ponovni izbor, ali kampanje informiranja javnosti koje se plaćaju iz državnog proračuna i objavljuju ili pokreću u vrijeme trajanja izborne kampanje mogu se u nekim slučajevima stalno preklapati s izbornim porukama kandidata i na taj način zbuniti birače u korist aktualnog dužnosnika (aktualnih dužnosnika).

Glavna pitanja:

- Postoji li jasno razdvajanje države od političkih stranaka, kako u zakonu tako i u praksi?
- Postoje li odredbe u zakonu kojima se nastoji umanjiti utjecaj prednosti aktualnog položaja na vlasti?
- Postoje li nedostaci u zakonima ili propisima koje zloupotrebljavaju stranke ili kandidati koji su na položajima vlasti?
- Je li zakon jasan po pitanju zabrana zlouporabe državnih resursa za potrebe vođenja kampanje?
- Je li usvojeno zakonodavstvo protiv korupcije koje bi moglo igrati ulogu u smanjenju zlouporabe javnih resursa ili položaja?
- Sadrži li pravni ili regulatorni okvir zaštitu zaposlenika u javnom sektoru od neprimjerenog pritiska ili poticanja?
- Imaju li kampanje bilo kojeg kandidata nepravednu korist od državnih resursa?
- Postoje li jednaki uvjeti za sve kandidate? Ako ne, koji čimbenici iskrivljuju uvjete?
- Provođe li se postojeći zakoni? Povlače li kršenja za sobom istrage i/ili kazne?
- Jesu li kazne za zlouporabu resursa dovoljno odvraćajuće?

e. Sudjelovanje žena, nacionalnih manjina i osoba s invaliditetom u izbornoj kampanji

Kako se navodi na početku ovoga priručnika, određeni dijelovi izbornih izvješća ODIHR-a trebali bi sadržati detalje o sudjelovanju različitih tradicionalno podzastupljenih skupina u izbornom procesu. Među njima su nacionalne manjine, osobe s invaliditetom i žene. U svojim procjenama okruženja kampanje politički analitičari trebaju posebnu pozornost posvetiti odredbama u pravnim i regulatornim okvirima koje se odnose na ove često marginalizirane skupine i trebaju procijeniti uvjete njihovog sudjelovanja u aktivnostima kampanje i njihovu uključenost u izbore u širem smislu. Također se trebaju osvrnuti na ponašanje relevantnih institucija, uključujući i tijelo za upravljanje izborima i subjekte kojima je mandat specifično da štite prava podzastupljenih skupina. U te svrhe politički analitičar treba održati sastanke s predstavnicima takvih institucija.

Politički analitičar, odnosno analitičar za nacionalne manjine, ako je uključen u misiju, također treba procijeniti razinu sudjelovanja nacionalnih manjina u izbornoj kampanji. Potrebno je ispitati jesu li izbornim kandidatima koji predstavljaju nacionalne manjine osigurane iste mogućnosti za vođenje kampanje kao i drugim kandidatima. Neki od aspekata koje bi analitičari trebali uzeti u obzir pri procjeni su: uživaju li pripadnici nacionalnih manjina, kao pojedinci i kao skupine, pristup ljudskim pravima i temeljnim slobodama u vrijeme kampanje, uključujući u područjima s velikim koncentracijama manjina; mogu li nesmetano biti nazočni na događajima kampanje; mogu li koristiti pogodnosti za kampanju i isticati materijale pod istim uvjetima kao i drugi kandidati; mogu li voditi kampanju na manjinskim jezicima i vode li drugi kandidati ili skupine kampanje usmjerene protiv manjina.²⁴

U stavcima od 30 do 39 OEES-ovog Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine države su članice prepoznale da se “pitanja glede nacionalnih manjina mogu riješiti na zadovoljavajući način samo unutar demokratskog političkog okvira” i da je “poštivanje prava pripadnika nacionalnih manjina u okviru općepriznatih ljudskih prava ključni čimbenik za mir, pravdu, stabilnost i demokraciju u državama članicama.” U Dokumentu se također navodi: “Države članice poštivat će prava pripadnika nacionalnih manjina na djelotvorno sudjelovanje u javnim poslovima, uključujući i sudjelovanje u poslovima glede zaštite i promocije identiteta manjina.”

Važan aspekt ODIHR-ovih aktivnosti glede izbora je promatranje i procjena sudjelovanja osoba s invaliditetom na izborima. Sukladno ODIHR-ovoj metodologiji za promatranje izbora, politički analitičar treba procijeniti imaju li osobe

²⁴ Za više o ovoj temi vidjeti ODIHR-ov [Priručnik za promatranje i promoviranje sudjelovanja nacionalnih manjina u izbornim procesima](#).

s invaliditetom mogućnost da prime informacije od stranaka i kandidata i da sudjeluju u događajima kampanje kako bi donijele odluke o izboru utemeljene na činjenicama i točnim informacijama. Ta procjena također treba uključiti razmatranje mogućnosti kandidata s invaliditetom da slobodno vode kampanju i postojanje jednakih mogućnosti za natjecanje na izborima. Neki primjeri dobre prakse iz područja OEES-a uključuju materijale koje izrađuje država i u kojima se objašnjavaju i promoviraju zakonske obveze političkih stranaka prema CRPD-u; izradu informacija o kampanji, jednako za sve kandidate, koje su specifično namijenjene biračima s oštećenjem sluha ili vida; kao i osiguranje javnih sredstava za dodatne troškove koje mogu snositi kandidati s invaliditetom, kao što su troškovi prijevoza i tumača za znakovni jezik.²⁵

Niz ranije navedenih stavova u **OEES-ovom Kopenhaškom dokumentu iz 1990. godine** zahtijeva od država članica da osiguraju jednaka prava i mogućnosti za sve. Štoviše, u stavku 5.9 Dokumenta države članice su se usuglasile da su “sve osobe jednake pred zakonom i imaju pravo na jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije. Zakon u tome smislu zabranjuje svaku diskriminaciju i jamči svim osobama jednaku i učinkovitu zaštitu od diskriminacije po bilo kojoj osnovi.”

Sve države članice OEES-a priznaju jednakost žena i muškaraca i opredijeljene su promovirati jednake mogućnosti kako bi unaprijedile puno sudjelovanje žena u svim aspektima političkog i javnog života. Razina uključenosti žena u izbornoj kampanji može biti ključni pokazatelj ukupnog vođenja i demokratske prirode izbornog procesa. Politički analitičari u tom smislu trebaju procijeniti sudjelovanje žena u kampanji. Trebaju se upoznati s postojećim pravnim i regulatornim okvirima za kampanje, kao i s internim stranačkim politikama. Trebaju utvrditi sadrže li ti dokumenti posebne mjere potpore sudjelovanju žena, dodatne financijske resurse i/ili medijski prostor za žene kandidatkinje ili stranke s većim udjelom žena koje se natječu na izborima. Također trebaju procijeniti mogućnost žena da vode kampanje, uključujući i u odnosu na manje vidljive aspekte kao što je dostupnost stranačkih financija i resursa za žene kandidatkinje.²⁶ Politički analitičar također treba ispitati sudjeluju li žene aktivno u kampanji i u kojoj mjeri, načine kako im se kandidati obraćaju i kako se odnose prema potrebama žena u biračkom tijelu, kao i to pojavljuju li se i obraća li im se u materijalima i porukama kampanje.

Iako **OEES-ov Kopenhaški dokument** iz 1990. godine sadrži većinu specifičnih opredjeljenja u vezi s izborima i nediskriminacijom, glavni standardi OEES-a o rodnoj jednakopravnosti uvršteni su u Moskovski dokument iz 1991. i Istanbulski dokument iz 1991. te u Povelju za europsku sigurnost i u odluke Ministarskog vijeća.

25 Za više o ovoj temi vidjeti ODIHR-ov [Priručnik o promatranju i unaprjeđenju sudjelovanja osoba s invaliditetom na izborima](#) i ODIHR-ove [Smjernice o unaprjeđenju političkog sudjelovanja osoba s invaliditetom](#).

26 Za više o ovoj temi, vidjeti ODIHR-ov [Priručnik za praćenje sudjelovanja žena na izborima](#).

Politički analitičar treba na isti način pristupiti svim podzastupljenim skupinama: treba procijeniti sudjeluju li u kampanji; mjeru u kojoj im se kandidati obraćaju i uvažavaju njihove potrebe za vrijeme događaja kampanje i u materijalima kampanje; a također treba ustanoviti koji čimbenici otežavaju veće sudjelovanje ovih skupina i koje se mjere eventualno poduzimaju za otklanjanje ovih nedostataka.

Usprkos zapaženim naporima država članica OESS-a da zaštite i promoviraju sudjelovanje podzastupljenih skupina u javnom i političkom životu, u praksi se pokazalo da su predstavnici ovih skupina i dalje izloženi uznemiravanju, zastrašivanju i drugim oblicima nasilja. Podzastupljene skupine su postale ranjivije s pojavom novih medija i društvenih mreža, koje su postale prenositelji negativne, agresivne i zapaljive retorike koja često podstiče na mržnju, pa čak i na nasilje. Huškanje na mržnju često se intenzivira na internetu za vrijeme izbornog razdoblja. Potrebno je da svi relevantni akteri poduzmu dodatne napore, uključujući države članice OESS-a, političke stranke i druge izborne aktere, kako bi zaštitili i promovirali sudjelovanje ranjivih skupina na izborima, a politički analitičar dužan je procijeniti napore različitih aktera za vrijeme izbora.²⁷

Glavna pitanja:

Općenito

- Sadrži li pravni ili regulatorni okvir odredbe za uključivanje podzastupljenih skupina u kampanju? Primjenjuju li se na zadovoljavajući način?
- Jesu li osigurani uvjeti koji omogućuju uključivanje podzastupljenih skupina u kampanju?
- Sudjeluju li podzastupljene skupine aktivno u kampanji? S kojim se ograničenjima suočavaju?
- obraćaju li se, i u kojoj mjeri, političke stranke ili kandidati biračima iz podzastupljenih skupina i/ili uzimaju li u obzir njihove potrebe?
- Izražavaju li se u kampanji negativna osjećanja prema bilo kojoj podzastupljenoj skupini?
- Jesu li vlasti učinkovite u svojim naporima da uklone izazove s kojima se suočavaju kandidati ili birači iz podzastupljenih skupina?
- Dolazi li do nasilja, zastrašivanja ili uznemiravanja – odnosno do poticanja – podzastupljenih skupina za vrijeme kampanje? Ima li primjera zapaljive retorike koja se koristi u kampanji?
- Jesu li ranjive skupine izložene online uznemiravanju na društvenim mrežama?

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

- Djeluju li vlasti proaktivno u svojim naporima da omoguće sudjelovanje podzastupljenih skupina u kampanji?
- Djeluju li vlasti proaktivno u odnosu na pojave nasilja, zastrašivanja i uznemiravanja, odnosno neprimjerenih oblika poticanja, koji se tiču podzastupljenih ili ranjivih skupina?

Nacionalne manjine

- Tamo gdje se često koriste, jesu li kandidati ili birači slobodni i mogu li koristiti jezike nacionalnih manjina za vrijeme kampanje?
- Tamo gdje se često koriste, obraća li se tijekom kampanje biračima iz reda nacionalnih manjina na njihovim jezicima?
- Jesu li dostupna dodatna sredstva za pokrivanje troškova kandidata za prevođenje na jezike nacionalnih manjina?
- Obraća li se u kampanji biračima iz reda nacionalnih manjina i/ili uzimaju li se u obzir njihove potrebe?
- Mogu li birači iz reda nacionalnih manjina donositi odluku o izboru utemeljenu na činjenicama i točnim informacijama?

Osobe s invaliditetom

- Mogu li kandidati i birači s invaliditetom sudjelovati u kampanji? S kojim se preprekama suočavaju kandidati i birači s invaliditetom?
- Obraća li se kampanja biračima s invaliditetom i/ili njihovim potrebama?
- Jesu li dostupna dodatna sredstva za potrebe izjednačavanja uvjeta za kandidate s invaliditetom? Jesu li dostupna za pomoć kandidatima da dopru do birača s invaliditetom?
- Mogu li birači s invaliditetom donositi odluku o izboru utemeljenu na činjenicama i točnim informacijama?

Sudjelovanje žena

- Sudjeluju li žene aktivno u kampanji i kao kandidati i kao birači?
- Koji čimbenici ograničavaju veće sudjelovanje žena u kampanji?
- Jesu li uvedene posebne mjere potpore uključivanju žena u kampanju?
- Jesu li dostupni resursi, uključujući i izravno i neizravno državno financiranje za kampanju, koji podržavaju uključivanje žena kandidatkinja ili ujednačavanje uvjeta?
- Imaju li političke stranke interne mehanizme poticaja za promoviranje sudjelovanja žena?
- Pojavljuju li se žene u kampanji? Obraćaju li se kandidati ženama ili njihovim potrebama u svojstvu birača?

f. Druga relevantna razmatranja

i. Trajanje razdoblja kampanje

Dobra je praksa da razdoblje kampanje bude utvrđeno zakonom ili administrativnim propisima kako bi se osigurale jednake mogućnosti za sve kandidate da provedu kampanju i predstave svoje kandidature slobodno i bez neprimjerenih ograničenja. U tu svrhu izborna kampanja treba imati jasno definiran početak koji se jednako primjenjuje na sve kandidate. Razdoblje kampanje treba trajati dovoljno dugo da omogući političkim strankama i kandidatima da osmisle i implementiraju svoje strategije kampanje i da djelotvorno informiraju biračko tijelo o svojim platformama i programima.

Politička opredjeljenja sugeriraju da su razumna ograničenja dopuštena u odnosu na neke aktivnosti tijekom razdoblja kampanje, kao što je zabrana vođenja kampanje neposredno pred dan izbora (tzv. razdoblje ‘izborne šutnje’) kako bi se biračima ostavilo prostora za razmišljanje i zaštitilo njihovo pravo da glasuju bez neprimjerenog pritiska. Slično tomu, moguće je ograničiti objavljivanje rezultata izbornih anketa prije glasanja ili izlazne ankete prije okončanja glasanja na dan izbora. Iako su takva ograničenja u nekim slučajevima prihvatljiva, široke zabrane objavljivanja anketa povlače za sobom zabrinutost o usklađenosti s načelom slobode izražavanja i prava na primanje i prenošenje informacija.

Glavna pitanja:

- Je li službeno razdoblje kampanje utvrđeno u zakonu ili drugim propisima? Poštuju li svi kandidati i treće strane taj vremenski raspon?
- Je li službeno razdoblje predviđeno za kampanju dovoljno?
- Imaju li kandidati jednako vremena i mogućnosti natjecati se za vrijeme kampanje?
- U slučaju da postoje, pridržavaju li se svi kandidati i treće strane propisa o izornoj šutnji?

ii. Prekomjerna regulacija kampanje

Prekomjerna regulacija aktivnosti kampanje u nekim slučajevima može biti suprotna slovu i duhu međunarodnih standarda za demokratske izbore. Najčešći primjeri pretjerano reguliranih okruženja za kampanju su:

- obveza pribavljanja dozvole za održavanje događaja kampanje;
- odredbe o obvezatnoj najavi vlastima nerazumno dugo prije događaja;
- zabrane vođenja kampanje na središnjim lokacijama;
- procedure za odobrenje materijala, poruka i slogana kampanje ili veličine/formata plakata i postera i
- druge administrativne prepreke koje nepotrebno i pretjerano opterećuju ako ne i onemogućuju organizaciju i vođenje djelotvorne kampanje.

Neizravne prepreke uključuju visoke pragove standarda sigurnosti za masovna okupljanja, visoke troškove policijske zaštite i ekipa za čišćenje ili slične mjere koje otežavaju vođenje aktivnosti za kandidate, a naročito za stranke i kandidate iz oporbe koji imaju manje resursa i slabije organizacije.

Glavna pitanja:

- Kako je vođenje kampanje regulirano zakonom i drugim aktima, kao što su akti tijela za upravljanje izborima?
- Je li razina regulacije kampanje primjerena održavanju demokratskih izbora?
- Jesu li kandidati suočeni s bilo kakvim neprimjerenim ograničenjima, prema zakonu ili u praksi, u organiziranju ili vođenju kampanje?
- Jesu li zakoni i propisi pravedni i primjenjuju li se jednako i dosljedno?
- Jesu li se sami kandidati dogovorili o samoregulaciji, primjerice, tako što su potpisali zajednički kodeks ponašanja ili na neki drugi izričit način?

iii. Dešavanja nakon izbora

U rijetkim slučajevima izborni kandidati nastavljaju s agitiranjem ili aktivnostima komunikacije s javnošću i nakon dana izbora ili zakonski propisanog razdoblja kampanje. U kontekstima u kojima do toga dođe, takve pojave trebaju biti uvrštene u dio ODIHR-ovih izvješća o izborima koji se tiče dešavanja nakon izbora. Za opis i procjenu tih aktivnosti zadužen je politički analitičar.

Takve pojave često su dio protesta kandidata ili birača, često iz oporbe, koji na taj način izražavaju nezadovoljstvo načinom na koji je proveden izborni proces ili njegovim ishodom. Kada procjenjuje dešavanja nakon izbora, politički analitičar treba uzeti u obzir poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda i mogućnost izbornih aktera (birača, kandidata, organizacija civilnoga društva) da održe javne događaje i proteste, treba identificirati ključne zahtjeve i poruke s poslijeizbornih događaja, bili oni mirni ili nasilni, i treba precizirati ulogu vlasti, policije ili pružatelja sigurnosnih usluga na takvim događajima.

Glavna pitanja:

- Poštuju li se ljudska prava i temeljne slobode u poslijeizbornom razdoblju?
- Je li izbornim kandidatima i drugim akterima dopušteno održavati javne događaje nakon dana izbora?
- Tko su glavni organizatori takvih događaja?
- Koje su ključne poruke s tih događaja?
- Koliko su ti događaji veliki i rasprostranjeni?
- Jesu li ti događaji mirni ili nasilni? Koliko je učestalo izbijanje nasilja?
- Koja je uloga policije, pružatelja sigurnosnih usluga i drugih javnih vlasti na tim događajima? Je li došlo do prekomjerne uporabe sile od strane policije ili pružatelja sigurnosnih usluga?

2. Procjena vođenja kampanje

Iako drugi analitičari iz glavnog tima mogu obratiti pozornost na neke političke informacije ili informacije o izbornoj kampanji, politički analitičar ima ukupnu odgovornost za procjenu izborne kampanje. Pored uredskog istraživanja i pravne analize, politički analitičar obično se susreće s velikim brojem i širokom lepezom aktera. Na tim će sastancima izričito pitati kandidate i druge izborne aktere o postojanju zabrinutosti glede dijelova pravnoga okvira koji se tiču vođenja kampanje, kao i o primjeni zakona, a naročito aspekata izloženih u prethodnim poglavljima. Analitičar naravno treba razgovarati o iskustvima kandidata pri vođenju kampanje, njihovim programima ili temama kojima se bave, kao i o metodama i strategijama koje planiraju koristiti.

Politički analitičari komuniciraju s predstavnicima političkih stranaka i kandidatima; kako bi zadržali nepristranost, uvijek trebaju pomno isplanirati ove sastanke, biti svjesni kako i kada šalju pozive i pobrinuti se da saslušaju glasove sa svih strana političkog spektra. Iako možda neće uvijek biti moguće postići savršen balans, treba stremiti ka reprezentativnoj mješavini i imati na umu vanjske percepcije misije i načina na koji vodi svoje poslove, kao i subjekata s kojima se sreće.

Politički analitičari trebaju triangulirati nalaze sa sastanaka s kandidatima. Jedan način da to učine je da ih usporede s uvidima iz razgovora s drugim sugovornicima. Primjerice, lokalne skupine za strateško promišljanje ili stručnjaci za politike mogu pružiti dodatni kontekst za razumijevanje konkretnih događaja ili dešavanja. Skupine civilnoga društva i regionalne ili lokalne udruge mogu biti dobri izvori informacija ili specijaliziranih znanja iz svojih specifičnih polja aktivnosti. Predstavnici diplomatske zajednice, koji sami nisu aktivni akteri u izbornom procesu, mogu pružiti uvide koje nacionalni sugovornici propuštaju ili ne žele podijeliti. Politički analitičari trebaju pomno procijeniti različite perspektive od raznolikog skupa sugovornika prije nego donesu vlastitu procjenu.

Kada bira sugovornike i priprema se za sastanke, političkom će analitičaru koristiti razgovor s asistentom koji bi trebao biti dobro upoznat s politikom i skorašnjim dešavanjima u zemlji. Nacionalne kolege mogu naročito doprinijeti prenošenjem korisnih informacija o kontekstu prije sastanka. Oni će obično biti nazočni na sastancima i često raditi kao prevoditelji u slučaju jezične barijere. Važno je razviti dobar radni odnos s asistentom: politički analitičari moraju jasno naznačiti svoja očekivanja, ciljeve i preferirane metode rada kako bi omogućili dobru suradnju, a time unaprijedili i uspješnost promatranja, prikupljanja i analize podataka. Također moraju naglasiti

da će se o nepristranosti misije suditi i na temelju ponašanja svih njezinih članova na sastancima sa sugovornicima.

Jednako je važno imati na umu da domaći državljani, kojih se izbori neminovno izravno tiču, neće uvijek biti neutralni ili percipirani kao neutralni, pogotovo u odnosu na sporna politička pitanja. Svi članovi misije pridržavaju se Kodeksa ponašanja, ali zbog dužnosti svojih kontakata s političkim akterima, politički analitičar i njegov ili njezin nacionalni kolega uvijek trebaju posvetiti posebnu pozornost zaštiti svoje nepristranosti.

a. Sastanci s izbornim kandidatima

Politički analitičar treba se sastati sa što više političkih stranaka i kandidata. Ako nije moguće obaviti sastanke sa svim ključnim akterima, politički analitičar u svakom slučaju treba nastojati održati sastanke s najreprezentativnijim uzorkom političkih aktera i kandidata: onih koji su na vlasti ili je podržavaju, kao i onih koji su oporba; kandidata koje su nominirale formacije zastupljene u zakonodavnom tijelu, kao i onih koji nisu zastupljeni u parlamentu.

U istome smislu, politički analitičar se treba sastati s političkim skupinama koje nisu nominirale kandidate, između ostalog kako bi razumio razloge za tu odluku i utvrdio postoje li neprimjerena ograničenja u zakonodavstvu ili praksi. Slično tomu, kada postoji problem onemogućavanja registracije kandidata, može biti potrebno sastati se s pogođenim pojedincima ili njihovim predstavnicima ako ovi prvi ne mogu biti nazočni na sastanku (npr. zato što su u egzilu ili su lišeni slobode) kako bi se utvrdilo je li prekršeno njihovo pravo da budu birani.

Iako postoje dobri razlozi za sastanke s najvećim stranačkim formacijama ili najvidljivijim političkim igračima, jednako je važno odvojiti vrijeme i za razgovor sa sekundarnim akterima kako bi saslušali njihove zabrinutosti i poglede na proces, uključujući i po pitanju njihovih mogućnosti da se natječu na jednakopravnoj osnovi. Iako smještenost u glavnom gradu može predstavljati logističke izazove kod sastanaka s regionalnim akterima, korisno je izravno saslušati glasove iz drugih dijelova zemlje, a ne samo posredstvom dugoročnih promatrača. Ovo je osobito relevantno za države članice s izraženim regionalnim identitetima ili značajno decentraliziranim političkim sustavima. Stoga, pored vremena predviđenog za sastanke i analizu, politički analitičar treba planirati i vrijeme za putovanja. Važno je da politički analitičar nastoji održati sastanke s predstavnicima marginaliziranih skupina, uključujući žene, osobe s invaliditetom i pripadnike nacionalnih

manjina ili s drugim skupinama koje su eventualno u nepovoljnom položaju, uključujući i one izvan glavnoga grada.

Politički analitičar će često biti u pratnji šefa misije na sastancima s ključnim političkim sugovornicima ili kandidatima, pa treba odvojiti vrijeme za informiranje šefa ili šefice misije prije takvih sastanaka. Dobra praksa kaže da se sa sugovornicima treba sastajati u njihovim uredima. Umjesto da prikuplja informacije samo iz razgovora, politički analitičar treba nastojati iz prve ruke promatrati aspekte dnevnih aktivnosti političkih stranaka i drugih relevantnih aktera u jeku izborne kampanje. Izravni utisci mogu biti od neprocjenjive vrijednosti za analizu okruženja kampanje jer opažanjima daju živost i pružaju razinu detaljnosti činjenicama koja se ne može uvijek postići samo kroz razgovor. Politički analitičar treba biti sposoban preuzeti vodstvo na sastancima, ali se mora suzdržati od 'navođenja' kako ne bi zapao u zamku da samo potvrdi svoja prvobitna shvaćanja. Najbolje je izučiti glavne kontekstualne informacije i o organizaciji i o samim sugovornicima. Pitanja treba pripremiti unaprijed, ali ih ne treba čitati za vrijeme sastanka kako bi se omogućilo da razgovor prirodno teče. Dobra praksa kaže da treba pripremiti i rezervne teme. Važno je ostati fleksibilan i prilagoditi očekivanja tijekom sastanka. Politički analitičari trebaju biti spremni, u nedostatku vremena, izostaviti neka pitanja te uspostaviti naknadni kontakt kako bi razjasnili najvažnija pitanja i upotpunili svoja saznanja. U nekim će slučajevima analitičari morati tražiti sastanak s predstavnicima na radnoj razini kako bi popunili preostale praznine.

i. Teme kampanje

Sastanci političkih analitičara s kandidatima obično se vrte oko mnogih pitanja koja su u prethodnim poglavljima označena kao glavna pitanja. Pored toga, važno je osvrnuti se i na temu platformi kampanja kandidata. Iako se mnoge političke stranke i kandidati usmjeravaju na usku problematiku koja je najpopularnija kod biračkog tijela, izbornim kampanjama često dominira nekoliko tema. Pošto čine pozadinu izbora, neke od ovih tema mogu već biti uvrštene u dio o političkom kontekstu, posebice ako njihov značaj seže dalje od samih izbora. Među njima mogu biti pitanja sustavne korupcije, velike socijalne reforme, vanjskopolitička usmjerenja zemlje, rat ili drugi domaći ili vanjski oružani sukobi.

U dijelu izvješća posvećenom okruženju kampanje treba navesti neke od tema koje kandidati uvrštavaju u svoje kampanje, a s druge strane se treba osvrnuti i na to jesu li neke teme marginalizirane ili izostavljene. Kada procjenjuje kampanju, politički analitičar treba nastojati analizom povezati predizborni kontekst tema koje se ističu u kampanji. Može biti važno ukazati i na odsustvo debate o problematici koja dominira nekim aspektima

političkog života iz razloga kao što su slabost oporbe ili strateško usmjerenje kampanje.

Slobodna i istinski pluralistička kampanja nužno uključuje mnoštvo različitih mišljenja o prijedlozima politika za svaku konkretnu temu, a naročito za teme od državnog značaja. Živa debata i pluralnost stajališta predstavljaju nužne sastojke konkurentne izborne kampanje. Pored oslanjanja na odgovore sugovornika i opažanja dugoročnih promatrača, politički analitičar također treba utvrditi i pratiti teme o kojima se govori u medijima i na društvenim mrežama. Ovo je suštinski važno za utvrđivanje pitanja koja dominiraju izborima i motiviraju biračko tijelo, a ključno je za utvrđivanje jesu li birači mogli donijeti odluku o izboru utemeljenu na činjenicama i točnim informacijama.

ii. Metode kampanje

Pored vođenja kampanje u medijima, kandidati u većini država članica OEES-a uglavnom se oslanjaju na dvije tradicionalne metode dopiranja do birača tijekom izbora: isticanje vizualnih materijala kampanje (plakati, transparenti, poster i letci itd.) i susreti s biračima (skupovi, manja okupljanja, demonstracije, štandovi, posjeti od vrata do vrata itd.). Ova sredstva ponekad su nadopunjena kampanjama telemarketinga, slanjem poruka poštom ili SMS-om. U skorije su se vrijeme aktivnosti kampanje sve više premjestile u prostor interneta, ili u *online* izdanja tiskanih ili elektroničkih medija ili na nove medije koji postoje samo na internetu. Sukladno tomu, društvene mreže sada igraju važnu ulogu u izbornim kampanjama. Politički analitičar treba nastojati postignuti dobro razumijevanje metoda kojima se kandidati koriste u vođenju svojih kampanja i razloga zašto se opredjeljuju baš za te metode, a ne neke druge. S obzirom na sve veći značaj vođenja kampanje na društvenim mrežama, ODIHR je u okviru svojih aktivnosti u vezi s izborima izdao zasebne smjernice za procjenu ove teme.

Tijekom sastanaka s izbornim kandidatima politički analitičar treba postaviti pitanja o njihovoj slobodi da ističu vizualne materijale kampanje, kao i o njihovim pogledima na jednakost mogućnosti za političke i stranke i kandidate na izborima. Analitičar treba nastojati ustanoviti jesu li kandidati zabrinuti po pitanju dodjele prostora za objavljivanje ili distribuciju materijala kampanje; suočavaju li se s ograničenjima kada organiziraju svoje događaje ili kada ističu ili dijele svoje materijale i jesu li cijene za isticanje plakata, transparenta, postera i drugih vizualnih materijala javno dostupne i jednake za sve kandidate. Također treba ispitati postoji li obveza dostavljanja informacija o sponzoru i tiraži oglasa i primjenjuje li se u praksi jednako na sve. Ovu procjenu treba provesti usporedo s nalazima regionalnog

promatranja dugoročnih promatrača. Ovi aspekti detaljno su razmotreni u poglavlju IV.

Slično tomu, politički analitičar treba ustanoviti koji se propisi primjenjuju na održavanje susreta s biračima, bila to mala okupljanja ili masovni skupovi. Potrebno je otkriti suočavaju li se kandidati s neprimjerenim ograničenjima kada organiziraju ili održavaju događaje. Analitičar također mora ispitati uživaju li kandidati jednak pristup javnim prostorima i objektima; jesu li procedure za najavu događaja kampanje jednostavne, transparentne i pravedne i ponašaju li se službenici za provedbu zakona i drugi pružatelji sigurnosnih usluga nepristrano prema svim kandidatima. I ova se procjena velikim dijelom treba oslanjati na zaključke iz promatranja dugoročnih promatrača raspoređenih diljem zemlje.

b. Sastanci s drugim akterima

i. Organizacije civilnog društva, stručna javnost i akademska zajednica

Politički analitičari trebaju nastojati sastati se sa što širom lepezom stručnjaka koji mogu produbiti njihovo razumijevanje političkog ambijenta i okruženja kampanje i pružiti empirijske uvide. Iako je važno ustanoviti jesu li ovi sugovornici povezani s ili naklonjeni specifičnim političkim akterima, neki od njih će vjerojatno biti neutralni i mogu pružiti nijansirana i dobro obaviještena tumačenja činjenica i događaja. U kontekstima gdje je manje vjerojatno da će biti tolerancije za glasove neistomišljenika, može biti potrebno naći sugovornike izvan glavnih institucija kako biste čuli neutralnije/nepristrane procjene.

Pri odabiru sugovornika često je preporučljivo obratiti se za savjet pojedincima koji su bolje upoznati sa zemljom kako biste identificirali najprimjerenije institucije i ličnosti. Vodeća sveučilišta i istraživački instituti dobra su polazna točka. Skupine za strateško promišljanje i centri za analizu politika mogu biti izvor dodatnih kontakata i informacija o specifičnim pitanjima. Važno je procijeniti jesu li određeni sugovornici neovisni ili su možda, a naročito kada ovise o državnoj potpori, manje slobodni podijeliti kritička stajališta. U kontekstima gdje su organizacije civilnoga društva ideološki podijeljene važno je imati balans stajališta kako biste stekli sveobuhvatnije razumijevanje ukupnog okruženja.

Predstavnici ‘trećeg sektora’, odnosno domaće organizacije civilnoga društva čine važan izvor informacija o općoj političkoj situaciji u zemlji, ali i o okruženju izbora i kampanje. Politički analitičar treba se sastati s organizacijama za ljudska prava i sa skupinama koje su naročito aktivne na polju izbora, uključujući građane promatrače izbora, često zajedno s izbornim

ili pravnim analitičarima. Konačno, institucije koje zastupaju interese podzastupljenih ili marginaliziranih skupina, kao što su žene, nacionalne manjine, osobe s invaliditetom i mladi, mogu činiti dragocjene resurse kada je riječ o pitanjima sudjelovanja ovih skupina na izborima i u političkom životu općenito.

Jedna ključna stvar koju treba imati na umu je da u nekim kontekstima skupine koje se formalno nazivaju nevladinim organizacijama ili organizacijama javnoga interesa u stvarnosti mogu biti osnovane ili financirane od države. Neki od ovih subjekata neće nužno predstavljati neovisne glasove. Ovo je ključna distinkcija, ali ipak ne bi trebala odvratiti političkog analitičara od razgovora s predstavnicima ovih organizacija: takvi sastanci često mogu polučiti zaključke o načinima na koje se državni resursi koriste za davanje prednosti aktualnoj opciji ili opcijama na vlasti. Analitičari trebaju uvijek razmotriti kako izvori financiranja mogu utjecati na nepristranost ili poglede različitih organizacija na izbore.

ii. Međunarodna zajednica

Aktivnosti ODIHR-a u vezi s izborima održavaju redovite kontakte s diplomatskom zajednicom, uključujući i putem 'brifinga za veleposlanstva' predstavnika misija država članica OEES-a u zemlji domaćinu. Pored toga, politički analitičar često će biti u pratnji šefa misije na sastancima sa sugovornicima iz rezidentne međunarodne zajednice.

Dobra je praksa da politički analitičar uspostavi izravne kontakte i zasebne sastanke s osobljem rezidentne međunarodne zajednice. Kada se radi o multilateralnim misijama, jedno očito polazište je (stalno) predstavništvo OEES-a ako takvo postoji u državi članici. Nadalje, UN i neke agencije UN-a, kao što su Razvojni program Ujedinjenih naroda (UNDP) ili UN Women, mogu biti dobri izvori informacija o politici u državi, uključujući i izbore. Neke od ovih organizacija često su izravno uključene u programe kojima je cilj unaprijediti dobro upravljanje i političko sudjelovanje.

Drugi sugovornici mogu biti Vijeće Europe, CIS ili Svjetska banka, kao i niz drugih, manjih foruma. Na koncu, ali ne i manje važno, međunarodne nevladine organizacije, uključujući i one aktivne u oblasti potpore izborima i promatranja izbora, ali i tijela koja su više usmjerena na politička ili društvena pitanja, uključujući i političke fondacije, mogu biti izvori korisnih informacija.

Važno je napomenuti da međunarodni akteri nisu izravno uključeni u izborni proces. Istodobno, oni predstavljaju interese svojih zemalja, pa stoga objektivnost njihovih stajališta ne treba uzimati zdravo za gotovo. Kao i u svim drugim slučajevima, važno je da politički analitičar triangulira nalaze, nastojeći potvrditi informacije i donijeti balansirane procjene određenih događaja ili dešavanja.



POGLAVLJE IV

NALAZI DUGOROČNIH PROMATRAČA O KAMPANJI

1. Uloga koordinatora dugoročnih promatrača u promatranju izborne kampanje

ODIHR-ova metodologija promatranja izbora oslanja se na kolektivne nalaze cijele misije, a ne na individualne procjene, bez obzira na to potječu li one od analitičara ili tima dugoročnih promatrača. Dugoročna i regionalna pokriivenost koju promatračke misije ODIHR-a uspostave za vrijeme izbornog procesa osiguravaju da misije budu u dobrom položaju za promatranje trendova diljem zemlje i njihovo uvrštavanje u ukupnu procjenu.

Kao član glavnog tima sa sjedištem u glavnom gradu, koordinator dugoročnih promatrača, zajedno s različitim analitičarima, nastoji od dugoročnih promatrača raspoređenih diljem zemlje sustavno prikupiti informacije o istim temama, uključujući i teme o vođenju kampanje. Kritična masa informacija o istoj temi otkriva sustavne obrasce koji čine temelj za analizu, procjenu, zaključke i preporuke misije.

Koordinator dugoročnih promatrača igra temeljnu ulogu u konsolidiranju regionalnih nalaza o izbornoj kampanji. Budući da čini poveznicu između dugoročnih promatrača i glavnog tima, sva komunikacija ide preko koordinatora za dugoročne promatrače koji se brine o tome da se na učinkovit i racionalan način dugoročnim promatračima šalju i da se od njih primaju relevantne informacije, novosti i pojašnjenja. U praksi to znači da se koordinator dugoročnih promatrača s jedne strane bavi pitanjima glede sadržaja, a s druge operativnim pitanjima. Ovo je poglavlje izričito usmjereno na specifične aspekte rada koordinatora dugoročnih promatrača i pruža praktične smjernice koordinatoru dugoročnih promatrača i političkom analitičaru za promatranje izborne kampanje.

Kako bi političkom analitičaru pružio djelotvornu potporu u razumijevanju vođenja i sadržaja kampanje na regionalnoj razini, koordinator dugoročnih promatrača treba:

- redovito biti u kontaktu s političkim analitičarom kako bi prikupio novosti ili informacije relevantne za dugoročne promatrače; po istoj logici, politički analitičar treba proaktivno pristupiti koordinatoru dugoročnih promatrača i obavijestiti ga ili nju o pitanjima relevantnim za dugoročne promatrače;
- političkom analitičaru skrenuti pozornost na obrasce koji se pojavljuju u određenim regijama, kao što su potencijalna kršenja opredjeljenja, odbijanje pristupa (npr. mjestima za kampanju) ili kampanja blaćenja usmjerena protiv određenog kandidata, i razgovarati o mogućnostima za propratne aktivnosti dugoročnih promatrača;
- prikupljati relevantne informacije za dnevne brifinge (koji se šalju svim timovima dugoročnih promatrača šest puta tjedno);
- s političkim analitičarom prodiskutirati i usuglasiti niz sugeriranih glavnih pitanja i prioriteta promatranja za dolazeće razdoblje promatranja i
- surađivati s političkim analitičarom i zamjenikom šefa misije na pripremi izvješća misije kako bi se pobrinuo da regionalni nalazi budu točno preneseni i da podržavaju ukupnu procjenu misije.

2. Komunikacija s dugoročnim promatračima

Kada zaprimi bilo koju vrstu izvješća od dugoročnog promatrača, bilo to izvješće o promatranom skupu ili o kršenju propisa o kampanji, koordinator dugoročnih promatrača mora prvo ustanoviti relevantnost toga izvješća za promatranje. To podrazumijeva da će utvrditi jesu li ispunjena temeljna načela ODIHR-ove metodologije promatranja. Podroban proces analize koordinatora dugoročnih promatrača uključuje sljedeće korake:

- provjeriti daje li izvješće osvrt na glavna pitanja: gdje, kad, tko, što, zašto i, ako je relevantno, koliko često je promatranje obavljeno;
- pojasniti informacije koje možda neće biti jasne čitatelju koji nije upoznat s regionalnim kontekstom;
- razmotriti potrebu da se pribave informacije iz dodatnih izvora koji nisu povezani s onima s kojima se tim dugoročnih promatrača već susreo i
- ispitati procjenu tima dugoročnih promatrača u odnosu na činjenice i analizu koja je predstavljena, a po potrebi o tome dodatno razgovarati s timom dugoročnih promatrača.

Koordinator dugoročnih promatrača prima mnoštvo izvješća koja se tiču široke lepeze sadržaja glede kampanje koje proizvodi mnoštvo timova dugoročnih promatrača. Informacije moraju biti organizirane, strukturirane i integrirane na koherentan i sustavan način kako bi bile lako pristupačne političkom analitičaru i drugim članovima misije. Kod određenih tipova informacija koordinator dugoročnih promatrača treba izvući, objediniti i evidentirati u registrima ili bazama podataka, koje će obično izraditi zajedno s političkim analitičarom, ključne informacije izvučene iz različitih izvješća dugoročnih promatrača (objašnjeno detaljnije u produžetku teksta).

Budući da je na vrhu lanca komunikacije – a na temelju informacija prikupljenih od raznih timova dugoročnih promatrača, kao i od političkog analitičara – koordinator dugoročnih promatrača je u najboljem položaju pružiti djelotvorne smjernice dugoročnim promatračima o promatranju kampanje. Dodjeljivanje zadataka i pružanje smjernica od ključnog su značaja za sustavno i sveobuhvatno promatranje. Sustavno i sveobuhvatno promatranje uključuje informacije iz što više regija o istoj temi i iz istoga razdoblja izvještavanja. Time se omogućuju regionalne usporedbe koje otkrivaju obrasce/trendove i odstupanja.

Glede vođenja izborne kampanje, dugoročni promatrači tipično traže smjernice ili pojašnjenja od glavnog tima o sljedećem: zabrane zlouporabe državnih resursa za vođenje kampanje; koje se informacije mogu koristiti u izvješćima misije i obratno,

zašto se neki nalazi ne mogu uvrstiti u izvješća; kako se postaviti prema izbornom kandidatu koji sustavno odbija susret s timom; kako procijeniti vjerodostojnost izvora; gdje završava promatranje, a počinje miješanje i što tim može poduzeti kako bi potkrijepio navode o praksama koje se kose s međunarodnim standardima i/ili krše nacionalne propise o kampanji.

U tome pogledu koordinator dugoročnih promatrača treba:

- pružati potporu dugoročnim promatračima tijekom cjelokupnog razdoblja promatranja kako bi osigurao da se ODIHR-ova metodologija promatranja dosljedno primjenjuje – što znači da opažanja i procjene izborne kampanje mogu zadovoljiti interne i eksterne provjere;
- pobrinuti se da dugoročni promatrači imaju optimalnu količinu informacija potrebnih za rad;
- obavještavati dugoročne promatrače o prioritetima promatračke misije za naredni tjedan;
- odrediti prioritet i dodijeliti specifične zadatke na temelju konzultacija s političkim analitičarom i
- odgovoriti na pitanja dugoročnih promatrača kroz formalne i neformalne kanale komunikacije.

3. Dodjeljivanje zadataka i pružanje smjernica dugoročnim promatračima

Budući da ima sveobuhvatni pregled svih aktivnosti dugoročnih promatrača, u vezi i sa sadržajem i s operativnim aspektima, koordinator je u najboljem položaju pobrinuti se da zahtjevi za informacijama analitičara misije budu razumni, fokusirani i da doprinose optimalnoj uporabi ograničenih resursa. Stoga koordinator dugoročnih promatrača treba filtrirati i poredati zahtjeve po prioritetu na temelju diskusija s analitičarima i konzultacija o pitanjima izborne kampanje s političkim analitičarom.

Prvi susret između političkog analitičara, koordinatora i dugoročnih promatrača je za vrijeme brifinga za dugoročne promatrače na početku misije. Ton i način na koji se informacije, uključujući i o političkom kontekstu ili predstojećoj izbornoj kampanji, prenose dugoročnim promatračima mora u širem smislu poštovati jedno od temeljnih metodoloških načela ODIHR-a – mora se držati samo činjenica. Sugestivne izjave koje ukazuju na osobna mišljenja nisu sukladna ODIHR-ovoj metodologiji za promatranje izbora.

Većina činjenica koje se iznose na brifingu za dugoročne promatrače poklapaju se s onima iz ODIHR-ovog izvješća Misije za procjenu potreba (NAM). Za vrijeme brifinga i prvih tjedana koje timovi dugoročnih promatrača provedu u regijama, politički analitičar (i drugi analitičari) ne treba dugoročnim promatračima davati uska ili sugestivna pitanja. Umjesto toga, dugoročne promatrače treba ohrabriti da široko obuhvate teme koje razmatraju kako bi stekli široko razumijevanje političkog konteksta u regiji.

Putovanje promatranja počinje širinom koja dolazi od intelektualne otvorenosti, radoznalog uma i svijesti o vlastitim preduvjerenjima i pretpostavkama koje smo stekli tijekom cijelog života. Postupno, kroz izravno promatranje i informacije prikupljene na sastancima sa širokim spektrom sugovornika, dugoročni promatrači se metaforički kreću od vrha lijevka prema dolje, do njegovog najužeg segmenta, formirajući mišljenja i donoseći zaključke i procjene. ***The Handbook for Long-Term Observers: Beyond Election Day Observation*** pruža dugoročnim promatračima niz predloženih pitanja za sugovornike koji pokrivaju različita tematska područja, uključujući i izbornu kampanju. Ova glavna pitanja treba postavljati sustavno što većem broju sugovornika kako bi se osigurala dosljednost pitanja o kojima se razgovara i omogućilo djelotvorno unakrsno provjeravanje i triangulacija informacija.

U svrhu smislene i djelotvorne komunikacije i smjernica, politički analitičar treba nastojati koordinatora i dugoročne promatrače pravodobno obavještavati o zbivanjima diljem zemlje, uključujući i o relevantnim informacijama sa sastanaka sa sugovornicima u glavnom gradu. Nekoliko je ključnih alata koje koordinador dugoročnih promatrača i politički analitičar trebaju razmotriti kada odlučuju o vremenskom rasporedu zadataka za dugoročne promatrače. To su:

Izborni kalendar – koji izrađuju tijela za upravljanje izborima s rokovima za ključne aktivnosti u vezi s izborima koji se primjenjuju na različite institucije. To je javni dokument i često je vrlo detaljan. Misija priprema sažetu verziju radi preglednosti i ističe rokove relevantne za timove dugoročnih promatrača. Politički analitičar će, primjerice, htjeti znati ispunjava li lokalna administracija svoje dužnosti u vezi s izborima prema kalendaru. Te dužnosti mogu podrazumijevati: pravodobnu raspodjelu javnih prostora za događaje kampanje ili za isticanje materijala, uklanjanje plakata na početku izborne šutnje itd.

Kalendar misije – koji sadrži rokove za izvješća dugoročnih promatrača i javna izvješća misije. Koordinator dugoročnih promatrača mora se pobrinuti za pravodobno dostavljanje izvješća iz regija kako bi bili uključeni u izvješća misije. Kalendar misije uključuje rokove za objavljivanje izvješća misije, a time je definiran i raspored izvještavanja za dugoročne

promatrače. Za točnost izvještavanja je važno da dugoročni promatrači pravodobno dostavljaju svoja izvješća i da se ostavi dovoljno vremena kako bi koordinatorski tim s timom prodiskutirao eventualne zabrinutosti i kako bi dugoročni promatrači mogli dostaviti naknadne informacije.

Tjedni sažetak dugoročnih promatrača – (detaljnije obrazložen u produžetku teksta) pruža sažetak informacija glede kampanje iz regija i ističe trendove opažene tijekom vođenja kampanje u danom razdoblju izvještavanja. Pored toga, sažetak pomaže političkom analitičaru da posredstvom koordinatorskog tima usmjeri pozornost dugoročnih promatrača prema prioritetima i pokrene raspodjelu zadataka dugoročnim promatračima. Primjetno je, ako se u sažetku spominje da su neki timovi opazili skrnavljenje plakata određenog kandidata, politički analitičar može zatražiti povratne informacije od svih timova o tome jesu li i oni opazili istu pojavu ili pitati jesu li se timovi susreli s predstavnicima toga kandidata kako bi stekli uvid u njegovo mišljenje i saznali za aktivnosti koje se poduzimaju ili planiraju.

Memorandum o propisima za kampanju – izrađuje ga politički analitičar, često u konzultaciji s pravnim analitičarom. Dugoročni promatrači trebaju imati jasno razumijevanje nacionalnog zakonodavstva i propisa o kampanji kojim će se voditi njihove odluke o tome na što osobito obratiti pozornost. Pored toga, razumijevanje propisa o kampanji od ključnog je značaja za točnu procjenu razine usklađenosti s nacionalnim zakonodavstvom. Ovaj dokument treba sadržati specifična pitanja koja dugoročni promatrači trebaju imati na umu pri promatranju kampanje i sugerirana glavna pitanja za sugovornike.

Sugerirana glavna pitanja pri izradi memoranduma o propisima za kampanju uključuju:

- ✓ Tko je ovlašten za vođenje kampanje?
- ✓ Koje su metode vođenja kampanje dopuštene? I obratno, koje su metode izričito zabranjene?
- ✓ Koji se propisi primjenjuju na vanjske skupove i na događaje kampanje u zatvorenom prostoru?
- ✓ Koji se propisi primjenjuju na materijale kampanje?
- ✓ Koji se propisi odnose na korištenje državnih resursa za vođenje kampanje?
- ✓ Koji se propisi odnose na korištenje službenog položaja za vođenje kampanje?
- ✓ Jesu li neke aktivnosti kampanje jasno propisane i, ako jesu, koje?

Pitanja koja treba imati na umu pri dodjeli zadatka i usmjeravanju dugoročnih promatrača:

- Jesu li glavna pitanja kojima se usmjerava rad timova dugoročnih promatrača formulirana neutralno, otvoreno i jasno?
- Sadrže li dnevna izvješća podsjetnike na predstojeće rokove u vezi s kampanjom i na ono što se od timova dugoročnih promatrača očekuje da promatraju i kasnije uvrste u svoja izvješća?
- Imaju li dugoročni promatrači dovoljno informacija od glavnog tima (dopisi, zapisi sa sastanaka, novosti u dnevnom izvješću itd.) kako bi razumjeli širi kontekst svoga promatranja?
- Je li memorandum o propisima za kampanju sveobuhvatan i jasno napisan?
- Daje li se timovima dugoročnih promatrača obrazloženje odabira prioriteta za promatranje?
- Koristi li se dovoljno neformalna komunikacija za usmjeravanje i potporu određenim timovima dugoročnih promatrača koji se susreću s izazovima u promatranju kampanje?

4. Prikupljanje i izrada sažetka nalaza dugoročnih promatrača

Izvješća dugoročnih promatrača, kao što su tjedna izvješća i izvješća o incidentima, temama i sa skupova čine okosnicu procjene koju donosi misija.²⁸ Politički analitičar snažno se oslanja na događaje koje promatraju i informacije koje prikupljaju i izvještavaju timovi dugoročnih promatrača kako bi formirao mišljenje i procijenio kvalitetu kampanje. Koordinator dugoročnih promatrača stoga igra ključnu ulogu kao potpora političkom analitičaru da shvati i način vođenja i sadržaj kampanje u regijama. Kako bi misija došla do sveobuhvatne i vjerodostojne analize i procjene kvalitete kampanje, koordinator dugoročnih promatrača mora sustavno prikupljati, evidentirati i organizirati informacije iz izvješća od dugoročnih promatrača.

Popis činjenica lišen analize nije od velike koristi, pa koordinator dugoročnih promatrača treba redovito ohrabrivati timove dugoročnih promatrača da daju osvrt na informacije koje primaju i prenose. Osvrti daju mogućnost da se nađu poveznice između različitih informacija i napravi *trijaža* onoga što treba naglasiti i onoga što se može izostaviti. Stalni proces propitivanja i promišljanja ulaznih informacija i ishoda naknadnih aktivnosti doprinosi tomu da timovi dugoročnih promatrača razviju razumijevanje svojih regija i donesu važne procjene o kvaliteti kampanje.

²⁸ Detaljne informacije i smjernice o tipovima izvješća i što sve timovi dugoročnih promatrača trebaju u njih uključiti sadržane su u [The Handbook for Long-Term Observers: Beyond Election Day Observation](#).

a. Tjedna izvješća dugoročnih promatrača

Nalazi glede kampanje uvrstavaju se u dva poglavlja tjednih izvješća dugoročnih promatrača. Poglavlje o lokalnoj administraciji treba pružiti informacije i primjere koji ilustriraju ispunjava li administracija svoju ulogu i dužnosti u odnosu na kampanju i poštuje li načelo neutralnosti i nemiješanja. Važno je da ovo poglavlje sadrži i informacije o tome pružaju li lokalne vlasti svim kandidatima jednake mogućnosti da se natječu jedni s drugima. Kako je ranije istaknuto, iako je prepoznato da aktualni položaj na vlasti sa sobom nosi izvjestan stupanj prednosti, timovi dugoročnih promatrača trebaju izvještavati o slučajevima gdje se takav položaj zloupotrebljava za stjecanje izborne koristi. Kada čitaju izvješća dugoročnih promatrača, njihov koordinator i politički analitičar trebaju zabilježiti indikacije ili konkretne primjere zlouporabe i detaljno ispitati jesu li državne i stranačke aktivnosti jasno odvojene ili ne.

Slučajevi zlouporabe državnih resursa ili aktualnog položaja na vlasti mogu obuhvaćati sljedeće:

- ♦ korištenje državnih uredskih prostorija za stožer stranke ili kampanje od isključivo jednog kandidata;
- ♦ na javnim zgradama istaknuti su plakati samo aktualnih predstavnika vlasti;
- ♦ povlašten tretman u dodjeli dozvola za korištenje objekata za kampanju koji su u javnom vlasništvu;
- ♦ svečano otvaranje javnih radova tako da se poklapaju s kampanjom ili korištenje svečanih otvaranja za vođenje kampanje;
- ♦ promocija ili uporaba značajnih proračunskih programa tijekom razdoblja kampanje;
- ♦ uporaba vladinih internetskih stranica za promociju postignuća kandidata ili stranke koji su trenutačno na vlasti i
- ♦ slučajevi vršenja pritiska ili davanja poticaja zaposlenicima u javnom sektoru da sudjeluju u kampanji ili glasuju za one koji su trenutačno na vlasti.

Poglavlje u tjednom izvješću dugoročnih promatrača koje se tiče okruženja kampanje sadrži informacije o ozračju u regijama, o tome kako se vodi kampanja i o regionalnim aktivnostima izbornih kandidata. Kada promatraju i daju osvrte na kampanju, koordinatori trebaju ohrabriti dugoročne promatrače da posvete pozornost i razluče između, s jedne strane, sadržaja, a, s

druge, procesa kampanje. Primjeri informacija glede sadržaja su ton i sadržaj stranačkih platformi i poruka koje se komuniciraju biračima tijekom događaja kampanje, kao što su predizborni skupovi. Kod procjena u vezi s procesom potrebno je posvetiti pozornost pitanjima poput toga poštuju li predstavnici vlade ili državnih institucija građanska i politička prava svih aktera. Slučajevi nasilja, zastrašivanja, vršenja pritiska, postavljanja prepreka ili vršenja diskriminacije tijekom kampanje, kao i gubitak ili prijetnje o gubitku zaposlenja također su primjeri opažanja o kampanji u vezi s procesom. Takve pojave kojima dugoročni promatrači izravno svjedoče ili o kojima su obaviješteni trebaju se uvrstiti u poglavlje tjednog izvješća glede okruženja kampanje i dodatno obrazložiti u odvojenom izvješću o incidentu (objašnjeno u produžetku teksta).

Sugerirana glavna pitanja za koordinatora dugoročnih promatrača kada pregleda tjedna izvješća:

- Jesu li ton i razina intenziteta aktivnosti kampanje dovoljno objašnjeni?
- Koji se alati za kampanju koriste? Zašto se biraju određene metode, a ne druge?
- Komuniciraju li kandidati poruke i platforme na događajima kampanje?
- Postoje li informacije o razini sudjelovanja i zastupljenosti žena, nacionalnih i drugih manjina i drugih marginaliziranih skupina u kampanji?
- Postoji li procjena razine usklađenosti s propisima o kampanji za različite aktere? Jesu li dati primjeri kršenja?
- Postoje li specifične zabrinutosti glede poštivanja temeljnih sloboda od strane različitih aktera, uključujući vlasti i kandidate? Jesu li dovoljno potkrijepljene?
- Postoje li specifične zabrinutosti glede jednakog postupanja vlasti prema izbornim kandidatima?
- Sadrži li poglavlje dovoljnu analizu i progresivne procjene okruženja kampanje?

Ukratko, poglavlja o lokalnoj administraciji i okruženju kampanje u tjednim izvješćima dugoročnih promatrača predstavljaju primarne alate pomoću kojih politički analitičar mjeri poklapaju li se činjenice i procjene iz regija s njegovim vlastitim shvaćanjem i analizom i pomoću kojih potvrđuje ili opovrgava dojmove koje je stekao radeći na nacionalnoj razini.²⁹

b. Izvješća o incidentima

Ovisno o tipu događaja o kojem je riječ, izvješće o incidentu može sadržati informacije prikupljene na sastancima s nekoliko sugovornika i sa svih

²⁹ Koordinator dugoročnih promatrača često izrade neskrraćenu kompilaciju/zbirku za svako od ovih dvaju poglavlja. Te neskrraćene kompilacije omogućuju političkom analitičaru da pogleda jedan dokument kako bi lako uspoređio nalaze dugoročnih promatrača iz svih regija o istoj temi tijekom jednog te istog razdoblja izvještavanja.

uključenih strana. Primjerice, izvješće o incidentu koji se tiče vandaliziranja prostorija kampanje može ponuditi informacije koje je podijelila pogođena strana, policija, osoba koja je povrijeđena i novinar poznat timu dugoročnih promatrača čije su informacije u ranijim slučajevima bile točne. Koordinator dugoročnih promatrača mora se pobrinuti da sve informacije koje su relevantne za dati incident budu objedinjene u jednom dokumentu jer se tako olakšava priprema izvješća misije.

Koordinator treba tražiti od tima dugoročnih promatrača da izradi izvješće o incidentu kada dođe do izvanrednih ili naročito bitnih događaja ili dešavanja. Predmeti izvješća o incidentu mogu uključivati opstrukcije aktivnosti dugoročnih promatrača ili kandidata, nasilje, ozbiljne optužbe za kršenje zakona ili biračkih prava, pojave zastrašivanja, pritiska na birače ili aktiviste ili kandidate, povlačenje kandidata, naročito bitne predizborne skupove ili govor koji potiče na mržnju ili nasilje. Većina ovih primjera obično predstavlja kršenje propisa i praksi vođenja kampanje u zemlji i kosi se s međunarodnim obvezama i standardima, političkim opredjeljenjima i dobrom praksom.

Detalji specifičnih incidenata glede kampanje trebaju biti klasificirani i evidentirani u bazi podataka/registru incidenata glede kampanja. Letimičan pregled sadržaja ovoga registra otkriva vrstu i učestalost pojedinog kršenja ili povrede međunarodnih obveza i standarda. Drugim riječima, baza podataka čitatelju daje sliku ukupne prirode i kvalitete kampanje. Ona je ključni alat za pripremu izvješća misije. Kako bi odražavala relevantne aspekte okruženja kampanje, predložak za bazu podataka mogu zajednički izraditi politički analitičar i koordinator dugoročnih promatrača. Dok će koordinator dugoročnih promatrača pružati relevantne informacije izvučene iz izvješća dugoročnih promatrača (tjednih, izvješća o incidentima i sa skupova), održavanje i ažuriranje baze podataka o incidentima obično spada u odgovornosti političkog analitičara.

Lista za provjeru za izradu i održavanje baze podataka/registra izvješća o incidentima:

Izrada

- Popis svih mogućih kršenja glede kampanje – obično se ovaj popis već nalazi u memorandumu o kampanji koji su zajednički pripremili politički i pravni analitičar;
- 4 glavna pitanja (tko, što, gdje, kad);
- Izvor informacija;
- Razina vjerodostojnosti izvora i informacija i
- Indeksiranje (ili unošenje poveznice) na potpuno neskrraćeno tjedno izvješće dugoročnih promatrača, izvješće o incidenti ili skupu.

Održavanje i ažuriranje

- Jesu li informacije za svaki unos sveobuhvatne?
- Je li svaki unos ispravno indeksiran/sadrži li referencu na potpuno neskrraćeno izvješće dugoročnih promatrača?
- Je li baza podataka prilagođena korisniku i jasna sama po sebi kako bi je lako mogli koristiti drugi analitičari?

c. Izvješća o skupovima

Nakon promatranja predizbornog skupa, timovi dugoročnih promatrača trebaju izraditi izvješće o skupu u kojem će opisati formu i način vođenja događaja, kao i sadržaj i ton poruka kampanje. Predizborni skupovi misiji pružaju mogućnost da razumije:

- › opće ozračje kampanje (npr. je li bilo slavljeničko, napeto, orkestrirano, spontano);
- › nazočnost na događaju (približan broj sudionika i rodna struktura);
- › sadržaj i ton govora (uključujući poticanje);
- › reakcije publike;
- › svojstvo u kojem se govornici obraćaju sudionicima (često je to indikator zlouporabe aktualnog položaja na vlasti);
- › razina sudjelovanja žena, nacionalnih manjina, osoba s invaliditetom, mladih i drugih marginaliziranih skupina, i u svojstvu govornika i u svojstvu sudionika, kao i eventualne poruke upućene ovim skupinama i
- › razina nazočnosti policije.

Ovisno o specifičnim okolnostima, koordinator može tražiti od tima dugoročnih promatrača da dodatno izrade izvješće o incidentu nakon što obave sastanke s dodatnim sugovornicima. Ako je, primjerice, događaj prekinut ili je tim dugoročnih promatrača svjedočio ili dobio saznanja o zlouporabi administrativnih resursa za organizaciju događaja i/ili tijekom samog događaja, to trebaju jasno navesti u izvješću i pružiti što detaljnije informacije. Kroz razgovore sa sudionicima događaja moguće je saznati je li itko prisiljen organizirati, biti nazočan ili osigurati minimalni broj nazočnih na događaju.

Svako se izvješće o skupu evidentira u dnevniku skupova koji obično izrađuje i održava koordinator dugoročnih promatrača. Za potrebe tjednih sažetih izvješća dugoročnih promatrača i kada je to relevantno za javna izvješća misije, koordinator dugoročnih promatrača dostavlja sjedeće statističke podatke, narativni opis i analizu:

- › ukupni broj skupova koji su bili predmetom promatranja za svakog izbornog kandidata, što može ukazati na strategiju kampanje kandidata;
- › regionalne specifičnosti, uključujući regije kojima kandidati daju prioritet i analiza mogućih razloga na temelju informacija dobivenih od sugovornika;
- › nazočnost publike, uključujući i procijenjenu rodnu strukturu;
- › pregled razine sudjelovanja žena, nacionalnih manjina, osoba s invaliditetom, mladih i drugih marginaliziranih skupina i
- › eventualni trendovi kršenja propisa o kampanji prije ili tijekom događaja i kojem se kandidatu/kojim se kandidatima kršenja pripisuju.

Lista za provjeru pri izradi dnevnika skupova:

- 4 glavna pitanja (tko, što, gdje, kad);
- Govornici, uključujući rodnu strukturu, i svojstvo u kojem se obraćaju publici;
- Ukupni broj sudionika na svakom događaju;
- Procijenjena rodna struktura sudionika nazočnih na svakom događaju;
- Ključne poruke, uključujući odvojena polja za poruke o rodnoj problematici i nacionalnim manjinama;
- Jezik/jezici kojim/a se koriste govornici;
- Uporaba govora koji potiče na mržnju ili nasilje i zapaljivog jezika;
- Kršenja propisa o kampanji tijekom događaja i
- Svi drugi bitni komentari od dugoročnih promatrača.

d. Izvješća o određenoj problematici i formulari za kampanju

Ponekad su određenim opažanjima od koristi dodatne i dublje analize koje se mogu uvrstiti u tjedno izvješće dugoročnih promatrača. U tom slučaju, politički analitičar, nakon diskusije s koordinatorom dugoročnih promatrača, može izraditi kratku napomenu za brifing i niz pitanja na koja dugoročni promatrači trebaju odgovoriti.

Primjerice, ako politički analitičar želi steći dublje razumijevanje utemeljenosti navoda o povlaštenom tretmanu nekih kandidata od strane vlasti, koordinator može tražiti od dugoročnih promatrača da unesu svoje odgovore na konkretan niz pitanja glede ove teme u tablicu. To će poslužiti kao jedna od nekoliko komponenti preliminarnog zaključka o tome jesu li vlasti osigurale jednake uvjete za izborne kandidate tijekom razdoblja kampanje.

Nekad će politički analitičar izraditi druge alate, poput online formulara, kako bi imao sliku okruženja kampanje ili specifične problematike tijekom vođenja izborne kampanje za cijelu zemlju. Ovaj se formular obično sastoji od različitih vrsta pitanja (da/ne, učestalost itd.) i može pomoći političkom analitičaru u sticanju boljeg razumijevanja razmjera i rasprostranjenosti određene problematike u kampanji.

e. Tjedna sažeta izvješća

Tjedno sažeto izvješće, koje se također često naziva tjednim terenskim izvješćem dugoročnih promatrača, predstavlja sažetak svih opažanja o kampanji, nalaza i analiza koje dostavljaju timovi dugoročnih promatrača tijekom određenog razdoblja izvještavanja. Informacije za tjedni sažetak izvode se iz tjednih izvješća, izvješća o incidentima, sa skupova i izvješća o određenoj problematici. Koordinator dugoročnih promatrača sistematizira sve informacije u koherentan dokument utemeljen na činjenicama kojem je cilj istaknuti trendove koji idu u prilog dostavljene analize. Kada priprema sažetak, koordinator dugoročnih promatrača istodobno se fokusira na tri ključna zadatka:

- Pobrinuti se za primjenu ODIHR-ove metodologije promatranja izbora. Bitno je da se predstave sve perspektive događaja u vezi s izborima. Negativna procjena vođenja događaja u idealnom slučaju trebala bi biti praćena narativnim obrazloženjem koje će razlučiti između istinskih pogrešaka i namjerne zlouporabe. Ilustrativni primjeri koji se uvrštavaju u tjedni sažetak moraju biti ‘nepobitni’ (tj. moraju biti u stanju proći svaku provjeru), a informacije moraju biti procijenjene kao potencijalno iskoristive u izvješćima misije;
- Provjera istinitosti podataka dostavljenih u izvješću kroz opsežne konzultacije s dugoročnim promatračima. Tekuće propratne aktivnosti dugoročnih promatrača i činjenice koje nisu u potpunosti potkrijepljene navode se kao takve u sažetku i
- Ispitivanje koherentnosti argumenata i povezanosti činjenica, analize i zaključaka.

Korisno i smisleno tjedno sažeto izvješće treba:

- Pružiti opseg (količinu) i raznolikost (pluralnost) izvora iz kojih se izvlače informacije. Koordinator dugoročnih promatrača priprema detaljne reference, uključujući o ukupnom broju sastanaka obavljenih sa svakim kandidatom i ukupnom broju promatranih događaja kampanje;
- Potrebno je uspostaviti jasnu strukturu, naslove i podnaslove kako bi informacije bile tematski organizirane. Primjerice, podnaslovi u poglavlju o okruženju kampanje trebaju uključivati: poruke kampanje; metode kampanje; sudjelovanje marginaliziranih skupina; kršenja propisa o kampanji (koja se mogu dalje razvrstati u zlouporabu administrativnih resursa; kupovinu glasova; nasilje; sknavljenje plakata itd.);
- Istaknuti trendove, kako pozitivne tako i negativne, za cijelu zemlju i
- Postići balans između pretjerano detaljnih i nedovoljnih informacija.

f. Konačna izvješća dugoročnih promatrača

Konačna izvješća dugoročnih promatrača pružaju ukupnu procjenu izbornog procesa. Ovo izvješće naročito uključuje procjenu i zaključke tima dugoročnih promatrača o cjelokupnom procesu, uključujući i relevantna dešavanja nakon dana izbora. Bitno je što daje konkretne preporuke vlastima zemlje domaćina o tome kako unaprijediti proces ili ga bolje uskladiti s međunarodno priznatim standardima i opredjeljenjima OESS-a. Informacije iz Konačnog izvješća dugoročnih promatrača razmatraju se za moguće uvrštavanje u konačno izvješće misije.

Iako se većina informacija i opažanja glede kampanje uvrštava u tjednim izvješćima i drugim vrstama izvješća, konačno izvješće dugoročnih promatrača treba, kad god je to moguće, izvijestiti o dešavanjima nakon izbora koja su relevantna za političkog analitičara. Iako glavni tim ima ukupnu odgovornost za izradu preporuka misije, konačno izvješće dugoročnih promatrača pruža korisne inpute utemeljene na regionalnim opažanjima. Konačno izvješće dugoročnih promatrača također pruža platformu dugoročnim promatračima da daju povratne informacije o svim aspektima misije i da iznesu ideje i prijedloge za unaprjeđenje ODIHR-ove metodologije promatranja, uključujući i promatranje izborne kampanje.

5. Navodi o kampanji

Izborni promatrači ne mogu izravno promatrati svaki incident u kampanji tijekom misije, pa im se zato skreće pozornost na brojne optužbe za nepravilnosti u kampanji i druga pitanja od javnoga interesa. Iz toga razloga promatrači trebaju razmotriti ozbiljnost navodnog incidenta kako bi odredili prioritet i odabrali navode kojima će se detaljnije pozabaviti. ODIHR-ova metodologija promatranja oslanja se na razumno, marljivo i detaljno praćenje navoda i izvještavanje o nepravilnostima u kampanji i o incidentima poput nasilja, zastrašivanja, vršenja pritiska na birače i kupovine glasova. Primjere takvih slučajeva pomno ispituju nekoliko puta razni članovi izborne promatračke misije kako bi potvrdili istinitost nalaza i vjerodostojnost navoda prije donošenja zaključaka u ODIHR-ovim izvješćima o izborima.

Koordinator dugoročnih promatrača i politički analitičar mogu posavjetovati timove dugoročnih promatrača o kriterijima koje trebaju razmatrati kada određuju prioritet za propratne aktivnosti. Kada se odlučuje o tome treba li uvrstiti slučajeve zastrašivanja, pritiska ili ozbiljne slučajeve kršenja propisa o kampanji u javna izvješća misije, ODIHR-ova promatračka metodologija zahtijeva najvišu razinu provjera.

U praktičnom smislu to znači da se istinitost nalaza koje iz regija dostavljaju timovi dugoročnih promatrača i njihove procjene moraju potvrditi kroz nekoliko slojeva ispitivanja. Provjere počinju od koordinatora dugoročnih promatrača i političkog analitičara, a u njih mogu biti uključeni i drugi analitičari. Koordinator dugoročnih promatrača, kao primarni operator komunikacije, preuzima vodstvo i brine se o tome da činjenice budu nepobitne, pouzdane i da se prikupi dovoljno informacija. Svim stranama događaja mora se dati prilika da predstave svoja stajališta. Svi gore navedeni čimbenici uzimaju se u obzir pri odlučivanju o tome treba li neki događaj uvrstiti u izvješća misije ili ne.

Ponekad pojedini promatrači mogu imati drukčije mišljenje ili tumačenje zaprimljenih informacija ili njihove uvjerljivosti. Redovite diskusije i razmjene mišljenja među promatračima od presudnog su značaja za donošenje pravednih, točnih, nepristranih i neovisnih procjena izborne kampanje. ODIHR-ova metodologija za promatranje izbora specifično predviđa da dugoročni promatrači rade u multinacionalnim timovima i da analitičari u glavnom timu budu različitog podrijetla i nacionalnosti kako bi se omogućilo nepristrano i neovisno promatranje i procjena izborne kampanje.

a. Tipovi navoda

U produžetku je dan nepotpun popis nepravilnosti glede kampanje ili pitanja od javnog interesa koja se često predstavljaju promatračima u vidu optužbi:

- › Fizičko, ali i psihološko i cyber nasilje;
- › Zastrašivanje i/ili vršenje pritiska na birače ili izborne kandidate;
- › Uništavanje imovine i materijala kampanje;
- › Zloupotrebavanje administrativnih resursa za potrebe kampanje;
- › Otkazi ili smjene ili premještanje;
- › Pritisak na zaposlenike u javnoj administraciji;
- › Nejednako postupanje vlasti prema izbornim kandidatima;
- › Javni dužnosnici koji vode kampanju;
- › Pritisak ili prijetnje novinarima ili blogerima i
- › Kupovina glasova.

b. Potkrepljivanje navoda

Sljedeći savjeti mogu pomoći dugoročnim promatračima, političkom analitičaru i koordinatorskom dugoročnih promatrača u praćenju i procjeni određenih tipova navoda u smislu njihove vjerodostojnosti i potkrijepljenosti koja opravdava njihovo uvrštavanje u izvješća misije:

- › Održite zdravu dozu skepticizma kada se suočavate s navodima;
- › Unakrsno provjerite informacije kod nekoliko nepovezanih i raznovrsnih izvora;
- › Prikupite opipljive dokaze;
- › Razmotrite mogućnost nenajavljenih posjeta tamo gdje su relevantni i
- › Tražite dokumentaciju i kopije žalbi tamo gdje su relevantne.

Promatrači ne trebaju slijepo reagirati na svaki navod ili glasinu koju čuju, već održati zdrav stupanj skepticizma. Koordinator treba redovito podsjećati timove dugoročnih promatrača kako moraju ostati budni i svjesni kako svojih preduvjerenja tako i rizika da sugovornici ponekad predstave

‘činjenice’ na naročito uvjerljiv način i namjeste dodatne ‘uvjerljive’ izvore koji će potvrditi njihove tvrdnje. U konačnici, pristup utemeljen na zdravoj logici i suglasnost među promatračima unutar tima dugoročnih promatrača, a po potrebi i u konzultaciji s koordinatorom, mogu biti odlučujući za utvrđivanje koje navode treba dodatno procijeniti, a koje odbaciti.

Unakrsne provjere informacija glede kampanje sa širokom lepezom izvora koji su nepovezani ili neovisni jedni o drugima predstavljaju djelotvornu, ali i dugotrajnu mjeru za ublažavanje pokušaja aktera da iskoriste promatrače. Drugim riječima, izvori koji se koriste za unakrsnu provjeru informacija ne trebaju biti ponuđeni timu dugoročnih promatrača od jedne te iste osobe.

Koordinator mora redovito timovima dugoročnih promatrača postavljati pitanja o tome kako su i u kakvom kontekstu identificirali određene izvore. To mora biti jasno naznačeno u izvješćima dugoročnih promatrača. Nakon diskusije između koordinatora dugoročnih promatrača i političkog analitičara, od timova dugoročnih promatrača može biti zatraženo da ispituju i izrade izvješće o prisustvu i/ili učestalosti navoda o nepravilnostima u svojoj regiji kako bi se utvrdila razina rasprostranjenosti diljem zemlje. Konačno, politički analitičar treba nastojati provjeriti jesu li sugovornici u glavnom gradu upoznati s navodima, postoje li posebne zabrinutosti i jesu li poduzeti pravni koraci kako bi se otvorila formalna istraga. Opće je pravilo da navodi koji su rasprostranjeni među različitim segmentima društva imaju veći potencijal biti vjerodostojni nego oni koje dijele samo članovi ili simpatizeri jedne političke stranke.

Čak i kada dugoročni promatrači nisu mogli izravno svjedočiti incidentu ili ako stignu na lice mjesta nakon incidenta, trebaju se potruditi prikupiti što više opipljivih dokaza. Dokazi omogućuju misiji da donese na činjenicama utemeljenu procjenu kvalitete kampanje koja će biti utemeljena na izravnom promatranju i vjerodostojnim izvješćima od sugovornika misije. Tipični primjeri opipljivih dokaza mogu obuhvaćati:

- › fotografije vandaliziranog ureda kampanje;
- › fotografije projekata koji se financiraju državnim sredstvima usporedo s logotipima političke stranke na predizbornom događaju;
- › kopije instrukcija u vezi s kampanjom koje pripremaju regionalni šefovi institucija i/ili
- › kopije prijave ili žalbe podnesene nadležnim vlastima.

Navode o prijetnjama ili zastrašivanju je teško potkrijepiti. Potrebno je usvojiti pristup potkrepljivanja čak i ako oduzima značajno više vremena i ako je složeniji od, primjerice, prikupljanja činjenica o nasilnom incidentu. Potkrepljivanje zahtijeva da dugoročni promatrači imaju sveobuhvatno

razumijevanje svoje regije, da objedine različite informacije iz nepovezanih i raznih izvora, evidentiraju događaje koje su promatrali i izvješća koja su dobili te stalno motre hoće li se pojaviti dodatne informacije koje potvrđuju ili opovrgavaju ranije izjave ili nalaze.

Veoma često je pojave zastrašivanja i/ili kupovine glasova gotovo nemoguće promatrati, a rijetko se informacije o njima dostavljaju u pisanom obliku. Primjerice, saznanja o pritisku da se podrži određeni izborni kandidat (ili da se suzdrži od vođenja kampanje za alternativnu opciju) iznimno je teško dokumentirati. Slično tomu, osoba koja je bila izložena pritisku ili prijetnjama ustručavat će se o tomu govoriti plašeći se odmazde. Svi izborni promatrači moraju upamtiti da nakon povratka članova misije u svoje zemlje lokalni sugovornici nastavljaju živjeti i raditi u zemlji domaćinu. ODIHR-ovi promatrači moraju održati najviši stupanj osjetljivosti, diskrecije i povjerljivosti kada se sastaju s navodnim žrtvama zastrašivanja i/ili pritiska.

Potkrepljivanje navoda također je proces koji oduzima dosta vremena, a odvija se u kratkom razdoblju u kojem timovi dugoročnih promatrača imaju mnogo posla. Kako bi potkrijepili određene navode, dugoročni promatrači moraju obaviti nekoliko propratnih aktivnosti kao što su dodatni sastanci s raznim sugovornicima, a možda će morati putovati i prijeći velike razdaljine kako bi promatrali i potvrdili određene događaje. Propratne aktivnosti nakon navoda o zastrašivanju ili prijetnjama bit će najdjelotvornije kada je promatrač stekao solidno razumijevanje političkog konteksta i okruženja kampanje i kada je izgradio profesionalne odnose sa sugovornicima utemeljene na *povjerenju*. Propratni proces podrazumijeva marljivo sastavljanje slagalice, razmatranje događaja iz različitih uglova i zadržavanje otvorenosti prema mogućnosti da činjenice možda neće potvrditi prvobitne dojmove. Dobra intuicija ili predosjećaj su ključna polazna točka, ali ni u kojem slučaju nisu krajnji cilj.

Primjerice, kada djeluje po natuknici od novinara, tim dugoročnih promatrača može odlučiti pojaviti se nenajavljeno u gradskoj vijećnici, gdje se održava okupljanje nastavnika. Samo po sebi to možda neće biti dovoljno za zaključak da su tijekom okupljanja nastavnici dobili instrukcije od lokalne administracije o tome kakve su im odgovornosti po pitanju kampanje. Ali to jeste važan prvi korak ka potkrepljivanju navoda da se nastavnike prisiljava na preuzimanje dužnosti u vezi s kampanjom. Traženje dodatnih natuknica, razgovaranje s izvorima koji su neovisni jedni o drugima i stalno praćenje situacije na terenu postupno dovodi do toga da tim dugoročnih promatrača ili odbaci navod ili ga potvrdi kao vjerodostojan.

Aneks 1: Materijali i izvori

OESS

Human Dimension Commitments - Collection of all referenced OESS Documents

Volume 1, Thematic Compilation, Third Edition, 2012 .

www.osce.org/odihr/76894

Volume 2, Chronological Compilation, Third Edition, 2012

www.osce.org/odihr/76895

Documents by the OSCE Decision-making Bodies

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

ODIHR-ovi izborni priručnici i smjernice

www.osce.org/odihr/elections/119893

Priručnik za promatranje izbora: Šesto izdanje, 2010.

Handbook for the Observation of Election Dispute Resolution, 2019.

Priručnik o promatranju i unaprjeđenju sudjelovanja osoba s invaliditetom na izborima, 2017.

Guidelines for Public Security Providers in Elections,, 2017.

Priručnik za provedbu izbornih preporuka, 2016.

Priručnik za promatranje financiranja kampanje, 2015.

Priručnik za promatranje i promoviranje sudjelovanja nacionalnih manjina u izbornim procesima, 2014.

Smjernice za analizu pravnog okvira za izbore, Drugo izdanje, 2013.

Priručnik za promatranje novih glasačkih tehnologija, 2013.

Priručnik za promatranje registracije birača, 2012.

Priručnik o monitoringu medija za izborne promatračke misije, 2012.

Handbook for Long-Term Election Observers, 2007.

Priručnik za praćenje sudjelovanja žena na izborima, 2004.

Handbook for Domestic Election Observers, 2003.

Druge citirane smjernice i izvješća

Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly: Second Edition, 2010.

www.osce.org/odihr/73405

OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the Covid-19 Pandemic, 2020.

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

ODIHR Election-related Legal Opinions and Comments

www.osce.org/odihr/elections/195256

Legislationline.org – ODIHR database of national election-related legislation

www.legislationline.org

E-learning Course for OSCE/ODIHR Observers

www.odihirobservers.org

UN

UN Treaty Collection Database

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

UN Human Rights Bodies

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

Special Procedures of the Human Rights Council

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

Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association

www.ohchr.org/en/issues/assemblyassociation/pages/srfreedomassembly-associationindex.aspx

Special Rapporteur for Freedom of Opinion and Expression

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

Universal Periodic Review

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

Vijeće Europe

European Convention for Human Rights

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

Code of Good Practice in Electoral Matters

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

Code of Good Practice on Referendums

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

Venice Commission Rule of Law Checklist, 2016.

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

European Court of Human Rights Database of Case Law

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

European Court of Human Rights Factsheet on Right to Free Elections

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

Venice Commission Vota Database – Election-related Legislation

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

CIS

Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms

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

Convention on Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms

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

OAS

American Convention on Human Rights

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

Inter-American Democratic Charter

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

EU

Charter of Fundamental Rights

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

Treaty on European Union

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

The Lisbon Treaty

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

IPU

Baza podataka o zastupljenosti žena u nacionalnim parlamentima

www.data.ipu.org

Izborne kampanje čine neizostavan dio izbornih procesa u kojem se kandidati natječu kako bi osvojili potporu birača. U vrijeme izbornih kampanja politički akteri energiziraju društvo, bude i mobiliziraju biračko tijelo, ali ova razdoblja ujedno su i vrijeme kada se temeljne slobode stavljaju na kušnju. Izborne kampanje pružaju priliku svim akterima izbora, uključujući vlasti, političke stranke i birače, da pokažu kako poštuju ljudska prava i temeljne slobode.

Ovaj priručnik predstavlja pristup ODIHR-a promatranju i procjeni izbornih kampanja i njihovih političkih okruženja. Oslanja se na relevantne međunarodne obveze i standarde za demokratske izbore, s posebnim naglaskom na opredjeljenja OEES-a, kao i na međunarodne primjere dobre prakse.

