



# Priručnik za posmatranje izbornih kampanja i političkih okruženja



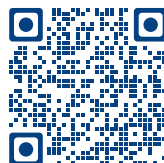
# Priručnik za posmatranje izbornih kampanja i političkih okruženja

Ovaj dokument je prvobitno objavila Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava na engleskom jeziku 2021. godine u obliku „Handbook for the Observation of election Campaigns and Political Environments.“ Srpska verzija je prevod, pripremljena i objavljena u okviru projekta Podrška izbornim reformama na Zapadnom Balkanu, koji finansira Evropska Unija, i uz sredstva Austrijske razvojne agencije. U slučaju razlika, pogledajte originalnu verziju na engleskom jeziku. Za više informacija o projektu i pristup biblioteci projekta, posetite: <http://www.osce.org/odihr/wb>



Funded by  
the European Union

With funding  
from the  Austrian  
Development  
Agency



Izdavač: OEBS-ova Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR)  
Ul. Miodowa 10  
00-251 Varšava  
Poljska

[www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)

© OSCE/ODIHR 2023

Sva prava zadržana. Sadržaj ove publikacije se može slobodno koristiti i kopirati za obrazovne i druge nekomercijalne potrebe pod uslovom da se na svakom umnoženom primerku navede OEBS/ODIHR kao izvor.

ISBN 978-92-9271-096-5

Dizajn: Dejan Kuzmanovski

Naslovna strana, Poglavlje 1, Poglavlje 2, Poglavlje 3, Poglavlje 4: OEBS/  
Dejan Kuzmanovski



# Sadržaj

<b>Predgovor</b>	<b>5</b>
<b>Spisak skraćenica</b>	<b>7</b>
<b>Uvod</b>	<b>8</b>
1. Svrha Priručnika	8
2. Kako koristiti Priručnik	9
<b>POGLAVLJE I: OBAVEZE I STANDARDI ZA ISTINSKE IZBORE I IZBORNE KAMPANJE</b>	<b>12</b>
1. Međunarodne obaveze i standardi	13
a. UDLJP, ICCPR i opšti komentari	13
b. Drugi instrumenti Ujedinjenih nacija	17
2. Obaveze preuzete u okviru OEBS-a	18
a. OEBS-ov Dokument iz Kopenhagena iz 1990. godine	19
b. Izborni standardi i načela u drugim OEBS-ovim dokumentima	21
3. Regionalni instrumenti na području OEBS-a	24
4. Dobra praksa	25
<b>POGLAVLJE II: POLITIČKI KONTEKST I OKRUŽENJE</b>	<b>28</b>
1. Procena osnovnih sloboda	30
a. Sloboda okupljanja	31
b. Sloboda udruživanja	31
c. Sloboda izražavanja i mišljenja	32
d. Sloboda kretanja	34
e. Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti	35
2. Specifične okolnosti	38
a. Izbori za vreme vanrednog stanja	38
b. Političko i izborno nasilje	40
3. Aspekti okruženja	43
a. Politički sistem i sastav (odlazećeg) parlamenta i vlade	43
b. Sprovođenje prethodnih izbora	43
c. Druga relevantna pitanja	44

<b>POGLAVLJE III: IZBORNE KAMPANJE</b>	<b>46</b>
1. Procena okruženja u kojem se odvija kampanja	48
a. Poštovanje osnovnih sloboda u izbornoj kampanji	49
b. Slobodna i poštena atmosfera za kampanju	53
c. Jednak tretman i jednake mogućnosti	56
d. Zloupotreba administrativnih resursa	57
e. Učešće žena, nacionalnih manjina i osoba sa invaliditetom u izbornoj kampanji	60
f. Druga relevantna pitanja	64
i. Trajanje kampanje	64
ii. Prekomerno regulisanje kampanje	65
iii. Postizborna dešavanja	66
2. Procena sprovođenja kampanje	67
a. Sastanci sa učesnicima na izborima	68
i. Teme kampanje	69
ii. Metode sprovođenja kampanje	70
b. Sastanci sa drugim zainteresovanim stranama	71
i. Organizacije civilnog društva, eksperti i akademska zajednica	71
ii. Međunarodna zajednica	72
<b>POGLAVLJE IV: NALAZI DUGOROČNIH POSMATRAČA O KAMPANJI</b>	<b>74</b>
1. Uloga koordinatora dugoročnih posmatrača u posmatranju izborne kampanje	74
2. Komunikacija sa dugoročnim posmatračima	76
3. Dodeljivanje zadataka dugoročnim posmatračima i njihovo usmeravanje	77
4. Prikupljanje i sumiranje nalaza dugoročnih posmatrača	80
a. Nedeljni izveštaji dugoročnih posmatrača	81
b. Izveštaji o incidentima	83
c. Izveštaji o predizbornim skupovima	84
d. Problemski izveštaj i upitnici o kampanji	86
e. Nedeljni pregledni izveštaj	86
f. Završni izveštaji dugoročnih posmatrača	87
5. Navodi o kampanji	88
a. Vrste navoda	89
b. Potkrepljivanje navoda	89
<b>ANEKS I – MATERIJALI I IZVORI</b>	<b>93</b>

# Predgovor

Izbori su kamen temeljac demokratije. To su složeni politički, pravni i organizacioni procesi koji se odvijaju u širem političkom kontekstu domaćih i međunarodnih dešavanja. Političko okruženje u kojem se izbori održavaju može da ima znatan ili čak odlučujući uticaj na njihovo sprovođenje i ishod. Da bi izbori bili istinski demokratski, neophodno je poštovanje osnovnih sloboda i prava u zakonski utvrđenom periodu izborne kampanje i van nje. Pored toga, jednaki uslovi su od suštinskog značaja za fer takmičenje i sposobnost birača da na osnovu informacija naprave izbor između više političkih opcija.

Sve zemlje učesnice OEBS-a su se obavezale na održavanje demokratskih izbora. U referentnom OEBS-ovom Dokumentu iz Kopenhagena iz 1990. godine one izjavljuju da je „volja naroda, slobodno i pošteno izražena na povremenim i istinskim izborima, osnova autoriteta i legitimiteta celokupne vlasti.“ Pored toga, u istom dokumentu zemlje učesnice su se saglasile o širokom spektru obaveza u pogledu ljudskih prava, navodeći po prvi put detaljno šta je potrebno da bi se izbori smatrali stvarno demokratskim.

Izborne kampanje su suštinski deo izbornih procesa u kojima se kandidati nadmeću za podršku birača. Tokom izbornih kampanja politički akteri bude društvo, motivišu i mobilišu biračko telo, ali ovo su i periodi kada se osnovne slobode stavljaju na probu. Izborne kampanje pružaju priliku svim zainteresovanim stranama u izbornom procesu, uključujući nadležne organe, političke stranke i birače, da pokažu poštovanje osnovnih sloboda i ljudskih prava. Ono što se dešava u tom specifičnom periodu predstavlja instrument kojim se može meriti ispunjenje izbornih obaveza preuzetih u okviru OEBS-a. Posmatranje izbornih kampanja i procena političkog okruženja u kojem se izbori odvijaju predstavljaju sastavni deo izbornih aktivnosti OEBS-ove Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (*ODIHR*) od njenog osnivanja.

Izborne kampanje su kompleksni događaji i njihovo sveobuhvatno i sistematsko posmatranje treba da sadrži različite elemente. Pre svega, pored procene poštovanja osnovnih sloboda i ljudskih prava, prilikom pouzdanog posmatranja izborne kampanje i okruženja u kojem se ona odvija treba uzeti u obzir finansijske aspekte kampanje, kao i učešće, uključivanje i tretman tradicionalno nedovoljno zastupljenih grupa u političkom životu, kao

što su žene, nacionalne manjine ili osobe sa invaliditetom. Ovaj priručnik pruža osnovne alate za posmatranje izbornih kampanja, ali ga treba čitati zajedno sa drugim *ODIHR*-ovim publikacijama koje se bave izborima, kao što su priručnici koji se bave posmatranjem finansiranja kampanje i učešća žena na izborima, kao i druge navedene u Aneksu I. Važno je napomenuti da se ovaj priručnik samo uzgredno bavi vođenjem izbornih kampanja putem interneta. Ovaj važan aspekt se detaljno razmatra u *ODIHR*-ovim Smernicama za posmatranje izbornih kampanja na društvenim mrežama, koje su objavljene zajedno sa ovim priručnikom.

*Mateo Mekači*  
Direktor *ODIHR*-a



# SPISAK SKRAĆENICA

**CEDAW** - Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena

**ZND** - Zajednica nezavisnih država

**CRPD** - Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom

**EKLJP** - Evropska konvencija o ljudskim pravima

**OzSI** - organi za sprovođenje izbora

**EU** - Evropska unija

**SLJP** - Savet za ljudska prava

**ICCPR** - Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

**ICERD** - Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije

**Koordinator DP-a** - koordinator dugoročnih posmatrača

**DP** - dugoročni posmatrači

**MPP** - Misija za procenu potreba

**ODIHR** - Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava

**OEBS** - Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju

**UDLJP** - Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima

**UNCAC** - Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije

**UPP** - Univerzalni periodični pregled

# Uvod

## 1. Svrha Priručnika

U Priručniku je predstavljen *ODIHR*-ov pristup posmatranju i proceni izbornih kampanja i političkog okruženja u kojem se one odvijaju. Njegova svrha je i da pojednostavi i dodatno razvije postojeću metodologiju posmatranja izbora, koja se usavršava posmatranjem izbora širom regiona OEBS-a već 30 godina i koja je opštepriznata po svojoj sveobuhvatnosti i sistematičnom pristupu.<sup>1</sup>

Metodologija razrađena u Priručniku se primenjuje na sve vrste *ODIHR*-ovih aktivnosti u vezi sa izborima, uključujući misije za posmatranje izbora, ograničene misije za posmatranje izbora, misije za procenu izbora i izborne ekspertske timove.<sup>2</sup> Druge zainteresovane međunarodne organizacije i udruženja građana koji posmatraju izbore takođe mogu imati koristi od Priručnika, kao i zemlje učesnice OEBS-a koje mogu razmatrati poboljšanja zakonodavstva i prakse u vezi sa izbornim kampanjama.

Iako je Priručnik koncipiran kao referentni dokument za sve *ODIHR*-ove izborne eksperte, najdirektniju korist od njega će imati politički analitičari koji imaju celokupnu odgovornost za procenu političkog konteksta i okruženja u kojem se odvijaju izborne kampanje. U zavisnosti od veličine i obima aktivnosti posmatranja izbora, politički analitičari se mogu osloniti na nalaze dugoročnih posmatrača (DP), koji su raspoređeni širom zemlje tokom nekoliko nedelja kako bi pomogli u procenjivanju situacije u celoj zemlji. Svrha Priručnika je takođe da podrži rad dugoročnih posmatrača i koordinatora dugoročnih posmatrača (koordinatori DP-a) u prikupljanju nalaza o posmatranju kampanje iz različitih delova zemlje. Zbog višeslojne prirode preizbornih kampanja i okruženja u kojem se one odvijaju, od suštinskog su značaja saradnja i koordinacija među analitičarima na misiji, a to je istaknuto u poglavljima koja slede. Ovo se posebno odnosi na političkog analitičara i pravnog analitičara kada procenjuju poštovanje osnovnih sloboda u celokupnom kontekstu ili kada ispituju propise o kampanjama, kao i na političkog analitičara i koordinatora dugoročnih posmatrača kada procenjuju celokupno vođenje kampanje u različitim regionima u zemlji.

---

1 *ODIHR* je posvećen redovnom preispitivanju i usavršavanju svoje metodologije posmatranja izbora u skladu sa relevantnim zadatkom koji je dobio od zemalja učesnica OEBS-a (Odluka Ministarskog saveta 19/06). Za izradu ove publikacije korišćeni su vanbudžetski doprinosi zemalja učesnica OEBS-a.

2 Za više informacija o ovoj temi, vidi *ODIHR-ov Priručnik za posmatranje izbora* (šesto izdanje).

Politički analitičari imaju ključnu ulogu u proceni političkog konteksta i izbornih kampanja. Oni učestvuju u većini *ODIHR*-ovih misija za posmatranje izbora i imaju primarnu odgovornost za odeljke izveštaja misije naslovljene „Opšte informacije i politički kontekst“ i „Okruženje u kojem se odvija kampanja“. Kompleksnost izbornih kampanja obavezuje političke analitičare da sprovode široka i sveobuhvatna istraživanja, ali ipak moraju ostati strukturirani i koncizni kada izveštavaju o svojim nalazima. Njihovo istraživanje je dopunjeno sastancima sa širokom lepezom aktera u izbornom procesu kako bi se učvrstila i potkrepila njihova procena okruženja u kojem se odvija izborna kampanja. Kako bi analizirao širu situaciju i uslove za učešće žena, nacionalnih manjina, osoba sa invaliditetom i mladih u kampanjama, kako u svojstvu kandidata tako i u svojstvu birača, politički analitičar se mora sastati sa predstavnicima ovih tradicionalno nedovoljno zastupljenih grupa. Na kraju, politički analitičar je odgovoran za izradu preporuka koje se odnose na vođenje izborne kampanje i/ili celokupno okruženje u kojem se izbori održavaju.

## **2. Kako koristiti Priručnik**

Priručnik se oslanja na relevantne međunarodne obaveze i standarde za demokratske izbore, sa naglaskom na obavezama preuzetim u okviru OEBS-a, kao i na dobru međunarodnu praksu. On pruža skup opštih pitanja koje treba razmotriti prilikom procene političkog okruženja i uslova neophodnih za vođenje ispravnih, pluralističkih izbornih kampanja. U prvom poglavlju se detaljno razmatraju neki od ključnih međunarodnih instrumenata na koje su se obavezale zemlje učesnice OEBS-a.

Drugo poglavlje se bavi procenom političkog konteksta u kojem se izbori održavaju. Obaveze preuzete u okviru OEBS-a se odnose na šire procese i prakse koji zahtevaju poštovanje demokratskog pluralizma i ljudskih prava. Malo je verovatno da će izbori koji ispunjavaju neke međunarodne standarde u pogledu procedure, ali nisu pluralistički ili se sprovode u restriktivnim okruženjima uz nizak nivo poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, biti smatrani demokratskim i ispunjavati standard istinskih izbora.

Treće poglavlje se bavi isključivo procenom i posmatranjem izborne kampanje. Demokratski izbori se ne mogu održati bez slobodne razmene ideja među učesnicima na izborima, kao i između učesnika na izborima i birača. Shodno tome, politički pluralizam i garancije u zakonu i praksi slobode izražavanja, okupljanja, udruživanja, kretanja i prava na slobodu i bezbednost ličnosti predstavljaju neophodne preduslove za istinski demokratske izborne kampanje. Pored međunarodno priznatih političkih prava, OEBS-ov Dokument iz Kopenhagena iz 1990. godine, na koji su se obavezale sve zemlje

učesnice OEBS-a, pruža dodatne političke garancije biračima i učesnicima na izborima kako bi okruženje u kojem se odvija kampanja bilo slobodno i fer, kao i da bi svi imali jednake mogućnosti.

Poslednje poglavlje sadrži neke praktične predloge, uglavnom za koordinatora dugoročnih posmatrača i političkog analitičara, o tome kako organizovati i objediniti opsežne nalaze kampanje iz različitih regiona. S obzirom na to da izborni procesi imaju svoje karakteristike, kao i da izborne kampanje imaju svoje specifičnosti, *ODIHR*-ove aktivnosti posmatranja izbora se sprovode uzimajući u obzir specifične kontekste i koncipirane su tako da uzimaju u obzir ove različite elemente. S obzirom na jedinstvenu prirodu svake izborne kampanje, cilj ovog poglavlja je da političkom analitičaru i koordinatoru dugoročnih posmatrača pruži osnovne smernice o tome kako da u različitim izveštajima dosledno, sistematično i jasno predstave regionalna zapažanja i nalaze. Pored preporučenih metoda saradnje političkog analitičara i koordinatora dugoročnih posmatrača i predloženih izveštaja i instrumenata za prikupljanje i rezimiranje nalaza dugoročnih posmatrača, članovi glavnog tima mogu da koriste i druge alate koji imaju dovoljan nivo pouzdanosti, uključujući onlajn alate, za prikupljanje zapažanja o kampanji na regionalnom nivou.





## **POGLAVLJE I**

---

# OBAVEZE I STANDARDI ZA ISTINSKE IZBORE I IZBORNE KAMPANJE

*ODIHR* posmatra i procenjuje različite aspekte izbornog procesa, uključujući pravni okvir, prava birača i kandidata, registraciju kandidata, organe za sprovođenje izbora i procedure na dan izbora, okruženje u kojem se odvija kampanja i medijsko izveštavanje, finansiranje političkih stranaka i kampanja, kao i rešavanje sporova. Procena se sprovodi u opštem političkom kontekstu u okviru kojeg se izbori održavaju i u odnosu na međunarodne obaveze, standarde i nacionalno zakonodavstvo.

Međunarodno javno pravo uključuje obaveze koje su kodifikovane u ugovorima, kao što je Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (*ICCPR*), koji pravno obavezuje potpisnice. Deklaracije i političke obaveze, uključujući Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima (UDLJP) ili OEBS-ov Dokument iz Kopenhagena iz 1990. godine, predstavljaju politički obavezujuće mehanizme. Interpretativna dokumenta koja izdaju tela za praćenje sprovođenja ugovora, bilo na globalnom nivou, kao što je Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava, ili na regionalnom nivou, kao što su presude Evropskog suda za ljudska prava, pojašnjavaju ugovorne obaveze i merodavna su sa pravnim osnovom, čak i ako nisu pravno obavezujuća za druge države osim onih koje su uključene u predmet. Ova dokumenta su dodatno dopunjena drugim izvorima onoga što se često naziva „meko pravo“ i dobra praksa, a uključuje skup zakona, pravnih mišljenja, priručnika i vodiča.

U ovom poglavlju se ispituju ključne međunarodne obaveze i standardi za demokratske izbore koje se odnose na vođenje kampanja i širi politički kontekst u kojem se izbori održavaju. Zemlje učesnice OEBS-a su se u brojnim OEBS-ovim dokumentima obavezale da će se pridržavati ovih univerzalnih i regionalnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava.

Nekoliko značajnih OEBS-ovih dokumenata poziva zemlje učesnice da se pridržavaju drugih međunarodno priznatih instrumenata o ljudskim pravima, bilo da su usvojeni na globalnom ili na regionalnom nivou. Na primer, u Završnom aktu iz Helsinkija iz 1975. godine, zemlje učesnice su se obavezale da će „delovati u skladu sa Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima iz 1948. godine“ i „ispunjavati svoje obaveze navedene u međunarodnim deklaracijama i sporazumima u ovoj oblasti, uključujući, između ostalog, međunarodne paktove o ljudskim pravima“. Dokument iz Madrida iz 1983. godine poziva „zemlje učesnice, koje to još nisu učinile, da razmotre mogućnost pristupanja paktovima“. U drugim OEBS-ovim dokumentima ponavlja se važnost pridruživanja međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima i pripadajućim opcionim protokolima, kao što je Evropska konvencija Saveta Evrope o ljudskim pravima (EKLJP) iz 1950. godine.<sup>3</sup>

## 1. Međunarodne obaveze i standardi

### a. UDLJP, *ICCPR* i opšti komentari

Načela demokratskih izbora su inherentno povezana sa osnovnim slobodama koje su eksplicitno priznate u nekoliko univerzalnih instrumenata o ljudskim pravima, uključujući **Univerzalnu deklaraciju UN o ljudskim**

<sup>3</sup> Svih 47 članica Saveta Evrope su zemlje učesnice OEBS-a.

**pravima (UDLJP) iz 1948. godine.** Ova deklaracija utvrđuje osnovna prava i slobode u vezi sa izbornim procesom. To su:

- › pravo na slobodu i bezbednost ličnosti (član 3);
- › sloboda kretanja (član 13);
- › pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što obuhvata i pravo svakoga da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice (član 19) i
- › sloboda mirnog okupljanja i udruživanja (član 20).

Kada se radi konkretno o izborima, u **članu 21. UDLJP-a** navodi se: „Volja naroda je osnova državne vlasti, [...] izražava se na povremenim i slobodnim izborima [...] opštim i jednakim pravom glasa i [...] tajnim glasanjem ili odgovarajućim postupkom kojim se obezbeđuje sloboda glasanja.“

**Međunarodni pakt UN o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine (ICCPR)** ponavlja i proširuje brojna prava zaštićena UDLJP-om. Obavezujući je za sve države ugovornice *ICCPR*-a, koje imaju obavezu da sprovedu ova prava, odnosno imaju ključnu ulogu u obezbeđivanju da građani uživaju ta prava u praksi. Sve zemlje učesnice OEBS-a su potpisnice *ICCPR*-a. Između ostalog, instrument predviđa da države ugovornice:

- › garantuju prava priznata u *ICCPR*-u bez diskriminacije (član 2. stav 1);
- › preduzmu potrebne korake, kao što je usvajanje zakonskih ili drugih mera za ostvarivanje prava priznatih u *ICCPR*-u (član 2. stav 2);
- › garantuju da se svako lice čija prava i slobode su povređena može koristiti pravom žalbe (član 2. stav 3);
- › obezbede podjednako pravo muškarcima i ženama da uživju sva građanska i politička prava (član 3);
- › priznaju pravo na slobodu i bezbednost ličnosti (član 9);
- › garantuju slobodu izražavanja i slobodu iznalaženja, primanja i širenja informacija i ideja (član 19. stav 2) i
- › zaštite slobodu kretanja (član 12), pravo mirnog okupljanja (član 21) i udruživanja (član 22) i zabrane sva ograničenja ovih prava osim onih koja su propisana zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu u



interesu nacionalne ili javne bezbednosti, javnog poretka, zaštite javnog zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih.<sup>4</sup>

**Član 25. ICCPR-a** se konkretno odnosi na izbore i zahteva od država ugovornica da daju pravo i mogućnost svakom građaninu da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno bilo preko izabranih predstavnika, da bira i da bude biran na povremenim istinskim izborima.

Kako bi dopunio ICCPR, Komitet za ljudska prava daje merodavna tumačenja njegovih odredbi kroz **opšte komentare**.<sup>5</sup> Opšti komentari relevantni za sprovođenje istinskih i demokratskih izbora su:

**Opšti komentar br. 25** o učešću u javnim poslovima i pravu glasa **iz 1996. godine**. U dokumentu se navodi da ljudi moraju imati slobodu da podržavaju vladu ili da joj se suprotstavljaju, bez neopravdanog mešanja ili prinude, što može da naruši ili spreči slobodno izražavanje volje birača. Takođe se navodi da birači treba da budu da budu da mogućnosti da samostalno formiraju mišljenje, bez nasilja ili pretnji nasiljem ili manipulativnog mešanja bilo koje vrste. Takođe se napominje da građani učestvuju u upravljanju javnim poslovima vršeći uticaj kroz javnu debatu i dijalog sa svojim predstavnicima ili koristeći svoju sposobnost da se sami organizuju. Određuje se da su slobode izražavanja, okupljanja i udruživanja osnovni uslovi za efektivno ostvarivanje prava glasa i da one moraju biti potpuno zaštićene, između ostalog i primenom pozitivnih mera. Ističe se uloga slobodnog prenošenja informacija i ideja o javnim i političkim pitanjima između građana, kandidata i izabranih predstavnika, kao i slobode udruživanja, uključujući pravo na osnivanje organizacija i udruženja koja se bave političkim i javnim poslovima i pridruživanje takvim organizacijama i udruženjima.

**Opšti komentar br. 28** o jednakosti prava muškaraca i žena **iz 2000. godine** propisuje da države ugovornice moraju ženama dati prava sadržana u članu 25 (ICCPR-a) pod jednakim uslovima kao i muškarcima i preduzeti delotvorne i pozitivne mere koje će promovisati i obezbediti učešća žena u vođenju javnih poslova i vršenju javnih funkcija. Dalje se navodi da se „pravo na učešće u vođenju javnih poslova ne primenjuje svuda u potpunosti na jednakoj osnovi“ i „zahteva se od država ugovornica da dostave

4 Ovo je poznato kao „trodelni test“ zakonitosti, nužnosti i proporcionalnosti. ICCPR predviđa da svako ograničenje osnovnih sloboda (1) mora biti jasno utvrđeno u zakonu, uz mogućnost pravne zaštite, (2) mora biti jasno opravdano u izuzetnim okolnostima, kao što su interes nacionalne bezbednosti ili javnog poretka, javnog zdravlja ili morala, zaštita prava i sloboda drugih, sprečavanje krivičnog dela i (3) mora biti srazmerna interesima koje namerava da zaštiti. O odstupanjima od međunarodnih obaveza u vezi sa ljudskim pravima, vidi i ODIHR-ov izveštaj *Obaveze iz oblasti ljudske dimenzije OEBS-a i odgovori države na pandemiju COVID-19*.

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

statističke podatke o procentu žena izabраниh na javne funkcije, uključujući zakonodavnu vlast“. Pored toga, od država ugovornica se zahteva da se „pozabave načinima na koje svaki slučaj diskriminacije po nekom drugom osnovu utiče na žene na poseban način i da uključe informacije o merama koje su preduzete da bi se ti uticaji sprečili“.

**Opšti komentar br. 34** o slobodi izražavanja **iz 2011. godine** navodi ograničenja u pogledu političkog diskursa koja izazivaju zabrinutost Komiteta UN za ljudska prava, uključujući „zabranu kampanje od vrata do vrata, ograničenja u pogledu broja i vrste pisanih materijala koji se mogu distribuirati tokom izbornih kampanja, blokiranje pristupa za političku kritiku u različitim izvorima informacija, uključujući lokalne i međunarodne medije, tokom izbornih perioda, i ograničavanje pristupa medijima za opozicione stranke i političare“. Takođe propisuje da sloboda izražavanja može biti ograničena samo ako je to predviđeno zakonom i ako su takva ograničenja u skladu sa trodelnim testom zakonitosti, nužnosti i proporcionalnosti.

**Opšti komentar br. 35 iz 2014. godine** razrađuje obaveze zaštite lične slobode i bezbednosti ličnosti, uključujući i od proizvoljnih hapšenja i pritvora. Shodno tome, „hapšenje ili pritvor mogu biti dozvoljeni domaćim zakonom, a ipak biti proizvoljni“, a navodi se i da je proizvoljno hapšenje ili pritvor koje predstavlja kaznu za legitimno ostvarivanje osnovnih prava zagarantovanih *ICCPR*-om. Pored toga, navodi se da „pravo na ličnu bezbednost takođe obavezuje države ugovornice da preduzmu odgovarajuće mere kao odgovor na pretnje smrću licima u javnoj sferi, i uopštenije, da zaštite pojedince od predvidljivih pretnji po život ili telesni integritet koje dolaze od bilo kojeg državnog ili privatnog aktera.“

**Opšti komentar br. 37 iz 2020. godine** o pravu na mirno okupljanje propisuje da, sa drugim srodnim slobodama, ovo pravo „predstavlja samu osnovu sistema participativnog upravljanja zasnovanog na demokratiji, ljudskim pravima, vladavini prava i pluralizmu“ i da se „zabrana određenog okupljanja može smatrati samo krajnjom merom.“ U dokumentu se razrađuje zaštita prava zagarantovanog u *ICCPR*-u i navodi se da treba zaštititi mirna okupljanja, uključujući i spontana, „gde god da se održavaju: na otvorenom, u zatvorenom prostoru i na internetu, u javnim i privatnim prostorima, ili kao kombinacija navedenog“. Dalje se navodi da „takva okupljanja mogu imati različite oblike, uključujući demonstracije, proteste, sastanke, procesije, mitinge, sedeće proteste, bdenja uz upaljene sveće i fleš mobove (organizovan kratkotrajni javni skup)“ i da su zaštićena prema *ICCPR*-u, „bilo da su na jednom mestu, kao što statične demonstracije, ili pokretna, kao što su procesije ili marševi.“ Napominje se da ako je okupljanje mirno, činjenica da nisu ispunjeni određeni domaći zakonski uslovi koji se odnose na okupljanje sama po sebi ne stavlja učesnike van okvira

zaštite predviđene *ICCPR*-om. Države ugovornice imaju pozitivne obaveze da omoguće mirna okupljanja i promovišu okruženje koje omogućava delotvorno ostvarivanje prava na mirno okupljanje bez diskriminacije. U ovom dokumentu se prepoznaje značaj uloge novinara, branilaca ljudskih prava i posmatrača izbora u praćenju okupljanja i izveštavanju o njima radi punog uživanja prava na mirno okupljanje, te propisuje da su kao takva zaštićena *ICCPR*-om.

## **b. Drugi instrumenti Ujedinjenih nacija**

Nekoliko specijalizovanih dokumenata UN o ljudskim pravima sadrže niz garancija za određene grupe koje mogu da zahtevaju dodatnu pažnju u izbornom procesu. Kao takvi, oni ponavljaju brojne odredbe *ICCPR*-a, uključujući i one relevantne za izbore.

**Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (ICERD) iz 1965. godine** obavezuje države članice na ukidanje rasne diskriminacije i garantuje uživanje političkih prava i osnovnih sloboda pod jednakim uslovima. *ICERD* zahteva od država članica da zabrane govor mržnje i kriminalizuju članstvo u rasističkim organizacijama. Takođe ih obavezuje da garantuju pravo svima na jednakost pred zakonom bez obzira na rasu, boju kože ili nacionalno ili etničko poreklo. Ova jednakost se mora primenjivati na jednak tretman pred sudovima i tribunalima, bezbednost ličnosti i slobodu od nasilja, kao i građanska i politička prava potvrđena u *ICCPR*-u.

**Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) iz 1979. godine** je međunarodni pravni instrument koji od potpisnika zahteva da preduzmu sve odgovarajuće mere da eliminišu diskriminaciju žena u političkom i javnom životu zemlje i poziva države članice da usvoje posebne privremene mere da se ubrza ostvarenje *de facto* ravnopravnosti muškaraca i žena. *CEDAW* garantuje ženama ravnopravnost u političkom i javnom životu sa naglaskom na jednakost u glasanju, učešću u vladi i u „nevladinim organizacijama i udruženjima koji se bave javnim i političkim životom zemlje“. Takođe zahteva od država članica da preduzmu mere za eliminisanje „predrasuda i običaja i svih drugih praksi zasnovanih na shvatanju o inferiornosti ili superiornosti jednog ili drugog pola ili tradicionalnoj ulozi muškaraca i žena“.

**Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) iz 2003. godine** postavlja standarde za transparentnost sa ciljem smanjenja različitih vrsta korupcije, kako u javnom tako i u privatnom sektoru, uključujući i u oblasti

trgovine političkim uticajem i zloupotrebe moći. To je jedini pravno obavezujući multilateralni međunarodni antikorupcijski ugovor i naročito je relevantan za sprovođenje mera za sprečavanje zloupotrebe državnih resursa u svrhe izborne kampanje. *UNCAC* obuhvata pet glavnih oblasti, a to su: preventivne mere, kriminalizacija i sprovođenje zakona, međunarodna saradnja, oduzimanje imovine, tehnička pomoć i razmena informacija. Uključuje obavezne i opcione odredbe.

**Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom (CRPD) iz 2007. godine** zahteva od država ugovornica da „unaprede, zaštite i obezbede puno uživanje ljudskih prava svim osobama sa invaliditetom i obezbede da uživaju punu jednakost na osnovu zakona“. *CRPD* zahteva od država ugovornica da osobama sa invaliditetom garantuju politička prava i mogućnost da ih uživaju na ravnopravnoj osnovi sa drugima, uključujući zaštitu njihovog prava da glasaju bez zastrašivanja. Predviđa se da potpisnice „preduzmu sve odgovarajuće mere kako bi obezbedile da osobe sa invaliditetom mogu da uživaju pravo na slobodu izražavanja i mišljenja, uključujući slobodu da traže, primaju i prenose informacije i ideje, ravnopravno sa drugima, posredstvom svih oblika komunikacije po sopstvenom izboru“, kao i da podstaknu sredstava masovnog informisanja, uključujući pružaoce informacija putem interneta, da učine svoje usluge pristupačnim osobama sa invaliditetom.

**U Deklaraciji UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina iz 1992. godine** navodi se da pojedinci koji pripadaju ovim vrstama manjina imaju pravo da efektivno učestvuju u javnom životu i u odlukama na nacionalnom i regionalnom nivou u vezi sa manjinskom zajednicom kojoj pripadaju ili regijama u kojima žive, da osnivaju i održavaju svoja udruženja i da u potpunosti i efektivno ostvaruju sva svoja ljudska prava i osnovne slobode bez diskriminacije i u punoj jednakosti pred zakonom.

## **2. Obaveze preuzete u okviru OEBS-a**

OEBS funkcioniše kroz „proces zasnovan na konsenzusu“ u kojem se stvaraju političke obaveze i načela. Budući da su političke prirode, ponekad ih je moguće tumačiti kao promovisanje širih garancija koje se primenjuju na kontekst kampanje i koje mogu da obezbede okruženje koje je pogodno za sprovođenje demokratskih izbora. Njihova druga prednost je ta što važe od trenutka kada zemlje učesnice postignu sporazum, a ne kada prođu procese ratifikacije i izjava rezervacija. Kada zemlje učesnice postignu konsenzus, njihove odluke stupaju na snagu odmah i politički su obavezujuće za sve, bez izuzetka. Univerzalnost ovih obaveza, o kojima su se zajednički saglasile sve zemlje učesnice, kao i njihov kvalitet „kolegijalne recenzije“ predstavljaju ključne prednosti ljudske dimenzije OEBS-a.

## **a. OEBS-ov Dokument iz Kopenhagena iz 1990. godine**

**OEBS-ov Dokument iz Kopenhagena iz 1990. godine** je najvažniji dokument koji se odnosi na obaveze preuzete u okviru OEBS-a. U Dokumentu iz Kopenhagena zemlje učesnice OEBS-a su istakle da su pluralistička demokratija i vladavina prava od suštinskog značaja za obezbeđivanje poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Kao takav, ovaj instrument predstavlja ključnu referentnu tačku za *ODIHR*-ove izborne aktivnosti, uključujući i procenu sprovođenja izbora i šire kampanje, kao i političkog okruženja u kojem se oni odvijaju. U Dokumentu iz Kopenhagena zemlje učesnice OEBS-a su eksplicitno potvrdile da je „demokratija inherentan element vladavine prava“, priznale „značaj pluralizma u odnosu na političke organizacije“ i izrazile „svoju zajedničku odlučnost da izgrade demokratska društva zasnovana na slobodnim izborima i vladavini prava“.

Konkretno obaveze koje se odnose na izbore sadržane su u st. 5, 6, 7. i 8. Dokumenta iz Kopenhagena. U stavu 6. se navodi da je „volja naroda, slobodno i pošteno izražena na povremenim istinskim izborima, osnova autoriteta i legitimiteta celokupne vlasti.“ U istom stavu, zemlje učesnice su se obavezale da će „poštovati pravo svojih građana da učestvuju u upravljanju svojom zemljom, bilo direktno ili preko predstavnika koje su slobodno izabrali u poštenim izbornim procesima” i „priznaju svoju odgovornost da brane i štite, u skladu sa svojim zakonima, svoje međunarodne obaveze u oblasti ljudskih prava i svoje međunarodne obaveze, demokratski poredak.” Stav 8. se bavi prisustvom stranih i domaćih posmatrača izbora i uključuje stalni poziv svih zemalja učesnica OEBS-a i svim zemljama učesnicama OEBS-a.

Stav 7. OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine pruža osnov za procenu nivoa poštovanja obaveza i sadrži eksplicitne političke deklaracije za održavanje demokratskih izbora, uključujući one koje se odnose na:

- › održavanje slobodnih izbora u razumnim intervalima (stav 7.1);
- › omogućavanje da najmanje jedan dom parlamenta bude slobodno izabran voljom naroda (stav 7.2);
- › podržavanje opšteg i jednakog izbornog prava i prava građana da se kandiduju na izborima i uspostavljanje garancija za slobodno i pošteno nadmetanje na izborima (stav 7.3);
- › obezbeđivanje tajnog glasanja i poštenog prebrojavanja glasova sa javno dostupnim rezultatima (stav 7.4);

- › poštovanje prava građana da se kandiduju za političku ili javnu funkciju bez diskriminacije, pojedinačno ili kao članovi političkih stranaka (stav 7.5);
- › poštovanje prava pojedinaca i grupa da se udružuju u političke stranke i pružanje „garancija koje će im omogućiti da se međusobno nadmeću uz jednak tretman pred zakonom i od strane vlasti“ (stav 7.6);
- › obezbeđivanje „funkcionisanja zakona i javne politike kako bi se omogućilo da se kampanje sprovede u pravičnoj i slobodnoj atmosferi u kojoj političke partije i kandidati neće biti sprečavani, bilo administrativnim merama, nasiljem ili zastrašivanjem, da slobodno izraze svoje stavove i mišljenja, ili glasači onemogućeni da ih čuju i raspravljaju o njima i daju svoj glas slobodno, bez straha da će biti kažnjeni (stav 7.7);
- › obezbeđivanje nesmetanog pristupa medijima za sve učesnike na izborima bez diskriminacije (stav 7.8) i
- › obezbeđivanje da pobednici na izborima budu propisno postavljeni na funkcije i da im bude dozvoljeno da ostanu na funkciji dok im ne istekne mandat ili dok se zakonski ne okonča u skladu sa demokratskim parlamentarnim i ustavnim procedurama (stav 7.9).

Pored navedenih odredbi koji se odnose na izbore, celokupno sprovođenje demokratskih izbora i izbornih kampanja zavisi od širih političkih faktora. U Dokumentu iz Kopenhagena nabraja se nekoliko obaveza relevantnih za široko političko okruženje, uključujući i one povezane sa osnovnim slobodama i vladavinom prava. Neke od njih uključuju sledeće obaveze:

- › održavanje „slobodnih izbora [...] u razumnim intervalima tajnim glasanjem ili ekvivalentnom procedurom slobodnog glasanja, pod uslovima koji u praksi obezbeđuju slobodno izražavanje mišljenja birača pri izboru njihovih predstavnika“ (stav 5.1);
- › obezbeđivanje „jasnog razdvajanja između države i političkih stranaka, naročito da političke stranke nisu spojene sa državom“ (stav 5.4);
- › garantovanje da će „svako imati delotvoran pravni lek“ (stav 5.10);
- › podržavanje osnovnih sloboda koje su ključne za sprovođenje demokratskih izbora, uključujući slobodu izražavanja i mišljenja (stav 9.1), mirnog okupljanja (stav 9.2) i udruživanja (stav 9.3) i
- › obezbeđivanje da sva ograničenja osnovnih sloboda budu u skladu sa obavezama iz ICCPR-a i međunarodnim obavezama, naročito u skladu sa UDLJP-om, te da se ne zloupotrebljavaju i ne primenjuju na proizvoljan način, već tako da bude obezbeđeno efektivno ostvarivanje ovih prava (stav 24).

## **b. Izborni standardi i načela u drugim OEBS-ovim dokumentima**

U brojnim drugim referentnim dokumentima OEBS potvrđuje ključna načela i standarde neophodne za održavanje demokratskih izbora i izbornih kampanja. Neki od ovih dokumenata su grupisani po temama u nastavku teksta:

**Istinski i povremeni izbori:** U Dodatnom dokumentu uz Parisku povelju za Novu Evropu iz 1990. godine, zemlje učesnice su potvrdile opšte „pravo na učešće u slobodnim i poštenim izborima“. U Dokumentu iz Istanbula iz 1999. godine obavezale su se da će „obezbediti poštenu konkurenciju među kandidatima kao i među stranakama, uključujući njihov pristup medijima i poštovanje prava na okupljanje“. U Komemorativnoj deklaraciji iz Astane iz 2010. godine prepoznale su „važnu ulogu koju imaju civilno društvo i slobodni mediji u pomaganju [...] da se obezbedi puno poštovanje ljudskih prava, osnovnih sloboda, demokratije, uključujući slobodne i poštene izbore i vladavinu prava.”

**Sloboda udruživanja i okupljanja:** U Pariskoj povelji za Novu Evropu iz 1990. godine, zemlje učesnice su potvrdile da svako ima pravo na slobodu udruživanja i mirnog okupljanja. One su 2008. godine u Helsinkiju izdale ministarsku deklaraciju povodom 60. godišnjice UDLJP i ponovile „da svako ima pravo na slobodu misli, savesti, veroispovesti ili uverenja, slobodu mišljenja i izražavanja, slobodu mirnog okupljanja i udruživanja.”

**Sloboda izražavanja i mišljenja:** U Dokumentu iz Budimpešte iz 1994. godine zemlje učesnice su istakle da je „sloboda izražavanja osnovno ljudsko pravo i osnovna komponenta demokratskog društva“. U Dokumentu iz Istanbula iz 1999. godine ponovo su potvrdile značaj slobodnog protoka informacija i javnog pristupa informacijama i obavezale se da će preduzeti sve neophodne korake kako bi obezbedile osnovne uslove za protok informacija.

**Sloboda kretanja:** U Dokumentu iz Moskve iz 1991. godine zemlje učesnice su se obavezale da će ukloniti „sva zakonska i druga ograničenja za putovanja unutar svojih teritorija za svoje državljane i strance, kao i za boravak onih koji imaju pravo na stalni boravak, osim ograničenja koja mogu biti neophodna [za] legitimne interese vlade, u skladu sa nacionalnim zakonima, u skladu sa obavezama preuzetim u okviru KEBS-a i međunarodnim obavezama u vezi sa ljudskim pravima,” obavezujući se da će takva ograničenja svesti na minimum.

**Učešće žena:** U Dokumentu iz Madrida iz 1983. godine zemlje učesnice su se obavezale da će obezbediti jednaka prava muškaraca i žena i složile se da će preduzeti sve neophodne radnje za unapređivanje jednako efektivnog učešća u političkom, ekonomskom, društvenom i kulturnom životu.

U Dokumentu iz Beča iz 1989. godine, potvrdile su svoju odlučnost da obezbede jednaka prava i obećale da će preduzeti sve mere, uključujući zakonodavne, za unapređenje ravnopravnog učešća muškaraca i žena u političkom životu. U Dokumentu iz Moskve iz 1991. godine prepoznale su da je „puna i istinska jednakost između muškaraca i žena osnovni aspekt pravednog i demokratskog društva zasnovanog na vladavini prava“

Ističući univerzalnost vrednosti koje prihvataju, zemlje učesnice OEBS-a su u više navrata, uključujući u **Dokumentu iz Beča iz 1989. godine** i **Dokumentu iz Moskve iz 1991. godine**, pozvale druge da pristupe **CEDAW**-u ili da uklone sve izjave rezervacija ako su već članice. Zemlje učesnice su 2004. godine ponovile poziv i podržale **Akcionni plan OEBS-a za unapređenje rodne ravnopravnosti** u kojem su se obavezale da će obezbediti jednake mogućnosti za učešće žena u političkom i javnom životu, da će preduzeti neophodne mere za podsticanje rodne svesti i promovisati jednakost prava i puno i ravnopravno učešće žena i muškaraca u društvu, uz obećanje da će rodnu perspektivu uključiti u sve oblasti i na svim nivoima. U **Dokumentu iz Ljubljane iz 2005. godine** obavezale su se da će obezbediti proaktivno sprovođenje Akcionog plana. Zatim, u **Dokumentu iz Atine iz 2009. godine** složile su se da će „razmotriti propisivanje posebnih mera za postizanje cilja rodne ravnoteže u svim zakonodavnim, pravosudnim i izvršnim telima“, i drugih, „mogućih zakonodavnih mera, čime bi se omogućilo uravnoteženo učešće žene i muškaraca u političkom i javnom životu [i] podstakli svi politički akteri da promovišu ravnopravno učešće žena i muškaraca u političkim stranakama radi postizanja bolje rodno uravnotežene zastupljenosti na izabranim javnim funkcijama na svim nivoima.“

**Učešće nacionalnih manjina:** U Izveštaju sa sastanka KEBS-ovih eksperata za nacionalne manjine održanog u Ženevi 1991. godine, zemlje učesnice su se obavezale da će stvoriti „uslove da pripadnici nacionalnih manjina imaju jednake mogućnosti da budu efektivno uključeni u javni život“. U Dokumentu iz Helsinkija iz 1992. godine, obećale su da će pojačati „napore da obezbede da pripadnici nacionalnih manjina, pojedinačno ili u zajednici sa drugima, slobodno ostvaruju svoja ljudska prava i osnovne slobode, uključujući pravo na puno učešće, u skladu sa demokratskim procedurama odlučivanja svake države, u političkom, ekonomskom, društvenom i kulturnom životu njihovih zemalja, uključujući i kroz demokratsko učešće u telima koja donose odluke i konsultativnim telima na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, između ostalog, preko političkih stranaka i udruženja.“ I u Dokumentu iz Mastrihta iz 2003. godine one su potvrdile „značaj preporuka Visokog komesara za nacionalne manjine o [...] učešću javnosti“. Pored toga, u dokumentu se preporučuje da zemlje učesnice organizuju kampanje podizanja svesti o izborima kako bi povećale učešće romskog biračkog tela, da obezbede da birači Romi mogu da na izborima slobodno biraju na osnovu informacija, te da „preduzmu mere za garantovanje jednakih biračkih prava žena, uključujući sprovođenje zabrana takozvanog „porodičnog glasanja“.



**Osobe sa invaliditetom:** U Pariskoj povelji za Novu Evropu iz 1990. godine, zemlje učesnice su naglasile da je „demokratija najbolja garancija slobode izražavanja, tolerancije svih grupa društva i jednakih mogućnosti za svaku osobu“. U Dokumentu iz Moskve iz 1991. godine zemlje učesnice OEBS-a su se eksplicitno obavezale da će „obezbediti zaštitu ljudskih prava osoba sa invaliditetom“ i, što je važno, da će „preduzeti korake kako bi se obezbedile jednake mogućnosti tih osoba da u potpunosti učestvuju u životu svog društva.“ Takođe su se obavezale da će „promovisati odgovarajuće učešće tih osoba u odlučivanju u oblastima koje se njih tiču“, što uključuje izborne zakone, propise i javne politike. One „podstiču povoljne uslove za pristup osoba sa invaliditetom javnim zgradama i uslugama, stanovanju, transportu i kulturnim i rekreativnim aktivnostima“, uključujući pristup biračkim mestima, mestima na kojima se odvijaju izborne kampanje i drugim prostorijama tokom izbora.

**Suzbijanje podsticanja na nasilje, diskriminaciju, neprijateljstvo i mržnju:** U Izveštaju sa sastanka KEBS-ovih eksperata za nacionalne manjine održanog u Ženevi 1991. godine, zemlje učesnice su izrazile zabrinutost zbog „širenja dela rasne, etničke i verske mržnje, antisemitizma, ksenofobije i diskriminacije, te su naglasile svoju odlučnost da kontinuirano osuđuju takva dela protiv bilo koga.“ Takođe su obećale da će preduzeti „delotvorne mere, uključujući usvajanje zakona kojima bi se zabranila dela koja predstavljaju podsticanje na nasilje zasnovano na nacionalnoj, rasnoj, etničkoj ili verskoj diskriminaciji, neprijateljstvo ili mržnju, uključujući antisemitizam, i politika za sprovođenje takvih zakona, u skladu sa svojim ustavnim pravom i svojim međunarodnim obavezama, ako to već nisu uradile”.

Iako se u OEBS-ovim dokumentima ne pominje eksplicitno **učešće mladih** na izborima, zemlje učesnice su se u nekoliko dokumenata obavezale da će promovisati ulogu i uključivanje mladih kroz svoju agendu o miru i bezbednosti, uključujući i **Završni akt iz Helsinkija iz 1975. godine, Deklaraciju usvojenu na Ministarskom savetu u Bazelu 2014. godine, „Deklaraciju o mladima i bezbednosti” usvojenu na Ministarskom savetu u Beogradu 2015. godine i „Deklaraciju o ulozi mladih u doprinosu naporima za mir i bezbednost” usvojenu na Ministarskom savetu u Milanu 2018. godine.** Druge međunarodne organizacije, odnosno UN i Savet Evrope, usvojile su rezoluciju (Rezolucija Saveta bezbednosti UN 2250) i preporuku (CM/Rec 2016/7) o pristupu mladim pravima, kao i poziv članicama da uklone prepreke koje ograničavaju demokratsko i izbornu učešće mladih.

### 3. Regionalni instrumenti na području OEBS-a

Nekoliko drugih regionalnih organizacija i instrumenata na području OEBS-a obezbeđuju dodatne okvire za ostvarivanje ljudskih prava i demokratskih izbora i kampanja.

Savet Evrope ima 47 članica, a sve one su zemlje učesnice OEBS-a. U **Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima (EKLJP) iz 1950. godine**, koju su potpisale i ratifikovale sve članice Saveta Evrope, navodi se nekoliko osnovnih sloboda relevantnih za izbore. EKLJP štiti slobodu izražavanja, naročito pravo „posedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mešanja javne vlasti“. Garantuje slobodu mirnog okupljanja i udruživanja i pravo na slobodu i bezbednost ličnosti. Pored toga, EKLJP propisuje da svako kome su povređena prava i slobode predviđeni u ovoj konvenciji ima pravo na delotvoran pravni lek pred nacionalnim vlastima.

Na nadnacionalnom nivou, Evropski sud za ljudska prava razmatra predstavlke koje se odnose na navodna kršenja odredbi o ljudskim pravima iz EKLJP-a i pripadajućih protokola. Brojne odluke Evropskog suda za ljudska prava se bave pitanjima koja se odnose na izbore, uključujući pravo glasa i slobodu udruživanja, okupljanja i izražavanja.

**Protokol br. 1 uz EKLJP iz 1952. godine** sadrži garancije slične onima iz međunarodnih instrumenata i od država zahteva „održavanje slobodnih izbora u razumnim intervalima tajnim glasanjem pod uslovima koji će obezbediti slobodno izražavanje mišljenja naroda prilikom izbora zakonodavnih tela.“ Iako je odredba prvobitno bila formulisana kao skup obaveza, a ne kao ljudsko pravo, Evropski sud za ljudska prava je naknadno promenio ovo tumačenje i od 1987. godine smatra da je pravo glasa i kandidovanja na izborima punopravno ljudsko pravo.

Evropska unija (EU) ima 27 članica, a sve one su zemlje učesnice OEBS-a. Takođe je usvojila ugovore sa odredbama koje se odnose na predstavničku demokratiju i vladavinu prava. U **Ugovoru o Evropskoj uniji** upućuje se na „univerzalne vrednosti nepovredivih i neotuđivih prava čoveka, slobode, demokratije, jednakosti i vladavine prava“ i potvrđuje se „privrženost [država članica] načelima slobode, demokratije i poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i vladavine prava.“ **Ugovor iz Lisabona**, koji je stupio na snagu 2009. godine, dozvoljava kažnjavanje članica EU za koje se utvrdi da uporno krše njene osnovne vrednosti. **Povelja Evropske unije o osnovnim pravima iz 2000. godine** predviđa slobodu izražavanja i informisanja i mirnog okupljanja i udruživanja. U dokumentu se nabrajaju prava građana, uključujući pravo da biraju i budu birani na izborima za Evropski parlament i na lokalnim izborima. Odredbe oba dokumenta su obavezujuće za sve članice.

Zajednica nezavisnih država (ZND), koja ima devet članica i koje su sve zemlje učesnice OEBS-a, uspostavlja zakonske obaveze u oblasti demokratskih izbora kroz svoju **Konvenciju o standardima demokratskih izbora, izbornih prava i sloboda iz 2002. godine**. ZND je 1995. godine usvojila **Konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama**. U obe konvencije se navodi potreba da se zaštite prava i osnovne slobode, uključujući one koji se odnose na izbore i da se pozovu na odgovornost pojedinci koji krše ta prava. Brojni članovi ova dva dokumenta se odnose na osnovne slobode i druge neophodne uslove za vođenje kampanje i slobodno demokratsko i fer okruženje za sprovođenje istinskih izbora i u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i njihovim međunarodnim obavezama.

Organizacija američkih država (OAD) okuplja 35 članova, među kojima su dve zemlje učesnice OEBS-a. Pravno obavezujuća **Američka konvencija o ljudskim pravima iz 1969. godine** utvrđuje osnovna prava i slobode neophodne za održavanje demokratskih izbora, štiti slobodu misli i izražavanja, uključujući pravo na traženje, primanje i prenošenje informacija i ideja, pravo na okupljanje i slobodu udruživanja i kretanja. U **Međumeričkoj demokratskoj povelji iz 2001. godine**, u kojoj se OAD daje zaduženje da sprovodi posmatranje izbora i pruža tehničku pomoć svojim članicama, prepoznaje se značaj „poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, pristupa i vršenja vlasti u skladu sa vladavinom prava, održavanja povremenih, slobodnih i poštenih izbora zasnovanih na tajnom glasanju i opštem biračkom pravu, [...] pluralističkog sistema političkih stranaka i organizacija, kao i podele vlasti i nezavisnosti različitih grana vlasti.”

#### 4. Dobra praksa

Pored pravno ili politički obavezujućih ugovora ili drugih obaveza, međunarodne organizacije su izradile druge dopunske dokumente koji se odnose na izbore i često se nazivaju međunarodnom „dobrom praksom“. Neki od ovih tekstova imaju globalnu dimenziju, dok su drugi regionalni. U ovim dokumentima članice relevantnih organizacija mogu da izraze visok stepen podrške određenim pravilima, a mogu i da ih široko koriste u aktivnostima koje se odnose na izbore kao osnovu za pružanje smernica zemljama učesnicama.

Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) Saveta Evrope je savetodavno telo za ustavna i pravna pitanja i 51 od 62 njene članice su zemlje učesnice OEBS-a. **Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije iz 2002. godine i Kodeks dobre prakse u oblasti referenduma iz 2006. godine** pružaju praktične smernice, uključujući i upućivanje na opšte uslove koji su potrebni za održavanje demokratskih

izbora/referenduma i sprovođenje izbornih/referendumskih kampanja (kao i tehničke aspekte ovih procesa). Prvi dokument sadrži definicije načela „evropskog izbornog nasleđa“, precizira uslove za njihovu primenu i uključuje objašnjenja nekih tumačenja. U njemu se navodi da „demokratski izbori nisu mogući bez poštovanja ljudskih prava, naročito slobode izražavanja i medija, slobode kretanja unutar zemlje, slobode okupljanja i slobode udruživanja u političke svrhe, uključujući stvaranje političkih stranaka.”

Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima upućuje na značaj periodičnosti izbora, važnost jednakih mogućnosti, što „podrazumeva neutralan stav državnih organa, naročito prema [...] izbornoj kampanji“ i dalje razrađuje razlike između pojmova „stroge“ i „proporcionalne“ jednakosti. Kodeks daje tumačenje načela jednakosti nacionalnih manjina, te jednakosti i pariteta polova. Propisuje da birači moraju imati slobodu da formiraju mišljenje, a da državni i javni organi moraju da poštuju svoju obavezu neutralnosti – naročito kada se radi o korišćenju masovnih medija, postavljanju plakata, pravu na demonstracije na javnim mestima i finansiranju stranaka i kandidata – kako bi se obezbedile jednake mogućnosti za sve učesnike na izborima. U njemu se propisuje da je moguć negativan uticaj na slobodu birača da formiraju mišljenje, na primer, kada neko pokuša da kupi nečiji glas: kupovina (i prodaja) glasova je praksa koju su države dužne da spreče i kazne.

Pored kodeksa, drugi relevantni dokumenti Saveta Evrope uključuju preporuke Komiteta ministara i druge tekstove u vezi sa izborima koje objavljuje Venecijanska komisija, često u saradnji sa drugim organizacijama, uključujući ODIHR. Što se tiče izbornih kampanja, **Zajedničke smernice ODIHR-a i Venecijanske komisije Saveta Evrope iz 2016. godine za sprečavanje i reaganje u slučaju zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa** predstavljaju prvi dokument posvećen ovoj temi u regionu OEBS-a. Smernice se nadovezuju na prethodne publikacije ODIHR-a i Saveta Evrope o povezanim pitanjima i definišu zloupotrebu administrativnih resursa kao „nedozvoljenu korist koju su određene stranke ili kandidati dobili korišćenjem svojih zvaničnih pozicija ili veza sa vladinim institucijama kako bi uticali na ishod izbora.” Dokument se bavi različitim kategorijama zloupotreba državnih resursa, uključujući institucionalne i finansijske zloupotrebe ili zloupotrebe od strane organa za sprovođenje zakona, i promoviše sveobuhvatan pristup koji uključuje procenu političke volje, pravnog okvira i mehanizama nadzora, kao i proces rešavanja izbornih sporova.

Izveštaji agencija UN i specijalnih izvestilaca su takođe merodavni izvori smernica za vođenje demokratskih izbornih kampanja. Na primer, u **Izveštaju specijalnog izvestioca o pravu na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja iz 2013. godine** pozivaju se države da „obezbede da se mirno okupljanje uredi tako da maksimalan zahtev bude obaveštavanje o održavanju mirnog okupljanja, umesto zahteva da se za mirno okupljanje dobije odobrenje“. Postupak obaveštavanja, ako je uveden, treba da bude

što jednostavniji i brži. Redovni **izveštaji specijalnog izvestioca UN o unapređenju i zaštiti prava na slobodu mišljenja i izražavanja** uključuju preporuke i predloge o načinima i sredstvima za bolje unapređenje i zaštitu prava na slobodu mišljenja i izražavanja u svim oblicima, uključujući i onlajn. **Vodeća načela UN o poslovanju i ljudskim pravima iz 2011. godine** predstavljaju skup smernica za države i privredna društva za rešavanje kršenja ljudskih prava u poslovnim aktivnostima, uključujući i u vezi sa onlajn medijima i društvenim mrežama, koje su, između ostalog, usmerene na dužnost države da zaštiti, korporativnu odgovornost za poštovanje ljudskih prava i pristup pravnim lekovima.

**U Deklaraciji o kriterijumima za slobodne i poštene izbore Interparlamentarne unije iz 1994. godine**, globalne organizacije koja se sastoji od 179 nacionalnih parlamenata, utvrđeno je da autoritet vlasti može da potiče samo od volje naroda koja je izražena na istinskim, slobodnim i poštenim izborima koji se održavaju u redovnim intervalima, na osnovu opšteg, jednakog i tajnog prava glasa. Između ostalog, predviđa se pravo udruživanja, pravo na izražavanje političkih mišljenja bez ometanja, pravo traženja, primanja i širenja informacija i biranje na osnovu informacija, slobodno kretanje unutar zemlje u svrhu izborne kampanje, sposobnost vođenja kampanje na ravnopravnoj osnovi sa drugim političkim stranakama, uključujući partiju koja je formirala postojeću vladu, kao i pravo na bezbednost.



## POGLAVLJE II

# POLITIČKI KONTEKST I OKRUŽENJE

Da bi učešće kandidata na izborima i vođenje izborne kampanje bilo pošteno i da bi birači birali slobodno i na osnovu informacija, moraju da postoje neophodni uslovi za istinske demokratske izbore. Uslovi uključuju pristup birača ostvarivanju ljudskih prava i osnovnih sloboda i njihovo poštovanje od strane država tokom i van izbornog perioda. Malo je verovatno da će izbori koji ispunjavaju neke međunarodne standarde u pogledu procedure, ali nisu pluralistički ili se sprovode u restriktivnom okruženju uz nizak nivo poštovanja ljudskih prava ili osnovnih sloboda tokom ili između izbora, biti ocenjeni kao stvarno demokratski. Opis i procena elemenata koji oblikuju politički kontekst i okruženje u kojem se izbori održavaju treba da budu

uključeni u odeljak standardnog *ODIHR*-ovog izveštaja o izborima „Politički kontekst“.<sup>6</sup>

U odeljku „Politički kontekst“ obično se navode glavne činjenice o izbornom procesu: šta, gde, ko, kada i kako. Pružaju se osnovne informacije o političkom sistemu zemlje učesnice, kako je navedeno u ustavu i kako je ocenjeno u praksi. Naglašavajući činjenicu da se izbori ne odvijaju u vakuumu, u ovom odeljku se izborni proces stavlja u širi kontekst skorijih političkih, zakonskih, institucionalnih i društvenih dešavanja. Procene usklađenosti bilo kojih izbora sa demokratskim standardima moraju se posmatrati u širem kontekstu, uzimajući u obzir, između ostalog, praksu demokratije i funkcionisanje demokratskih institucija, vladavinu prava i slobodu medija, kao deo izbornog ciklusa. Odeljak „Politički kontekst“ treba da sadrži činjenične informacije i procenu uslova za politički pluralizam, poštovanje osnovnih sloboda i stvarne mogućnosti za građansko i političko učešće i za birače da biraju na osnovu informacija, podelu vlasti i pravilno funkcionisanje demokratskih institucija, kao što su pravosuđe i poštovanje vladavine prava, osnovnih sloboda i ljudskih prava.

Isticanje nekih od ključnih okolnosti koje mogu uticati na proces od suštinskog je značaja za predstavljanje političkog ambijenta u kojem se održavaju izbori. Procena poštovanja određenih osnovnih sloboda i njihove primene tokom izbornog perioda obično je uključena u odeljke standardnog *ODIHR*-ovog izveštaja o posmatranju izbora: „Pravni okvir“, „Registracija birača“, „Registracija stranaka i kandidata“ ili „Mediji“. Međutim, ukupna procena izbora je zajednički rad u koji je uključena kompletna misija i politički analitičar treba da prilikom procenjivanja relevantnih okolnosti blisko saraduje sa drugim članovima glavnog tima, naročito sa pravnim, izbornim i medijskim analitičarima.

Iako politički analitičari sprovode sopstvenu analizu na osnovu pregleda dokumenata i sastanaka sa zainteresovanim stranama, oni takođe treba da se upoznaju sa procesima drugih pouzdanih aktera, na primer, drugih međuvladinih ili nevladinih organizacija. Dobri izvori informacija o opštem stanju ljudskih prava i specifičnim pitanjima koja se odnose na politički kontekst mogu biti specijalni izveštaji UN ili druge procene koje izdaju Kancelarija visokog komesara UN za ljudska prava, Venecijanska komisija, kao i druge OEBS-ove i ODIHR-ove publikacije o poštovanju određenih osnovnih sloboda. Na primer, Univerzalni periodični pregled (UPP) je jedinstveni mehanizam Saveta za ljudska prava (SLJP) čiji je cilj poboljšanje stanja ljudskih prava u svakoj od 193 države članice UN. U okviru ovog mehanizma, izveštaji u kojima se razmatraju ljudska prava objavljuju se svakih pet godina. Drugi izvor informacija mogu biti izjave i izveštaji OEBS-ovog predstavnika za slobodu medija, naročito kada se bave pitanjima koja se odnose na slobodu izražavanja. Pored toga, pravna

6 U ovom tekstu koriste se međusobno zamenljivi termini „politički kontekst“ i (političko) „okruženje“. Ova dva termina treba shvatiti kao sinonime, osim ako nije drugačije navedeno.

mišljenja ODIHR-a i Venecijanske komisije, koja ove institucije često zajednički pripremaju, i izveštaji Grupe država protiv korupcije Saveta Evrope (GRECO) mogu da posluže kao verodostojni izvori informacija o političkom kontekstu.

## 1. Procena osnovnih sloboda

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

Prema međunarodnom pravu o ljudskim pravima dozvoljena su određena ograničenja prava koja garantuju pristup osnovnim slobodama. Međutim, to ne znači da su dozvoljene bilo kakve restrikcije. Mogu se primeniti samo ograničenja koja prolaze „trodelni test“ zakonitosti, nužnosti i proporcionalnosti. Restrikcije se moraju tumačiti i primenjivati usko i pažljivo kako bi se sprečilo kršenje međunarodnih standarda tako što bi se negativno uticalo na učešće bilo kog pojedinca ili segmenta društva u javnom životu.<sup>7</sup>

Identifikovanje međunarodnih instrumenata u kojima je zemlja učesnica članica (i svih mogućih izjava rezervacija) obično je polazna tačka za političkog analitičara tokom posmatračke misije. Da bi obavio ovaj zadatak, politički analitičar treba da radi zajedno sa pravnim analitičarem i analizira da li je država adekvatno zaštitila ključna prava koja garantuju osnovne slobode njenim građanima. Umesto da samo gledaju izborni zakon, koji obično uređuje aspekte koji se odnose samo na izborni period, analitičari treba da analiziraju ustav, zakon o političkim strankama i/ili zakone kojima se uređuje osnivanje organizacija civilnog društva, kao i svaki poseban zakon kojim se uređuju osnovne slobode (npr. pravila koja se odnose na mirno okupljanje). Politički i pravni analitičari takođe treba da utvrde da li je u skorije vreme možda bilo predmeta u vezi sa osnovnim slobodama pred Svetom za ljudska prava UN ili Evropskim sudom za ljudska prava koji su relevantni za zemlju učesnicu ili izbore koji se posmatraju. Takođe treba da utvrde da li postoje presude ili odluke koje je donelo neko relevantno nadnacionalno telo ili koje su trenutno u postupku izvršenja, kao i status tih presuda, odluka ili postupaka.

<sup>7</sup> Na primer, u presudi u predmetu *Sidiropoulos i drugi protiv Grčke* (10. jul 1998) Evropski sud za ljudska prava je naveo da se: „izuzeci od slobode udruživanja moraju usko tumačiti, tako da je njihovo nabranje striktno iscrpno, a njihova definicija nužno restriktivna.”



## a. Sloboda okupljanja

Sloboda okupljanja je osnovna komponenta demokratije.<sup>8</sup> Ona podrazumeva pravo na javno okupljanje radi održavanja mirnih okupljanja, protesta i političkih skupova, kako tokom izbornog perioda, tako i van njega. Svako regulisanje slobode okupljanja treba da bude ograničeno na zahtev za obaveštavanje nadležnih organa, a postupak obaveštavanja treba da bude što jednostavniji i brži. Kao što je navedeno u Opštem komentaru br. 37, „obaveza podnošenja zahteva za dozvolu nadležnim organima narušava ideju o tome da je mirno okupljanje osnovno pravo“ i „ova obaveza se ne sme zloupotrebiti za onemogućavanje mirnih okupljanja“.

U stavu 9.2 **OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine** izričito se navodi da će svako imati pravo na mirno okupljanje i demonstracije.

Slučajevi restriktivnog pristupa javnom okupljanju, naročito kada su sistematski, treba da budu predstavljeni u odeljku „Politički kontekst“. Neopravdana ograničenja ove slobode mogu da obuhvataju: direktne zabrane okupljanja, često onih koje organizuju kritičari vlade ili njene politike; prekomerno opterećivanje organizatora okupljanja ili ograničavanje vremena, mesta i vrste okupljanja; uskraćivanje da se na adekvatan način zaštite učesnici mirnih okupljanja; zahtevanje od organizatora da snose nerazumne troškove policijske zaštite ili druge administrativne takse; i neopravdano represivan odnos prema spontanim okupljanjima. Sudovi treba da blagovremeno preispitaju sva postojeća ograničenja.

## b. Sloboda udruživanja

Kao neophodan deo demokratskog procesa, sloboda udruživanja garantuje pravo građanima da se organizuju u političke stranke i grupe civilnog društva. Ovaj koncept uključuje pravo na osnivanje, pridruživanje i učešće u zakonitim aktivnostima političkih stranaka i udruženja. Države moraju da poštuju međunarodne obaveze u oblasti slobode udruživanja, kako je navedeno u nizu međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima.

Sve zemlje učesnice su se obavezale u **OEBS-ovom Dokumentu iz Kopenhagena iz 1990. godine** da će „poštovati pravo pojedinaca i grupa da osnivaju, potpuno slobodno, svoje političke stranke ili druge političke organizacije i da će tim političkim strankama i organizacijama obezbediti neophodne pravne garancije koje im omogućavaju da se međusobno nadmeću na osnovu jednakog tretmana pred zakonom

<sup>8</sup> Za više informacija o ovoj temi, vidi publikaciju *Smernice ODIHR-a i Venecijanske komisije o slobodi mirnog okupljanja*.

i od strane vlasti“. Pored toga, u stavu 9.3 zemlje učesnice su se obavezale da će poštovati pravo na osnivanje sindikata i pridruživanje sindikatima, a u st. 10.3 i 10.4 obećale su da će garantovati pravo na osnivanje nevladinih organizacija i učešće u njihovim aktivnostima i na saradnju i razmenu sa drugim takvim organizacijama, domaćim i stranim.

Iako se pravom na udruživanje, naročito u pogledu osnivanja političkih stranaka, bavi odeljak izveštaja o izborima „Registracija stranaka i kandidata“, često je važno da se ova oblast razmotri i u odeljku „Politički kontekst“. Ovo se ne odnosi samo na skorija dešavanja u političkom nadmetanju i stranačkom ambijentu, već i na sferu aktivnosti civilnog društva. U odeljku „Politički kontekst“ treba jasno navesti slučajeve odbijanja registracije ili sistematskog postavljanja prepreka za registraciju novih političkih stranaka ili njihovu sposobnost da slobodno deluju. Slično tome, analitičari treba da navedu sva nepotrebna ograničenja u vezi sa registracijom ili aktivnostima organizacija civilnog društva.

Neopravdana ograničenja slobode udruživanja uključuju: opterećujuće zahteve, kao što je održavanje određenih partijskih struktura (npr. uspostavljeno prisustvo u svim okruzima); obavezno održavanje redovnih partijskih događaja, kao što su godišnji kongresi; obavezu dostavljanja velikog broja potpisa podrške ili održavanja određenog nivoa članarine; ili zahtevanje neopravdano detaljnih ili intruzivnih privatnih podataka o osnivačima stranke i/ili njenim članovima.<sup>9</sup> Nasuprot tome, države imaju pozitivnu obavezu da zabrane određene aktivnosti, što može dovesti i do zabrane nekih udruženja.<sup>10</sup>

### c. Sloboda izražavanja i mišljenja

Sloboda izražavanja je srž demokratije. Zagarantovana je pravom na traženje, primanje i prenošenje informacija. Kao i kod prethodno navedenih sloboda, sloboda izražavanja je sadržana u *ICCPR*-u, koji propisuje da svako ima pravo da dobije ili širi informacije i „ideje svih vrsta [...] u usmenom, pismenom, štampanom ili umetničkom obliku, ili na bilo koji način po

9 Vidi publikaciju ODIHR-a i Venecijanske komisije *Smernice za regulativu o političkim stranakama*, 2. izdanje (2020).

10 Prema članu 4. *ICERD*-a od država se zahteva da usvoje pozitivne mere, kao što je zabrana organizacijama da promovišu i podstiču rasnu diskriminaciju. Vidi i presudu Evropskog suda u predmetu *Vona protiv Mađarske* (9. jul 2013), u kojoj je Sud presudio da se udruženje može zabraniti ako njegove aktivnosti predstavljaju rasprostranjeno rasističko zastrašivanje, kao i presudu u predmetu *Refah Partisi (Partija blagostanja) i drugi protiv Turske* (13. februar 2003) u kojem je Sud odlučio da može biti opravdano da država, u skladu sa svojim pozitivnim obavezama prema članu 1. *EKLJP*-om, nametne političkim stranakama dužnost da poštuju i zaštite prava zagarantovana *EKLJP*-om i obavezu da ne iznose politički program koji je u suprotnosti sa osnovnim načelima demokratije.

slobodnom izboru.” Da bi se podstakla slobodna razmena ideja koja je neophodna za razvoj demokratskog društva, pravo na slobodu izražavanja mora biti zaštićeno u svakom trenutku.

U stavu 9.1 **OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhaga iz 1990. godine** izričito se navodi da pravo na slobodu izražavanja „uključuje slobodu mišljenja i primanja i davanja informacija i ideja bez mešanja javnih vlasti i bez obzira na granice“.

Iako se odeljak izveštaja o izborima „Mediji“ opširno bavi pristupom slobodi izražavanja, u odeljku „Politički kontekst“ treba da se navedu sistematski izazovi u pogledu prava na slobodu izražavanja ili sve konkretne povrede tog prava koje su važan deo okruženja u kojem se održavaju izbori. Opštepriznato ograničenje slobode govora uključuje zabranu podsticanja na nasilje i mržnju. U tom kontekstu, *ICCPR* propisuje da će „svako zagovaranje nacionalne, rasne i verske mržnje koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje biti zabranjeno zakonom“.

Treba napomenuti da ne postoji opšteprihvaćena definicija „govora mržnje“. Ne treba svaki govor koji sadrži omalovažavajuće elemente upućene pojedincima ili čak grupama tretirati kao govor mržnje u smislu člana 20. *ICCPR*-a.<sup>11</sup> Kao što je primetio OEBS-ov predstavnik za slobodu medija, „vlade treba da se uzdrže od usvajanja zakona koji propisuju da je i samo zaoštavanje društvenih tenzija krivično delo. Iako je legitimno kažnjavati zagovaranje koje predstavlja podsticanje mržnje, nije legitimno zabraniti samo uvredljiv govor. Većina zemalja već ima previše ili barem dovoljno propisa o „govoru mržnje“. U mnogim zemljama ljudi na pozicijama moći zloupotrebljavaju preširoka pravila u ovoj oblasti da bi ograničili netradicionalne, nesaglasne, kritičke ili manjinske glasove ili diskusiju o problematičnim društvenim pitanjima. Pored toga, rešavanje tenzija zasnovanih na stvarnim kulturnim ili verskim razlikama ne može se postići suzbijanjem izražavanja razlika, već otvorenim raspravama o njima. Stoga je sloboda govora uslov, a ne prepreka za toleranciju.“<sup>12</sup> Pojavom društvenih mreža, ove negativne pojave postale su vidljivije i široko rasprostranjene, posebno u periodima izborne kampanje. ODIHR-ove **Smernice za posmatranje izbornih kampanja na društvenim mrežama**, objavljene zajedno sa ovim priručnikom, detaljnije se bave pitanjem različitih vrsta govora.

Specifičan element slobode izražavanja je pravo na slobodu mišljenja. U odeljku „Politički kontekst“ treba navesti sistematske pokušaje gušenja javne debate, neopravdano ograničavanje protoka informacija neophodnih za formiranje mišljenja ili manipulacije javnim mnjenjem van izbornog

11 U članu 20, stav 2. *ICCPR*-a navodi se da je „svaki poziv na nacionalnu, rasnu ili versku mržnju koji predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje, zakonom je zabranjen“.

12 Vidi Zajedničku deklaraciju (iz 2006. godine) Specijalnog izvestioca UN za slobodu mišljenja i izražavanja, OEBS-ovog predstavnika za slobodu medija, Specijalnog izvestioca za slobodu izražavanja OAD-a i Specijalnog izvestioca za slobodu izražavanja i pristup informacijama AKLJP-PN-a (Afričke komisije za ljudska prava i prava naroda).

perioda. Međunarodni ugovori predviđaju da svako treba da ima pravo na svoje mišljenje bez mešanja. To znači da svi građani, ali i udruženja, uključujući političke stranke, moraju da budu slobodni da imaju svoje stavove i da ih saopštavaju tokom izbornog perioda i između izbora. U interpretativnim izvorima ističe se uloga slobodnog prenošenja informacija i ideja o javnim i političkim pitanjima između građana, kandidata i izabranih predstavnika. Navodi se da sledeće vrste komunikacije nikada ne treba da budu ograničene:

- › diskusija o vladinim politikama i politička debata;
- › izveštavanje o ljudskim pravima, aktivnostima vlade i korupciji u javnim organima, izbornim kampanjama ili mirnim demonstracijama; i
- › izražavanje mišljenja i neslaganja, vere ili uverenja, uključujući i od strane pripadnika manjina ili ranjivih grupa.<sup>13</sup>

Kako je naveo Komitet UN za ljudska prava u Opštem komentaru br. 25, „birači treba da budu u stanju da samostalno formiraju mišljenje, bez nasilja ili pretnji nasiljem, prinude, navođenja ili manipulativnog mešanja bilo koje vrste“.

#### **d. Sloboda kretanja**

Neopravdana ograničenja slobode kretanja, koja utiču na pitanja političkog učešća, takođe treba navesti u odeljku „Politički kontekst“. Međunarodni ugovori štite slobodu kretanja, koja daje pravo na putovanje i obuhvata pravo pojedinaca da idu s jednog mesta na drugo na teritoriji neke zemlje, da napuste zemlju i da se u nju vrate. U kontekstu izbora, neophodno je da se političke stranke i birači, kao i članovi biračkih odbora i posmatrači, slobodno kreću. Međutim, sloboda kretanja se ne smatra preduslovom za smisleno učešće u javnom životu samo tokom izbornog perioda. Političke stranke i njihovi predstavnici moraju imati slobodu da putuju širom zemlje kako bi sprovodili svoje aktivnosti na terenu u bilo kom trenutku. Na primer, građani koji rade daleko od svoje kuće, uključujući i inostranstvo, moraju imati mogućnost da se vrate u svoje zemlje da bi se bavili svojim poslovima, između ostalog i da bi se registrovali kao birači.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Vidi *Izveštaj specijalnog izvestioca za zaštitu i unapređenje prava na slobodu mišljenja i izražavanja*, UNHCR (1999), stav 4(p)(i).

<sup>14</sup> Vidi i ODIHR-ov izveštaj *Obaveze iz oblasti ljudske dimenzije OEBS-a i odgovori države na pandemiju COVID-19*, u kojem se analizira negativan uticaj na određene osnovne slobode, uključujući slobodu kretanja, tokom pandemije.

## e. Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti

Međunarodni i regionalni ugovori štite pravo na bezbednost, što uključuje zaštitu od proizvoljnog hapšenja, pritvora i proterivanja. Interpretativni izvori ističu potrebu zaštite birača ili određenih grupa od mešanja, prinude i zastrašivanja. U njima se navodi da političarke i biračice često mogu biti izložene većem zastrašivanju i prinudi od muškaraca. U njima se takođe proširuje pravo na bezbednost ličnosti posebno na određene grupe stanovništva, uključujući (druge) ranjive grupe ili profesije, kao što su novinari i branioци ljudskih prava.

U stavu 16. **OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine** zabranjuje se mučenje i okrutno, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje.

Izvori iz državne prakse ukazuju na to da ova obaveza takođe zahteva jednak tretman od strane nadležnih organa, kao što je neutralan stav organa za sprovođenje zakona. Pravo na bezbednost ličnosti zahteva da pojedinci ni u jednom trenutku ne budu podvrgnuti fizičkom i emocionalnom nasilju. Sistematske zloupotrebe prava na bezbednost, uključujući zatvaranje pojedinaca za koje se smatra da postoje politički razlozi, treba da se jasno navedu u odeljku „Politički kontekst“.<sup>15</sup>

### Pitanja za razmatranje

#### Opšti aspekti

- ✓ Da li postoje neka zakonska ograničenja u pogledu pristupa političkim pravima?
- ✓ Da li postoje praktične prepreke sa kojima se suočavaju zainteresovane strane kada je u pitanju pristup osnovnim slobodama?
- ✓ Da li su postojeća ograničenja prava, uključujući i vanredna stanja, neophodna i srazmerna cilju?
- ✓ Da li postoje delotvorni pravni lekovi i da li se uspešno koriste?

#### Sloboda okupljanja

- ✓ Da li je sloboda okupljanja u potpunosti zagarantovana i zaštićena ustavom?
- ✓ Da li su pravila koja regulišu javno okupljanje i svi povezani uslovi jasno navedeni u zakonodavstvu?
- ✓ Da li političke stranke, organizacije civilnog društva i pojedinci mogu da se mirno okupljaju van izbornog perioda?

<sup>15</sup> Za više informacija o ovoj temi, vidi publikaciju ODIHR-ove Smernice za pružaoce javne bezbednosti na izborima.

- ✓ Da li postoji puno uživanje i poštovanje prava građana na održavanje mirnih demonstracija i skupova?
- ✓ Da li u praksi postoje ograničenja slobode okupljanja koja umanjuju učešće građana u javnom ili političkom životu? Da li su ona neophodna, da li služe legitimnom interesu i da li su proporcionalna ciljevima?
- ✓ Da li je za održavanje javnog skupa potrebno samo obaveštenje ili je potrebna dozvola nadležnih organa?
- ✓ Da li postoje delotvorni pravni lekovi i da li se uspešno koriste? Da li sudovi blagovremeno rešavaju sporove?
- ✓ Da li neke grupe uživaju povlašćeni tretman u ostvarivanju slobode okupljanja? Suprotno tome, da li se neke grupe suočavaju sa nepotrebnim ograničenjima?

### **Sloboda udruživanja**

- ✓ Da li je sloboda udruživanja radi formiranja političkih stranaka zagantovana i u potpunosti zaštićena ustavom?
- ✓ Da li su pravila koja se odnose na slobodu udruživanja jasna i da li su svi relevantni uslovi propisani u zakonodavstvu?
- ✓ Da li postoji puno uživanje i poštovanje prava na udruživanje u praksi?
- ✓ Da li postoje nerazumni, neproporcionalni, nepotrebni ili dvosmisleni zakonski uslovi za registraciju političkih stranaka i organizacija civilnog društva?
- ✓ Da li su odluke koje se tiču registracije političkih stranaka ili organizacija civilnog društva zakonite?
- ✓ Da li sudovi imaju mogućnost da blagovremeno preispituju odluke o odbijanju registracije?
- ✓ Da li su dostupni delotvorni pravni lekovi? Da li se uspešno koriste?
- ✓ Da li postoji evidencija o odbijanju registracije ili brisanja iz registra političkih stranaka ili organizacija civilnog društva?
- ✓ Da li su neke grupe posebno negativno pogođene ograničenjima u pogledu prava na udruživanje?
- ✓ Da li postoje dokazi o diskriminaciji bilo koje grupe od strane vlasti u pogledu prava na udruživanje?
- ✓ Da li se neke grupe suočavaju sa nepotrebnim izazovima u radu ili sprovođenju svojih aktivnosti? Da li mogu da prikupe sredstva ili se suočavaju sa nekim praktičnim preprekama u tome?

### **Sloboda izražavanja i formiranja i posedovanja mišljenja**

- ✓ Da li je sloboda izražavanja i formiranja i posedovanja mišljenja u potpunosti zagantovana i zaštićena ustavom?

- ✓ Da li su pravila koja se odnose na slobodu izražavanja i formiranja i posedovanja mišljenja jasna i da li su svi relevantni uslovi propisani u zakonodavstvu?
- ✓ Da li zakon dozvoljava građanima i kandidatima da slobodno saopštavaju informacije i ideje o javnim i političkim poslovima?
- ✓ Da li su građani i kandidati slobodni i sposobni da formiraju i poseduju stavove, kao i da saopštavaju informacije i ideje o javnim i političkim poslovima u praksi?
- ✓ Da li je građanima dozvoljeno da učestvuju u javnoj debati i objavljuju politički materijal?
- ✓ Da li građani imaju slobodu da podržavaju vladu ili da joj se suprotstavljaju, bez nepotrebnog uticaja ili prinude bilo koje vrste?
- ✓ Da li svako ima slobodu da traži, prima i prenosi informacije i ideje svih vrsta, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno ili u štampanom obliku, ili putem nekog drugog sredstva po izboru?
- ✓ Da li postoji istorija mešanja ili ograničavanja u pristupu slobodi izražavanja? Slično tome, da li postoji evidencija o pokušajima da se ometa sloboda građana da samostalno formiraju mišljenje, bez pretnji, podsticanja ili manipulativnog mešanja?
- ✓ Da li se građani suočavaju sa bilo kakvim ograničenjima u ostvarivanju prava na slobodu izražavanja?
- ✓ Da li postoje neka ograničenja, bilo u zakonu ili u praksi, za političke diskusije ili debate?
- ✓ Da li su postojeća ograničenja govora zasnovana na zakonu neophodna i da li služe legitimnom interesu koji je zaštićen međunarodnim pravom i da li su srazmerna tom cilju?
- ✓ Da li postoje delotvorni pravni lekovi i da li se uspešno koriste?
- ✓ Da li se neke grupe, naročito nedovoljno zastupljeni i često ranjiviji segmenti društva, suočavaju sa bilo kakvim diskriminatornim tretmanom/preprekama u ostvarivanju svoje slobode izražavanja ili formiranja i posedovanja mišljenja?

### **Sloboda kretanja**

- ✓ Da li postoje ograničenja slobode nekih od zainteresovanih strana da se kreću širom zemlje ili da odu iz zemlje i vrate se u nju?
- ✓ Da li političke stranke i njihovi predstavnici imaju mogućnost da se sastaju sa građanima u svim delovima zemlje?
- ✓ Da li građani koji se nalaze daleko od svog mesta prebivališta imaju mogućnost da smisleno učestvuju u državnim i javnim poslovima u širem smislu?

### **Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti**

- ✓ Da li je pravo na slobodu i bezbednost ličnosti utvrđeno zakonom? Da li se poštuje u praksi?

- ✓ Da li su građani zaštićeni od proizvoljnog hapšenja i pritvaranja?
- ✓ Da li su mučenje, okrutne i neuobičajene kazne zabranjene zakonom? Da li se takve zabrane poštuju u praksi?
- ✓ Da li postoji evidencija o kršenjima prava na slobodu i bezbednost od prethodnih izbora?
- ✓ Da li postoje delotvorni pravni lekovi i da li se uspešno koriste? Da li su neke grupe ugroženije od drugih u pogledu zloupotrebe prava na slobodu i bezbednost?
- ✓ Da li državni organi jednako tretiraju sve grupe kada je u pitanju poštovanje prava na slobodu i bezbednost ličnosti?
- ✓ Da li su neke grupe ugroženije od drugih u pogledu zloupotrebe prava na slobodu i bezbednost?
- ✓ Da li je ponašanje organa za sprovođenje zakona i drugih pripadnika sektora bezbednosti neutralno?
- ✓ Da li je neka međuvladina ili međunarodna nevladina organizacija izrazila zabrinutost u vezi sa poštovanjem prava na slobodu i bezbednost ličnosti u zemlji?

## 2. Specifične okolnosti

Ponekad se izbori mogu održavati pod neuobičajenim uslovima, kao što je vanredno stanje ili drugi oblici državne pripravnosti tokom kojih pristup osnovnim slobodama može biti ograničen. U drugim okolnostima, izbori mogu da dovedu do političkih ili društvenih tenzija koje, opet, mogu da dovedu do nasilja, bilo da je pokrenuto u zemlji ili da je u obliku strane intervencije. Održavanje izbora u ovim okolnostima može da utiče na integritet procesa i/ili poverenje javnosti u njega. Iako bi svako sistemsko političko ili izborno nasilje koje se dogodilo tokom prethodnih izbora trebalo navesti u delu izveštaja koji se odnosi na opšte informacije, akte i slučajeve nasilja koji su se desili tokom izbora koji se trenutno posmatraju treba navesti u odgovarajućim delovima izveštaja (najčešće u odeljcima koji se odnose na okruženje u kojem se kampanja odvija ili na postizborna dešavanja).

### a. Izbori za vreme vanrednog stanja

Reagujući na kriminalne, pobunjeničke ili terorističke incidente velikih razmera ili velikog uticaja, nasilje ili vanredne situacije u vezi sa javnim zdravljem i prirodne katastrofe, nadležni organi mogu da proglase vanredno stanje ili usvoje druge specifične mehanizme za bolju zaštitu dobrobiti građana. Vanredno stanje se može proglasiti na lokalnom, regionalnom ili nacionalnom nivou. Praksa pokazuje da se mogu proglasiti različiti nivoi vanrednog stanja, u kojem organi izvršne vlasti imaju različite stepene ovlašćenja,



u zavisnosti od težine situacije i/ili zakonskih odredbi kojima se uređuju vanredne situacije. Međunarodni ugovori predviđaju da državama može biti dozvoljeno da uvedu ograničenja određenih osnovnih sloboda, ljudskih prava i izbornih obaveza ili da odstupe od njih u tom periodu.<sup>16</sup>

**ICCPR i EKLJP** propisuju da u vreme rata ili vanrednih situacija koje ugrožavaju život nacije, države mogu da preduzimaju mere koje predstavljaju odstupanje od obaveze garantovanja prava i slobode prema tim instrumentima, uključujući slobodu kretanja, udruživanja, okupljanja i izražavanja, ali samo u onom obimu, kako u pogledu propisa tako i u pogledu trajanja, koji je neophodan u datim okolnostima. **OEBS-ov Dokument iz Kopenhagena iz 1990. godine** takođe predviđa da bi odstupanja trebalo da budu strogo ograničena na „nivo koji zahteva hitnost situacije“. Zemlje učesnice OEBS-a su se takođe obavezale da će obezbediti da „svako odstupanje od obaveza u vezi sa ljudskim pravima i osnovnim slobodama tokom vanrednog stanja mora da ostane striktno u granicama predviđenim međunarodnim pravom, naročito relevantnim međunarodnim instrumentima na osnovu kojih su obavezane, naročito u pogledu prava od kojih ne može biti odstupanja.“

Odstupanja nakon proglašenja vanrednog stanja ili usvajanja drugih zvaničnih pravnih procesa za vanredne situacije treba da budu zvanična. Zakoni kojima se uređuje vanredno stanje treba da obezbede brzo i nezavisno preispitivanje neophodnosti takvih odstupanja od strane zakonodavnog tela. Kao i u svim drugim slučajevima, ograničenja treba da ispunjavaju „trodelni test“ zakonitosti, nužnosti i proporcionalnosti i da budu predmet kontrole usklađenosti sa zakonom. Iako neke zemlje učesnice OEBS-a imaju ustavne ili zakonske zabrane održavanja izbora tokom vanrednog stanja, ne postoji poseban međunarodni standard u vezi sa organizacijom izbora tokom vanredne situacije. Međutim, jasno je da je dobra međunarodna praksa da demokratski izbori nisu mogući bez obezbeđivanja osnovnih sloboda. Uspostavljanje ravnoteže između garancija osnovnih sloboda i bezbednosti ili ograničenja izazvanim brigom za javno zdravlje je posebno složeno tokom izbora; stoga je neophodno razmotriti da li ograničenja ili odstupanja od prava i sloboda mogu uticati na taj proces i na rezultate.

U kontekstu izbora, vanredno stanje može da utiče na izborni ambijent smanjenjem prava na slobodu okupljanja (npr. ograničavanje okupljanja), izražavanja (npr. zabrane davanja informacija medijima); i/ili kretanja (npr. policijski čas). Ono takođe može da dovede do povećanja prisustva pripadnika službi bezbednosti, uključujući vojsku, oko objekata povezanih sa izborima. Konačno, to takođe može da zahteva izmeštanje izborne

<sup>16</sup> Načela o ograničenju i odstupanju od odredbi *ICCPR*-a, koja je Komitet UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava (*CESCR*) usvojio u Sirakuzi 1985. godine, preciziraju da su odstupanja opravdana, „samo u slučaju suočavanja sa situacijom izuzetne i stvarne ili neposredne opasnosti koja ugrožava život nacije“, i pojašnjavaju da „unutrašnji sukobi i nemiri koji ne predstavljaju ozbiljnu i neposrednu pretnju po život nacije ne mogu opravdati odstupanja“.

infrastrukture i administracije. U odeljak „Politički kontekst“ treba uključiti činjenice o vanrednom stanju koje je proglašeno ili je trajalo tokom izbornog perioda, kao i moguća upućivanja na verodostojne izveštaje međunarodnih organizacija o njegovom uticaju na pristup osnovnim slobodama. Procenu i konkretne pojedinosti koje utiču na određene aspekte izbornog procesa treba razraditi u relevantnim tematskim delovima *ODIHR*-ovih izveštaja o izborima, na primer u odeljcima „Pravni okvir“ ili „Okruženje u kojem se odvija kampanja“. Takve procene generalno zahtevaju blisku saradnju među analitičarima, npr. između političkih i pravnih analitičara.

Sve zemlje učesnice OEBS-a su 2020. godine bile pogođene izbijanjem pandemije COVID-19 i sve su preduzele različite mere da spreče njeno dalje širenje. Tokom pandemije, države su morale da balansiraju između zaštite osnovnih sloboda i ljudskih prava i mera reakcije na vanrednu situaciju. U tom smislu, primena aspekata OEBS-ove ljudske dimenzije je postala izazovnija. U skladu sa svojim mandatom, *ODIHR* je pokušao da podseti zemlje učesnice na njihove obaveze. Objavio je izveštaj *Obaveze preuzete u okviru OEBS-a u pogledu ljudske dimenzije i odgovora države na pandemiju COVID-19*, naglašavajući specifične izazove koji proističu iz krize u čitavom području OEBS-a. U izveštaju se navodi pregled obaveza država prilikom proglašavanja vanrednog stanja i ograničavanja ili odstupanja od osnovnih sloboda, opisuju se različiti uticaji ovih mera na demokratske institucije i ljudska prava i daju preporuke za zemlje učesnice OEBS-a kada se budu bavile takvim ili sličnim vanrednim situacijama u budućnosti.

## b. Političko i izborno nasilje

Izbori su mehanizam za mirno političko nadmetanje između učesnika na izborima koji se bore za funkcije. U nekim okolnostima, aspekti izbornog procesa mogu da budu obeleženi političkim ili društvenim tenzijama; ovo je verovatnije kada su izbori predmet manipulacije ili kada zainteresovane strane nemaju poverenja u integritet procesa.

**Političko nasilje** se može opisati kao nasilje ili pretnja nasiljem od strane države protiv nedržavnih aktera (npr. policijska brutalnost) i protiv drugih država (npr. oružani sukob ili rat). Ono takođe može da se odnosi na politički motivisano nasilje nedržavnih aktera protiv države (npr. nasilne demonstracije, neredi ili državni udar) ili protiv drugih nedržavnih aktera. Neki slučajevi nepostupanja države se mogu okarakterisati i kao oblik političkog nasilja, npr. neuspeh da se zaštiti stanovništvo od prirodnih šteta ili šteta prouzrokovanih ljudskim faktorom. **Izborno nasilje** se obično odnosi na dela ili pretnje prinudom, zastrašivanjem ili fizičkom povredom koje se vrše radi uticaja na izborni proces ili nadmetanje. Kandidatkinje i biračice, nedovoljno zastupljene grupe,

uključujući nacionalne manjine, ali i određene kategorije profesija kao što su novinari i branioци ljudskih prava mogu da budu posebno ranjive i podložne riziku. Ovi rizici mogu da uključuju fizičko ili psihičko nasilje (uključujući maltretiranje putem interneta), seksističke ili druge ponižavajuće komentare i različite oblike zastrašivanja. Da bi se razumelo izborno nasilje, važno je razmotriti njegove moguće uzroke, koji mogu da uključuju duboke društvene i političke podele, istorijat političkog nasilja, visokorizičnu prirodu izbora, zabrinutost za ljudska prava, slabe državne institucije, siromaštvo, socioekonomsku nejednakost i korupciju.

Potencijalni pokretači izbornog nasilja mogu da budu nepravilnosti ili kršenja propisa koja se dešavaju tokom bilo kog dela procesa, kao što su: neinkluzivna registracija kandidata; nepravedni uslovi kampanje i agresivna retorika; netransparentni, loše vođeni procesi u pogledu izbornih rezultata; odsustvo delotvornih pravnih lekova; percepcija pristrasnosti institucija, uključujući i onih koje rešavaju sporove; nemiri, manipulacije ili organizaciona pitanja na dan izbora; diskriminatorni ili nefunkcionalni pravni okviri; nepravedno ili izmanipulisano razgraničenje nadležnosti; i neinkluzivna ili diskriminatorna registracija birača. Često je cilj ovih i drugih kršenja propisa i nepravilnosti da utiču na ishod, odrede pobednike ili obezbede odobravanje ili neodobravanje na referendumu. Po istom principu, važno je prepoznati da nasilje može da bude duboko ukorenjeno i izazvano faktorima van izbornog takmičenja, kao što su rodna ili rasna mržnja. Akteri ponekad mogu da koriste izbore kao priliku za raspirivanje društvenih nesloga i nasilja. Važno je da se u izveštajima misija napomene i navede da nedovoljno zastupljene grupe, kao što su žene, nacionalne manjine i osobe sa invaliditetom, mogu da u nekim slučajevima budu konkretne mete političkog ili izbornog nasilja, kao i posebno ranjive na različite oblike nasilja.

Izborno nasilje može da bude spontano, na primer kada demonstranti reaguju na povrede prava. Ali ono takođe može da bude unapred smišljeno, sprovedeno na manje-više planiran način kako bi se promovisao određeni cilj, uključujući i politički. Može da se desi tokom izbornog perioda, uključujući izborni dan ili kao reakcija na objavljivanje rezultata, alimože da se manifestuje i mnogo ranije, utičući na opštu atmosferu uoči glasanja. Svi slučajevi političkog nasilja, posebno kada su sistematski, predstavljaju važan deo okruženja u kojem se održavaju izbori i stoga se njima treba baviti: bilo u odeljku „Politički kontekst“, ako se nasilje odvija pre izbornog perioda, u odeljku „Okruženje u kojem se odvija kampanja“, ako se dogodi tokom izborne kampanje ili u odeljku „Postizborna dešavanja“, ako do toga dođe nakon glasanja.

## Pitanja za razmatranje

### Vanredno stanje

- ✓ Da li je u zemlji proglašeno vanredno stanje, odnosno da li su zvanično proglašene druge mere u slučaju vanredne situacije? Kada je proglašeno vanredno stanje i/ili druge mere?
- ✓ Da li su vanredno stanje ili mere u slučaju vanredne situacije proglašeni u skladu sa ustavom i da li je postignut politički konsenzus?
- ✓ Koja je to vrsta vanredne situacije? Koji su različiti, ustavom predviđeni načini upravljanja vanrednim situacijama?
- ✓ Da li zainteresovane strane u velikoj meri prihvataju razloge za vanrednu situaciju? Koliko je moguće utvrditi, da li su mere u slučaju vanredne situacije srazmerne i nužne?
- ✓ Da li neka ograničenja osnovnih sloboda ispunjavaju uslove „trodelnog testa“ zakonitosti, nužnosti i proporcionalnosti?
- ✓ Da li odredbe o proglašenju vanrednog stanja ili drugih mera u slučaju vanredne situacije uključuju neka posebna pominjanja izbora?
- ✓ Na koji način je proglašenje vanrednog stanja uticalo na ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda?
- ✓ Koja su odstupanja od ljudskih prava i osnovnih sloboda uvedena proglašenjem vanrednog stanja?
- ✓ Da li su preduzete mere za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda tokom vanrednog stanja?

### Političko i izborno nasilje

- ✓ Da li postoje slučajevi političkog ili izbornog nasilja u zemlji?
- ✓ Da li postoji istorija političkog ili izbornog nasilja? Da li su slučajevi nasilja izolovani incidenti ili deo šire pojave ili organizovane strategije?
- ✓ Ako postoji veći broj slučajeva nasilja, da li su zabeleženi širom zemlje ili su ograničeni na određena područja?
- ✓ Ko su glavni akteri i kod izvršilaca i kod žrtava nasilja?
- ✓ Da li su neki delovi društva, na primer nedovoljno zastupljene grupe, više pogođeni političkim ili izbornim nasiljem?
- ✓ Kako država reaguje na slučajeve izbornog nasilja? Kako zainteresovane strane vide tu reakciju?
- ✓ Kako nasilje i reakcije na njega utiču na pripreme za izbore?

### 3. Aspekti okruženja

Standardni *ODIHR*-ov izveštaj o posmatranju izbora treba da sadrži sledeće informacije o okruženju:

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

Informacije koje se odnose na državnu strukturu i politički sistem, uključujući neka upućivanja na odnos između izvršne i zakonodavne vlasti, treba odmah jasno predstaviti u izveštajima misije. Informacije o sastavu odlazećeg parlamenta (i o svim značajnijim izmenama u njemu) mogu da pomognu publici da razume politička dešavanja u zemlji od poslednjih izbora. Isto važi i za informacije o sastavu vlade ili nedavnim rekonstrukcijama vlade. U najmanju ruku, ova informacija omogućava čitaocu da bolje razume ko su relevantni politički akteri. Pored toga, može da posluži za kontekstualizaciju narednih delova izveštaja, na primer u vezi sa sastavom organa za sprovođenje izbora ili dodelom besplatnog vremena za emitovanje tokom kampanje (npr. kada je na snazi model proporcionalne kvote). Konačno, informacije ukazuju na to koje su političke snage koje učestvuju na izborima zastupljene i/ili se nalaze na funkcijama.

Informacije u vezi sa sastavom parlamenta i vlade treba da sadrže rodnu analizu.<sup>17</sup> Nekoliko međunarodnih instrumenata, uključujući OEBS-ova dokumenta, pozivaju na uravnoteženo učešće žena i muškaraca u političkom i javnom životu. Takođe zahtevaju prikupljanje i analizu podataka da bi se adekvatno procenio, pratio i poboljšao položaj žena. Prema tome, i kvantitativna i kvalitativna procena zastupljenosti, uključujući udeo ključnih pozicija koje zauzimaju predstavnici različitih polova, zaslužuju da se navedu u odeljku „Politički kontekst“.

#### b. Sprovođenje prethodnih izbora

Broj prethodnih izbora koje je *ODIHR* posmatrao u zemlji učesnici treba navesti u odeljku „Politički kontekst“. Može se uključiti i kratak rezime nalaza iz poslednjeg izveštaja, posebno ako nisu ispunjeni ključni međunarodni standardi za demokratske izbore. Iako *ODIHR*-ova metodologija isključuje poređenje izbora održanih u različitim periodima (u jednoj zemlji učesnici) i u različitim državama (zemljama učesnicama), takvi podaci mogu da budu

---

<sup>17</sup> Svakog meseca Interparlamentarna unija objavljuje [informacije](#) o zastupljenosti žena u nacionalnim parlamentima.

korisni za čitaoce da bi bolje razumeli put demokratskog razvoja u zemlji učesnici.

### c. Druga relevantna pitanja

Navedeni aspekti kojima politički analitičari treba da se bave, ako su relevantni, u odeljku „Politički kontekst“, nikako nisu iscrpni. Iako ove oblasti čine osnovni deo opšteg političkog okruženja u kojem se održavaju izbori, postoje dodatni aspekti koji bi mogli da zahtevaju razmatranje. Neki od najčešćih faktora su:

**Vladavina prava i funkcionisanje demokratskih institucija:** U okruženjima u kojima postoji zabrinutost oko podele vlasti, poštovanja vladavine prava ili pravilnog funkcionisanja demokratskih institucija, na primer u pogledu nezavisnosti pravosuđa, to treba da bude razjašnjeno u odeljku „Politički kontekst“.<sup>18</sup> Takođe treba obuhvatiti suštinska, ali i proceduralna pitanja, poput znatnog pogoršanja kvaliteta parlamentarizma ili ozbiljnih povreda parlamentarne procedure, kao što je izostanak širokih i inkluzivnih konsultacija sa opozicijom i/ili civilnim društvom prilikom usvajanja zakona ili kršenje drugih demokratskih normi.

**Politike i prakse u oblasti borbe protiv korupcije:** U zemljama učesnicama u kojima je korupcija značajna prepreka funkcionisanju demokratskih institucija i kada se smatra da je rasprostranjena u javnoj upravi ili kada su antikorupcijske politike važna tema u političkom životu, to treba istaći u odeljku „Politički kontekst“. Iako se pitanja transparentnosti pominju u nekoliko tematskih odeljaka u standardnom ODIHR-ovom izveštaju o posmatranju izbora, možda bi bilo dobro pozabaviti se zabrinutostima u vezi sa sistemskim odsustvom političke transparentnosti ili, suprotno tome, pozitivno oceniti politike kojima se obezbeđuje transparentnost.

**Politički, socijalni ili izborni protesti i bojkoti:** Ako su izbornom periodu prethodili protesti, bilo da su politički, ekonomski ili društveni, ili ako neki potencijalni učesnici u izborima bojkotuju izbore ili prete da će bojkotovati izbore, takođe treba razmotriti uključivanje ovih aspekata u odeljak „Politički kontekst“.

**Sistem političkih stranaka ili društveni pokreti:** Mogu se pomenuti i promene u sistemu političkih stranaka, uključujući pojavu novih i posebno vidljivih političkih stranaka, ali i društvenih pokreta koji učestvuju na izborima ili oblikuju program kampanje.

---

<sup>18</sup> Vidi [Kontrolnu listu za vladavinu prava](#) Venecijanske komisije.

**Unutrašnja partijska demokratija:** Pitanja unutrašnje partijske organizacije se retko obrađuju u izveštajima o izborima, ali kada se pojave bilo pozitivne ili negativne posebne situacije, one se mogu uključiti u odeljak „Politički kontekst“.

**Učešće žena, nacionalnih manjina i osoba sa invaliditetom:** Ustaljena je praksa da se u odeljak „Politički kontekst“ uključe brojevi podaci, npr. podaci o odlazećem sastavu zakonodavnog tela raščlanjeni po rodu, dok su šira pitanja koja se odnose na učešće žena, nacionalnih manjina ili osoba sa invaliditetom prožeta kroz ceo ODIHR-ov izveštaj ili su pokrivena u posebnim odeljcima. Međutim, treba napomenuti da se aspekti koji se tiču osnovnih uslova i drugi nalazi ili zaključci koji se odnose na uključivanje nedovoljno zastupljenih grupa takođe mogu navesti u odeljku „Politički kontekst“. Njihovo navođenje može da bude naročito prikladno kada postoje dobri razlozi da se istaknu na početku izveštaja.

**Domaći politički događaji:** Da bi se čitaocima omogućilo da bolje razumeju okruženje u kojem se odvijaju izbori, može da bude od pomoći navođenje posebno važnih skorijih političkih ili ekonomskih dešavanja, na primer, pitanja kao što su protesti opozicije ili ekonomska kriza. U slučajevima u kojima su izbori raspisani prevremeno, možda će biti potrebno da se navedu informacije o razlozima za to ili kratak pregled događaja koji su ubrzali raspuštanje zakonodavnog tela ili kraj mandata izvršne vlasti.

**Međunarodna dimenzija:** U zemljama učesnicama koje su ostvarile ili nastoje da ostvare važan spoljnopolitički cilj – na primer, članstvo u nekoj međunarodnoj organizaciji – te informacije se mogu uključiti u odeljak „Politički kontekst“. Može se upućivati na izveštaje o napretku u ispunjavanju kriterijuma za članstvo u ciljnoj organizaciji ako su relevantni za izbore, uključujući u smislu osnovnih informacija i konteksta.



### POGLAVLJE III

## IZBORNE KAMPANJE

Sprovođenje kampanje je ključni i neizostavni deo svakog izbornog procesa. Kampanja pruža priliku učesnicima na izborima da predstavе svoje stavove i platforme, a biračima da se upoznaju sa kandidatima i njihovim predlozima politika. Izbori ne mogu biti demokratski bez slobodne razmene ideja među učesnicima, kao i između učesnika i birača. Shodno tome, politički pluralizam i pristup slobodama izražavanja, okupljanja, udruživanja, kretanja i prava na slobodu i bezbednost ličnosti predstavljaju neophodne preduslove za istinski demokratske izborne kampanje. Istovremeno, državni organi imaju obavezu da obezbede poštovanje obaveza preuzetih u okviru OEBS-a i međunarodnih standarda kojima se promoviše poštena kampanja.



Ovo poglavlje se bavi primenom osnovnih sloboda i obavezom država da obezbede slobodne i jednake uslove tokom perioda kampanje.<sup>19</sup>

Na demokratskim izborima, svi učesnici moraju biti u mogućnosti da slobodno i sa jednakošću prenose i promovišu svoje poruke, da se sastaju sa biračkim telom, da putuju u svoje izborne jedinice kako bi došli do birača i predstavili svoje programe i stavove. Sa druge strane, birači moraju imati slobodu da formiraju mišljenje bez nepotrebnog mešanja i treba da budu u mogućnosti da daju svoj glas na osnovu informacija. Funkcioneri koji se kandiduju za reizbor ne treba da imaju neprimerenu prednost koja proizlazi iz njihove trenutne funkcije. Izbori treba da budu bez nasilja, uznemiravanja i zastrašivanja, podsticanja na nasilje ili mržnju. Bilo kakva ograničenja ili pokušaji ograničavanja osnovnih prava i sloboda tokom izbornog perioda od strane državnih ili nedržavnih aktera treba da se navedu u odeljku izveštaja „Okruženje u kojem se kampanja odvija“.

Politički analitičar uvek mora da veoma obrati pažnju na sve formalne prepreke za slobodnu kampanju, te da upućuje, između ostalog, na slovo zakona i na način na koji se propisi sprovode u praksi. Neki naizgled bezazleni propisi, uključujući neke pokušaje da se podstakne jednakost — kao što je određivanje broja dozvoljenih bilborda po kandidatu ili veličine, formata i širine platformskih pamfleta koji se mogu distribuirati biračima — mogu da imaju loš uticaj na sposobnost birača da biraju na osnovu informacija. Ovakva ograničenja mogu da negativno utiču na konkurentnost kampanje i, na kraju, na same izbore. Opterećujući i grubi pokušaji da se politička debata uguši prekomernim regulisanjem ne olakšavaju angažovanu kampanju, niti omogućavaju istinski demokratske izborne kampanje.

Prilikom procene da li je okruženje u kojem se kampanja odvija u skladu sa međunarodnim standardima za demokratske izbore, politički analitičar nastoji da proceni:

- › da li je pristup osnovnim slobodama predviđen pravnim okvirom i obezbeđen u praksi;
- › pluralnost i konkurentnost kampanje;
- › sposobnost birača da biraju na osnovu informacija, bez pritiska ili straha da će biti kažnjeni;

<sup>19</sup> Ovo poglavlje se ne bavi pitanjima političkog finansiranja i finansiranja kampanje o kojima se govori u ODIHR-ovoj publikaciji [Priručnik za posmatranje finansiranja kampanje](#) iz 2015. godine. Slično tome, ovo poglavlje se ne bavi pitanjima pristupa medijima za kandidate i medijskog izveštavanja o kampanji o kojima se govori u ODIHR-ovoj publikaciji [Priručnik o medijskom praćenju za misije za posmatranje izbora](#) iz 2015. godine. O korišćenju društvenih mreža u kampanjama govori se u ODIHR-ovoj publikaciji [Smernice za posmatranje izbornih kampanja na društvenim mrežama](#) iz 2021 godine.

- › sve faktore koji su mogli negativno da utiču na jednake uslove i/ili da nekim učesnicima na izborima, naročito funkcionerima, daju nedozvoljenu prednost;
- › da li su se neki učesnici na izborima suočili sa neopravdanim ograničenjima ili preprekama u vođenju svojih kampanja;
- › slučajeve nasilja, uznemiravanja ili zastrašivanja, podsticanja na mržnju ili čak zapaljive slučajeve negativnog govora i
- › svaki nedozvoljeni pokušaj navođenja ili podmićivanja birača, bilo kroz direktne ili kroz manje očigledne oblike razmene ili obećanja.

## 1. Procena okruženja u kojem se odvija kampanja

Ustav ili primarno pravo treba da pruže garancije prava neophodnih za vođenje slobodnih kampanja i da budu dopunjeni propisima čiju primenu treba da nadziru nadležni organi uprave, kao što su organi za sprovođenje izbora (OzSI). U nekim slučajevima, pristup slobodama može da bude olakšan posebnim odredbama koje se primenjuju tokom perioda kampanje. Politički analitičar treba da ispita pravni i normativni okvir, često zajedno sa pravnim analitičarem, i da stekne jasno razumevanje načina na koji se garantuju osnovne slobode. Jednako je važno da analitičari identifikuju nedostatke u zakonodavstvu, koje zbog toga nije potpuno u skladu ili je u suprotnosti sa međunarodnim standardima. Treba da se proceni stepen primene pravila, između ostalog i da li:

- › pravni okvir omogućava učesnicima i biračima da slobodno ostvaruju svoja prava i osnovne slobode;
- › pravni okvir obezbeđuje atmosferu pogodnu za poštenu i slobodnu kampanju;
- › sve političke stranke i/ili kandidati imaju jednake šanse da se nadmeću, te da li
- › neki učesnici imaju prednost ili su u nepovoljnijem položaju tokom tog procesa.

Tokom perioda kampanje, kršenja izbornog procesa su često njegov neizbežan aspekt. Pritužbe u vezi sa kampanjom se mogu zasnivati na širokoj lepezi problema, kao što su povrede osnovnih sloboda i ljudskih prava, zloupotrebe državnih i administrativnih resursa ili kupovina glasova. Rešavanje ovih problema zahteva pouzdan

sistem rešavanja izbornih sporova, koji uključuje sveobuhvatan pravni okvir i nezavisan i delotvoran nadzor. Institucije odgovorne za sprovođenje zakona, uključujući organe za sprovođenje zakona, treba da preduzmu mere da spreče povrede, da rešavaju sve tekuće slučajeve kršenja prava, ponovo uspostave povređena prava i kazne izvršioci. Treba preduzeti odgovarajuće i proporcionalne mere na ispravan, vidljiv i blagovremen način kako bi se mogući izvršioci odvratili od sličnih povreda prava u budućnosti. U **OEBS-ovom Dokumentu iz Kopenhagena iz 1990. godine** zemlje učesnice su se obavezale da će obezbediti „delotvornu pravnu zaštitu od odluka organa uprave kako bi se garantovalo poštovanje osnovnih prava i obezbedio pravni integritet“. Procena okvira za rešavanje izbornih sporova, uključujući i povrede prava u vezi sa kampanjom, u opisu je posla pravnog analitičara. Stoga politički analitičar treba da blisko saraduje sa pravnim analitičarem i da ga obaveštava o svim potencijalnim problemima koji se pojave u posmatranju kampanje. Zajedno sa pravnim analitičarem, politički analitičar treba da ispita koje su kazne predviđene za kršenje propisa o kampanji i da proceni da li su one delotvorne, proporcionalne i odvraćajuće.<sup>20</sup>

## a. Poštovanje osnovnih sloboda u izornoj kampanji

Poštovanje osnovnih sloboda predstavlja samu srž kampanje u demokratskim izborima. One su podjednako važne i za učesnike i za birače i kao takve čvrsto su utemeljene u glavnim instrumentima međunarodnog prava i podržane političkim obavezama, uključujući i one navedene u OEBS-ovom Dokumentu iz Kopenhagena iz 1990. godine. Prilikom ocenjivanja pravnog okvira kampanje, politički analitičar treba da ispita poštovanje osnovnih sloboda i prava u kontekstu kampanje, kako je navedeno u zakonodavstvu i sprovedeno u praksi.

**Sloboda okupljanja** – U kontekstu izbora, predstavlja pravo na održavanje političkih skupova i organizovanje događaja u okviru kampanje. Kao što je navedeno u prethodnom poglavlju, svako regulisanje slobode okupljanja, uključujući i u periodima kampanje, treba da bude ograničeno na jednostavan zahtev za obaveštavanje nadležnih organa, najčešće lokalnih vlasti, a ređe policije. Drugim rečima, za organizovanje mitinga ili drugih skupova u okviru kampanje ne treba da se zahteva izdavanje dozvole od strane bilo kojeg organa.

Sloboda okupljanja je od posebnog značaja tokom perioda kampanje, kada komunikacija između učesnika i birača treba da bude olakšana i zaštićena. Prema tome, u nekim okruženjima mogu da postoje posebna pravila za poboljšanje pristupa slobodi okupljanja tokom izbora. Tamo gde, izuzetno, postoje neka ograničenja, međunarodni standardi nalažu da se podjednako

<sup>20</sup> Za više informacija o ovoj temi, vidi ODIHR-ovu publikaciju [Priručnik za posmatranje rešavanja izbornih sporova](#).

primenjuju na sve učesnike: na primer, u nekim zemljama zabranjena su okupljanja u blizini vladinih zgrada, kao i u zdravstvenim i obrazovnim ustanovama. Pored toga, političke stranke i kandidati ne treba da budu opterećeni preteranim propisima ili da se suočavaju sa administrativnim izazovima, kao što su neopravdano ograničenje vremenskih termina za održavanje događaja, nerazumni troškovi policijske zaštite ili druge neopravdane tehničke prepreke. Važno je napomenuti da zemlje učesnice imaju pozitivnu obavezu da obezbede uživanje slobode okupljanja, koja treba da bude dostupna svima.

**Sloboda izražavanja i pravo na mišljenje bez mešanja** daju učesnicima i biračima pravo da izraze svoje stavove, a biračima i pravo na izbor zasnovan na informacijama. Iako će se elementima poštovanja slobode izražavanja i prava na posedovanja mišljenja baviti *ODIHR*-ov medijski analitičar u odeljku „Mediji“ *ODIHR*-ovog izveštaja o izborima, politički analitičar ih takođe mora proceniti u kontekstu izborne kampanje. Dva aspekta ove slobode u stvari znače da svi birači, kandidati, ali i udruženja, uključujući političke stranke, moraju biti slobodni da imaju svoje stavove i da ih saopštavaju onako kako žele. U interpretativnim izvorima navodi se uloga slobodnog prenošenja informacija i ideja o javnim i političkim pitanjima među građanima, kandidatima i izabranim predstavnicima. Posebno se navodi da određene vrste komunikacije, uključujući izborne kampanje, ne treba da budu predmet ograničenja.

Ograničenja slobode izražavanja se mogu smatrati legitimnim ako su ograničena na zabrane izazivanja mržnje, nasilja i promocije terorizma.<sup>21</sup> Sa napretkom digitalnih medija i društvenih mreža, zapaljiva retorika je postala sve češća tokom izbornih kampanja, pri čemu i birači i učesnici na izborima pribegavaju ekstremnijim narativima. Slučajevi govora kojim se podstiče nasilje ili mržnja, naročito kada dolaze od učesnika na izborima ili ih se tiču, moraju biti obrađeni u izveštaju o izborima. Istovremeno, važno je prepoznati da „iako je legitimno kažnjavati zagovaranje koje predstavlja podsticanje mržnje, nije legitimno zabraniti samo uvredljiv govor.“<sup>22</sup>

**Sloboda kretanja** – U kontekstu izbora, ova sloboda daje pravo učesnicima na izborima i biračima da putuju širom zemlje tokom kampanje i izbornog perioda bez nepotrebnih ograničenja. Neophodno je da predstavnici političkih stranaka i kandidati budu u mogućnosti da se sastanu sa biračima kako bi im predstavili svoje kvalitete i platforme. U izvorima državne prakse dodaje se da kandidati moraju imati slobodu da vode

21 Vidi član 20.2 ICCPR-a i stav 40.1 OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhaga iz 1990. godine.

22 Vidi Zajedničku deklaraciju (iz 2006. godine) Specijalnog izvestioca UN-a za slobodu mišljenja i izražavanja, OEBS-ovog predstavnika za slobodu medija, Specijalnog izvestioca za slobodu izražavanja OAD-a i Specijalnog izvestioca za slobodu izražavanja i pristup informacijama AKL-JPPN-a (Afričke komisije za ljudska prava i prava naroda).

kampanju, uključujući održavanje mitinga i skupova na kojima mogu najdirektnije doći do biračkog tela. Birači takođe moraju imati slobodu da putuju, na primer da prisustvuju događajima u vezi sa izborima.

**Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti** – U kontekstu izborne kampanje, pravo na slobodu i bezbednost je od suštinskog značaja za obezbeđivanje da učesnici na izborima mogu slobodno da predstavljaju svoje kandidature biračima bez straha od kažnjavanja. Birači, kandidati i predstavnici političkih stranaka i civilnog društva treba da imaju slobodu da učestvuju u različitim izbornim ili postizbornim događajima, bilo da se radi o kampanjama ili protestima, bez straha od kažnjavanja bilo koje vrste. Kao što je već pomenuto u prethodnim poglavljima, u interpretativnim izvorima ističe se potreba zaštite birača, političarki i nedovoljno zastupljenih i ranjivih grupa od mešanja, prinude i zastrašivanja. Što se tiče kampanje, ovim pravom se detaljnije bavimo u sledećim odeljcima.

## Pitanja za razmatranje

### Sloboda okupljanja

- ✓ Da li postoje ograničenja slobode okupljanja, bilo u zakonu ili u praksi, koja umanjuju mogućnost da učesnici na izborima organizuju ili vode skupove sa biračima ili da birači učestvuju u kampanji?
- ✓ Da li su postojeća ograničenja neophodna, da li služe legitimnom interesu i da li su proporcionalna navedenim ciljevima?
- ✓ Da li postoje delotvorni pravni lekovi i da li se uspešno koriste?
- ✓ Da li zainteresovane strane imaju pravo da osporavaju odluke o zabrani okupljanja? Da li sudovi blagovremeno rešavaju sporove?
- ✓ Da li zakon propisuje obavezu pribavljanja dozvole od nadležnih organa za organizovanje kampanja ili obavezu organizatora da o tome obaveste nadležne organe?
- ✓ Da li neke grupe ili učesnici na izborima uživaju povlašćeni tretman u ostvarivanju slobode okupljanja? Da li se neke grupe/učesnici na izborima suočavaju sa nepotrebnim ograničenjima?

### Sloboda izražavanja

- ✓ Da li učesnici na izborima imaju slobodu da vode kampanju bez ikakvih ograničenja u pogledu sadržaja svojih platformi ili poruka kampanje?
- ✓ Da li se od učesnika na izborima traži da dostave svoje materijale za kampanju na odobrenje nekom organu, uključujući i organ za upravljanje izborima?
- ✓ Da li građani imaju slobodu da razgovaraju o javnim i političkim pitanjima bez nepotrebnih ograničenja?

- ✓ Da li su birači u mogućnosti da samostalno formiraju mišljenje (bez nasilja ili pretnji nasiljem, prinude, podsticanja ili manipulativnog mešanja bilo koje vrste)?
- ✓ Da li građani imaju pravo i mogućnost da izraze podršku bilo kojem kandidatu na izborima bez nepotrebnog uticaja ili prinude bilo koje vrste, naročito ako to može da naruši ili spreči slobodno izražavanje volje birača?
- ✓ Da li građani imaju slobodu da vode kampanju za izbore? Da li u praktičnoj primeni zakona postoje ograničenja u slobodi izražavanja koja se odnose na formiranje i posedovanje sopstvenih mišljenja, čime se umanjuje vrednost učešća građana na izborima?
- ✓ Da li su se neki učesnici na izborima suočili sa bilo kakvim sankcijama zbog sadržaja svoje kampanje i/ili materijala za kampanju? Da li je sadržaj kampanje podsticao mržnju ili nasilje protiv nekih grupa?
- ✓ Da li zemlja učesnica ispunjava svoju obavezu zaštite od podsticanja i govora mržnje (usmerenog na neke grupe)?
- ✓ Da li postoje delotvorni pravni lekovi i da li se uspešno koriste?
- ✓ Da li kampanja pruža biračima dovoljno sadržaja da biraju na osnovu informacija?
- ✓ Da li se neke grupe, naročito nedovoljno zastupljeni i često ranjiviji segmenti društva, suočavaju sa bilo kakvim diskriminativnim tretmanom/preprekama u ostvarivanju svoje slobode izražavanja ili slobode formiranja i posedovanja mišljenja tokom kampanje?

### **Sloboda kretanja**

- ✓ Da li predstavnici stranaka i kandidata imaju slobodu i da li su u mogućnosti da slobodno putuju i sastaju se sa biračkim telom?
- ✓ Da li birači imaju slobodu i da li su u mogućnosti da se slobodno kreću kako bi prisustvovali događajima u okviru kampanje ili se povezivali sa učesnicima na izborima ili drugim biračima?

### **Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti**

- ✓ Da li su neki učesnici na izborima ili njihove pristalice izloženi nasilju, zastrašivanju ili uznemiravanju? Ako jesu, od koga?
- ✓ Da li u zakonu postoje odredbe koje se odnose na imunitet učesnika na izborima tokom perioda kampanje?
- ✓ Da li su neke grupe ugroženije od drugih u pogledu zloupotrebe prava na slobodu i bezbednost?
- ✓ Da li državni organi jednako tretiraju sve grupe?
- ✓ Da li se organi za sprovođenje zakona ponašaju neutralno?
- ✓ Da li su neki učesnici na izborima ili njihove pristalice izloženi nasilju, zastrašivanju ili uznemiravanju? Ako jesu, od koga?

## Uključenost

- ✓ Da li žene, nacionalne i druge manjine i marginalizovane grupe uživaju jednak pristup osnovnim slobodama?
- ✓ Da li postoje ograničenja sa kojima se nedovoljno zastupljene grupe suočavaju u pristupu osnovnim slobodama tokom kampanje?
- ✓ Da li je delotvoran pravni lek dostupan i da li ga uspešno koriste manjine i marginalizovane grupe?
- ✓ Da li su nadležni organi proaktivni u svojim naporima da olakšaju učešće nedovoljno zastupljenih grupa u kampanji?
- ✓ Da li žene, nacionalne i druge manjine i ranjive grupe uživaju jednak pristup osnovnim slobodama?
- ✓ Da li postoje afirmativne mere koje omogućavaju osobama sa invaliditetom da efektivno učestvuju u izbornom procesu, uključujući da imaju pristup informacijama o kampanji kao birači i mogućnosti da dopru do biračkog tela kao kandidati?

## b. Slobodna i poštena atmosfera za kampanju

Zemlje učesnice OEBS-a su se obavezale da će obezbediti slobodne i poštene uslove kampanje. Pored isticanja neophodnosti potpunog poštovanja osnovnih sloboda, u OEBS-ovom Dokumentu iz Kopenhagena iz 1990. godine detaljnije je predstavljeno kako su se zemlje učesnice obavezale da obezbede slobodne i poštene kampanje. Naime, zemlje su se obavezale da će se postarati da zakonodavstvo obezbedi okruženje u kojem će učesnici na izborima imati slobodu da predstave svoje kandidature bez neopravdanog mešanja, a birači će moći da biraju bez pritiska ili navođenja.

**U stavu 7.7 OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine** predviđeno je da će zemlje učesnice „obezbediti da zakoni i državna politika dozvoljavaju vođenje političkih kampanja u slobodnoj i poštenoj atmosferi u kojima političke partije i kandidati neće biti sprečavani, bilo administrativnim merama, nasiljem ili zastrašivanjem, da slobodno izraze svoje stavove i mišljenja, ili glasači onemogućavani da ih čuju i daju svoj glas slobodno, bez straha da će biti kažnjeni.“ (stav 7.7);

U suštini, da bi se obezbedila „slobodna i pravična atmosfera“ za kampanju, zakonodavstvo mora da zaštiti učesnike na izborima i birače od nasilja, zastrašivanja i prinude, uključujući pokušaje pretnji ili podmićivanja. Takođe mora da zaštiti birače od različitih oblika direktnog i indirektnog pritiska: ne samo da izađu na glasanje ili daju glas određenom učesniku na izborima, već i da prisustvuju događajima u okviru kampanja ili da pokažu podršku određenom kandidatu. Hapšenja i pritvaranja kandidata ili njihovih

pristalica, ometanje događaja u okviru kampanje, neopravdano mešanje policije (i u nekim slučajevima samo prisustvo organa za sprovođenje zakona) ili uništavanje materijala za kampanju mogu ukazivati na nastojanja da se zastraše učesnici na izborima i njihove pristalice. Organi za sprovođenje zakona se moraju ponašati neutralno; kada se posmatraju i procenjuju događaji u kampanji, od velikih mitinga do manjih okupljanja na raskršćima, važno je ispitati i obim prisustva policije i njeno ponašanje. Direktne i indirektne mere koje mogu da utiču na odziv na događaje u kampanji takođe treba proceniti u odnosu na pravni okvir i navesti u odeljku „Okruženje u kojem se odvija kampanja“.

Standard „slobodne i pravične atmosfere“ za vođenje kampanje takođe znači da kandidati, partijski aktivisti i aktivisti u kampanji, kao i birači uopšte, treba da budu zaštićeni od otkaza ili pretnji otkazom. Ovo je posebno važno u slučaju nekih specifičnih ili ranjivih grupa birača ili kandidata kao što su studenti, zaposleni u javnom sektoru, pripadnici oružanih snaga ili druge društvene grupe koje mogu da budu izložene političkom pritisku.

Kupovina glasova ili navodi o kupovini glasova i dalje postoje u izbornim kampanjama u nekim zemljama učesnicama. Ova praksa se generalno definiše kao davanje ili obećavanje novca, robe ili usluga u zamenu za podršku birača. U mnogim slučajevima, pitanje kupovine glasova je direktno povezano sa tajnošću glasanja. Kupovinu glasova može biti veoma teško otkriti i posmatrati. Politički analitičar treba da utvrdi da li postoje zakonske zabrane kupovine glasova i da prati sve verodostojne navode o kupovini glasova, nastojeći da ih proveriti u različitim izvorima i utvrdi da li su predmet formalnih pritužbi. Takođe treba da utvrdi kako nadležni organi reaguju na ove navode, ako uopšte reaguju. Državni organi imaju obavezu da se pozabave uverljivim prijavama o kupovini glasova ili pritiscima na birače. Kada nema proaktivnog pristupa, veći broj navoda može da umanjí poverenje javnosti u proces. Kao što je dalje razrađeno u nastavku teksta, dugoročni posmatrači imaju ključnu ulogu u posmatranju takvih slučajeva u regionima koje posmatraju..

Osim zastrašivanja i podsticanja po principu „štapa i šargarepe“, postoje i drugi faktori koji mogu da utiču na celokupnu atmosferu kampanje. Naročito zapaljiva retorika, kao što su slučajevi mržnje ili ekstremnog nacionalističkog govora, ali i drugi agresivni oblici „negativne kampanje“ mogu da uguše debatu i na kraju dovedu u pitanje sposobnost birača da se upoznaju sa sadržajem platformi učesnika na izborima na način koji im omogućava da biraju na osnovu informacija. U celini gledano, govor koji podstiče nasilje i mržnju treba regulisati u skladu sa međunarodno priznatim načelima, standardima i obavezama. Često je teže baviti se pitanjima populističke retorike, hiper-stranačja ili ekstremne polarizacije, koji mogu da spreče smislenu diskusiju među učesnicima na izborima i/ili njihovim



pristicama, ostavljajući biračima manje mogućnosti da se edukuju o programima i platformama političkih stranaka i kandidata koji se nadmeću za funkciju. Prilikom izveštavanja o takvim slučajevima, važno je razmisliti i o odgovorima na njih, uključujući i od države, koja u nekim okolnostima ima pozitivnu obavezu da postupa, kao i o negativnoj reakciji civilnog društva i građana u celini.

### **Pitanja za razmatranje**

- ✓ Da li pravni i normativni okviri efektivno obezbeđuju slobodnu i poštenu atmosferu za vođenje kampanje za sve učesnike na izborima?
- ✓ Da li pravni i normativni okviri sadrže dovoljna i jasna pravila kampanje čiji je cilj da obezbede slobodno i pošteno okruženje u kojem se kampanja odvija?
- ✓ Da li pravni i normativni okviri delotvorno štite slobodu kandidata da dopru do biračkog tela i prenesu svoje poruke? Da li se pravila primenjuju na ceo period kampanje?
- ✓ Da li mere države doprinose slobodnom i poštenom okruženju u kojem se kampanja odvija? Da li neka administrativna mera sprečava političke stranke ili kandidate da slobodno iznose svoje stavove i/ili kvalifikacije?
- ✓ Da li neka administrativna mera zabranjuje biračima da učestvuju u kampanji, da saznaju ili razgovaraju o stavovima ili kvalifikacijama kandidata?
- ✓ Da li krivični zakoni (ili upravni ili drugi propisi) zabranjuju zastrašivanje ili prinudu birača? Da li se oni sprovode u praksi kada su u pitanju kršenja izbornog procesa?
- ✓ Da li se zakoni i propisi koji uređuju kampanje sprovode u praksi?
- ✓ Da li postoji opšte poštovanje političkog pluralizma u kampanji?
- ✓ Da li se učesnici na izborima suočavaju sa neopravdanim ograničenjima, propisanim zakonom ili u praksi, u organizovanju i/ili vođenju svojih kampanja?
- ✓ Da li postoje dokazi ili da li ima navoda o nasilju, pritiscima, zastrašivanju ili uznemiravanju birača tokom kampanje? Koji faktori mogu biti od pomoći u proceni njihove verodostojnosti? Da li se navodi odmah istražuju?
- ✓ Da li su kupovina glasova i drugi nedozvoljeni oblici navođenja birača zakonom zabranjeni? Da li prevlađuju navodi o kupovini glasova ili drugim navođenjima? Da li su verodostojni? Da li su odmah istraženi?
- ✓ Da li je neka grupa birača, kao što su zaposleni u javnom sektoru, izložena pritiscima, pretnjama ili zastrašivanju, ili obrnuto, nekim oblicima nedozvoljenog navođenja?
- ✓ Kako nadležni organi odgovaraju na navode o nasilju, pritiscima, zastrašivanju ili uznemiravanju birača? Da li imaju proaktivan pristup?
- ✓ Da li se lica koja krše pravila kampanje pozivaju na odgovornost?
- ✓ Da li je negativna kampanja istaknuta karakteristika izbora? Koja je njena priroda i kako utiče na sposobnost birača da biraju na osnovu informacija? Da li se u kampanji pojavljuju slučajevi podsticanja i/ili govora mržnje?

- ✓ Da li državni organi ili drugi izborni akteri preduzimaju neke radnje u borbi protiv podsticanja ili govora mržnje?
- ✓ Da li su uspostavljeni neki (etički) kodeksi ponašanja učesnika na izborima kojima se reguliše ponašanje u kampanji? Ako postoje, koji je njihov pravni status? Ko je potpisao kodeks ponašanja? Na koja se pitanja odnosi?

### c. Jednak tretman i jednake mogućnosti

Prepoznajući koncept pravičnosti kao centralni tokom izbora i perioda kampanje, u OEBS-ovom Dokumentu iz Kopenhagena iz 1990. godine zemlje učesnice OEBS-a su se obavezale da će pružiti jednake mogućnosti za nadmetanje učesnika na izborima. Jednaki uslovi su osnovni deo poštenih izbora. To znači da država ima obavezu da obezbedi jednak tretman učesnika na izborima, kako u zakonu tako i u praksi, bez obzira na njihove političke stavove ili interese koje zastupaju. Međunarodni i regionalni ugovori zabranjuju diskriminaciju i predviđaju da svi moraju biti jednaki pred zakonom. U interpretativnim izvorima se dodaje da niko ne treba da bude diskriminisan ili u bilo kakvom nepovoljnom položaju zbog svoje kandidature ili političke pripadnosti. U izvorima državne prakse dodaje se da svi politički učesnici na izborima treba da imaju istu mogućnost da biračkom telu predstavite svoje platforme ili programe, što znači da treba da imaju isto vreme za kampanju i da na njih treba da se primenjuju isti zakoni ili pravila kojima se reguliše korišćenje javnih prostora za kampanju. Novoosnovane političke stranke treba da budu u mogućnosti da se takmiče u poštenim okolnostima sa grupama koje već imaju određenu poziciju.

**U stavu 7.6 OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine** propisuje se da će se političkim strankama i organizacijama obezbediti „neophodne pravne garancije koje im omogućavaju da se međusobno takmiče na osnovu **jednakog tretmana** pred zakonom i od strane vlasti“.

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

- › obaveza da učesnici na izborima dostave političke programe ili poruke kampanje na pregled ili odobrenje od strane nadležnih organa;
- › dodeljivanje OzSI uloge organizatora događaja u kampanji ili rasporeda kampanja učesnika na izborima i
- › nejasna pravila o korišćenju javnih prostora za događaje u kampanji ili za izlaganje materijala.

Nasuprot tome, u nekim zemljama učesnicama postoje i primeri nametnute jednakosti, kao što je obaveza da svako od učesnika na izborima koristi podjednak broj bilborda koje je obezbedila država, pri čemu je političkim strankama i kandidatima faktički zabranjeno da osmisle sopstvene strategije kampanje kako bi samostalno privukli birače. Iako može da izgleda da je ovo znak da postoje jednaki uslovi, takva jednakost može da bude veštačka i suprotna stvarnoj konkurenciji.

### **Pitanja za razmatranje**

- ✓ Da li pravni i normativni okviri u dovoljnoj meri obezbeđuju jednakost mogućnosti učesnika na izborima? Da li oni adekvatno štite učesnike na izborima od nejednakog tretmana?
- ✓ Da li svi učesnici na izborima imaju pravo na jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije? Da li svi učesnici na izborima imaju jednake mogućnosti za kampanju, kako po zakonu tako i u praksi?
- ✓ Da li postoje ograničenja sa kojima se neke političke stranke ili kandidati suočavaju, a koja umanjuju jednak tretman i/ili jednake mogućnosti? Da li su ove prepreke propisane zakonom ili potvrđene u praksi?
- ✓ Da li se svi učesnici na izborima suočavaju sa jednakim preprekama ili su neki u nepovoljnijem položaju od drugih?
- ✓ Koju ulogu ima, ako je ima, organ za upravljanje izborima u omogućavanju organizacije događaja u kampanji ili izlaganja izbornog materijala?
- ✓ Da li je pravovremeni pravni lek dostupan u slučaju kršenja prava učesnika na izborima na jednak tretman?
- ✓ Da li su nadležni organi proaktivni u obezbeđivanju jednakog tretmana i jednakih mogućnosti učesnicima na izborima?

#### **d. Zloupotreba administrativnih resursa**

Nešto što može negativno da utiče na pravičnost izborne kampanje i na jednak tretman i jednake mogućnosti za sve učesnike na izborima, a što se često primećuje u celom regionu OEBS-a, jeste nedozvoljeno korišćenje prednosti funkcionerske pozicije ili zloupotreba administrativnih resursa. Iako nedozvoljena prednost funkcionerske pozicije može da ima različite oblike, uglavnom se manifestuje kao zloupotreba administrativnih resursa, zloupotreba položaja u svrhe kampanje ili, šire gledano, korišćenje parlamentarne većine za izradu, usvajanje i sprovođenje zakona koji su povoljniji za one koji su na vlasti. Međunarodne smernice navode da ne treba zloupotrebljavati javne materijalne, finansijske ili ljudske resurse za pružanje podrške jednoj ili više političkih stranaka ili kandidata, odnosno za delovanje protiv

njih. Ovo može uključivati budžetska i finansijska sredstva državnih organa i lokalne uprave, javne prostorije i prostore, javne službenike i vozila ili finansiranje učesnika na izborima od strane pravnih lica u državnom ili delimičnom državnom vlasništvu ili državno kontrolisanih pravnih lica. Konačno, propisuje se i da državni organi ne najavljuju i ne koriste programe ili infrastrukturne projekte finansirane iz budžeta, ne nude zapošljavanje u javnom sektoru ili socijalna davanja, ne povećavaju plate ili penzije, često pod nejasnim ili povlašćenim uslovima, kao način privlačenja birača u periodu kampanje ili neposredno pre tog perioda.<sup>23</sup>

Da bi se od toga zaštitilo, u zakonu treba da bude jasno navedeno da javnim službenicima nije dozvoljeno da učestvuju u kampanji u svom službenom svojstvu, već samo van radnog vremena. Pored toga, javni službenici nikada ne treba da budu prinuđeni ili podsticani da učestvuju u kampanjama i/ili da naprave neki određeni izbor prilikom glasanja (da glasaju ili ne glasaju za neku političku stranku ili kandidata). Zakon može da zabrani ili na drugi način uredi najavu projekata sa većim budžetskim implikacijama, kao što su veliki infrastrukturni projekti, tokom perioda kampanje ili nakon raspisivanja izbora, čime se sprečava njihova zloupotreba za potrebe kampanje. Konačno, zakonodavstvo treba da uredi postupke i kazne čiji je cilj odvratanje od takvih kršenja izbornog procesa.

Kako bi se zaštitilo jednako uživanje prava i sprečila nedozvoljena prednost funkcionera, **stav 5.4 OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine** predviđa „jasno razdvajanje države i političkih stranaka, a naročito da političke stranke neće biti spojene sa državom“.

Iz međunarodne dobre prakse proizlazi odredba da funkcioneri ne smeju da pokušavaju da iskoriste prednosti svog službenog položaja da bi stekli nepoštenu prednost tokom izbornih kampanja. Politički analitičar treba da proceni da li funkcioner ispunjava neophodnu i neizbežnu institucionalnu ulogu ili na izborima nastupa tako da zloupotrebljava službeni položaj. Ovo ne sprečava kandidate koji su funkcioneri da se kandiduju na izborima i vode kampanju van službenih dužnosti ili radnog vremena i bez upotrebe administrativnih resursa. Treba napomenuti da ne moraju sve prednosti koje proizlaze iz obavljanja službene dužnosti nužno dovesti u pitanje standard opisan u stavu 5.4 OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine. U praktičnom smislu, mnogi oblici zloupotrebe resursa ili zloupotrebe položaja su podjednako dobro formirani kao aspekti koji narušavaju jednake uslove učešća na izborima opisane u stavu 7.6. U nekim okolnostima, može da bude primerenije osloniti se na obavezu pružanja jednakih mogućnosti učesnicima na izborima.

<sup>23</sup> Za više informacija o ovoj temi, vidi [Zajedničke smernice ODIHR-a i Venecijanske komisije Saveta Evrope za sprečavanje i reagovanje u slučaju zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa](#).

U nekim zemljama učesnicama OEBS-a nije neuobičajeno da funkcioneri koriste javne zgrade za potrebe kampanje, dok drugi učesnici na izborima nemaju takvu privilegiju. Ovo se takođe može odnositi na postavljanje reklama za kampanju, kao što su baneri ili bilbordi, na površini u javnom vlasništvu. Suprotno tome, iako se pravila u različitim zemljama učesnicama OEBS-a razlikuju, u nekima od njih se od funkcionera koji se kandiduju za još jedan mandat na funkciji može tražiti da se povuku sa svojih pozicija tokom kampanje.

U nastojanju da suzbiju nedozvoljene prednosti koje pruža javna funkcija i njihovu zloupotrebu u svrhu reizbora, neke zemlje učesnice zabranjuju najavljuvanje velikih javnih radova ili programa socijalne pomoći tokom određenog perioda pre izbora. Nije neuobičajeno da funkcioneri predstavljaju svoja funkcionerska dostignuća u okviru kampanje za reizbor, ali kampanje javnog informisanja koje se plaćaju iz državnog budžeta i koje su najavljene ili započete dok je izborna kampanja u toku mogu se u nekim slučajevima uvek preklapati sa porukama kampanje učesnika na izborima sa namerom da se tako zbune birači u korist funkcionera.

### **Pitanja za razmatranje**

- Da li postoji jasna podela između države i političkih stranaka kako u zakonu tako i u praksi?
- Da li postoje odredbe u zakonu čiji je cilj da ublaže uticaj prednosti funkcionerskog položaja?
- Da li postoje nedostaci u zakonu ili propisima koje politička stranaka ili kandidat na vlasti zloupotrebljava?
- Da li je zakon jasan u vezi sa zabranama zloupotrebe državnih resursa za kampanju?
- Da li postoji zakon o borbi protiv korupcije koji može da ima ulogu u suzbijanju zloupotrebe javnih resursa ili zloupotrebe položaja?
- Da li pravni ili normativni okvir uključuje zaštitne mere koje štite zaposlene u javnom sektoru od nedozvoljenog pritiska ili navođenja?
- Da li kampanje nekog učesnika na izborima imaju nepravednu korist od državnih resursa?
- Da li postoje jednaki uslovi za sve učesnike na izborima? Ako ne postoje, koji faktori negativno utiču na jednakost uslova?
- Da li se sprovode postojeći zakoni? Da li se kršenja istražuju i/ili kažnjavaju?
- Da li su kazne za zloupotrebu resursa dovoljno odvraćajuće?

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

Kao što je navedeno na početku ovog priručnika, posebni delovi *ODIHR*-ovih izveštaja o izborima treba da sadrže pojedinosti o učešću različitih tradicionalno nedovoljno zastupljenih grupa u izbornom procesu. To obuhvata nacionalne manjine, osobe sa invaliditetom i žene. Politički analitičari u svojim procenama okruženja u kojem se odvija kampanja naročito treba da obrate pažnju na odredbe u pravnim i normativnim okvirima koji se odnose na ove često više marginalizovane grupe, kao i da sveobuhvatnije procene uslove za njihovo učešće u aktivnostima kampanje i uključivanje u izbore. Takođe treba da razmisle o ponašanju relevantnih institucija, uključujući organ za upravljanje izborima i subjekte koji su posebno ovlašćeni da štite prava nedovoljno zastupljenih grupa. U tu svrhu, politički analitičar treba da održi sastanke sa predstavnicima takvih institucija.

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

**U stavovima od 30. do 39. OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine** zemlje učesnice su prepoznale da „pitanja koja se odnose na nacionalne manjine mogu da budu rešena na zadovoljavajući način u demokratskom političkom okviru“ i da „poštovanje prava pripadnika nacionalnih manjina kao deo univerzalno priznatih ljudskih prava je suštinski faktor za mir, pravdu, stabilnost i demokratiju u zemljama učesnicama.“ U tom dokumentu se takođe navodi: „Zemlje učesnice će poštovati pravo pripadnika nacionalnih manjina na efektivno učešće u javnim poslovima, uključujući učešće u poslovima koji se odnose na zaštitu i promovisanje identiteta takvih manjina.“

Važan aspekt *ODIHR*-ovih izbornih aktivnosti je posmatranje i procena učešća osoba sa invaliditetom na izborima. U skladu sa *ODIHR*-ovom metodologijom

<sup>24</sup> Za više informacija o ovoj temi, vidi *ODIHR*-ov Priručnik za posmatranje i promovisanje učešća nacionalnih manjina u izbornim procesima.

posmatranja izbora, politički analitičar treba da proceni da li su osobe sa invaliditetom u mogućnosti da dobijaju informacije od političkih stranaka i kandidata i da učestvuju u kampanjama kako bi birale na osnovu informacija. U proceni treba da se nalazi i razmatranje da li su kandidati sa invaliditetom mogli slobodno da vode kampanju i da li imaju jednake mogućnosti da se nadmeću na izborima. Neki od primera dobre prakse u regionu OEBS-a su sledeći: materijali koje je izradila država radi objašnjenja i promovisanja zakonskih obaveza koje se primenjuju na političke stranke u skladu sa Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom; proizvodnja informacija o kampanji, jednako za sve učesnike u izborima, naročito namenjenih biračima sa oštećenjem sluha ili vida; ili obezbeđivanje javnih sredstava za pokrivanje dodatnih troškova sa kojima se kandidati sa invaliditetom mogu suočiti, kao što su prevoz i prevod na znakovni jezik.<sup>25</sup>

U više prethodno navedenih tačaka iz **OEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine** zahteva se od zemalja učesnica da obezbede jednaka prava i mogućnosti za sve. Pored toga, u stavu 5.9 Dokumenta, zemlje učesnice su se složile da su „sva lica jednaka pred zakonom i bez bilo kakve diskriminacije imaju pravo na jednaku zakonsku zaštitu. U tom smislu, zakonom se zabranjuje svaka diskriminacija i svim licima se garantuje jednaka i delotvorna zaštita od diskriminacije po bilo kom osnovu.“

Sve zemlje učesnice OEBS-a priznaju jednakost između žena i muškaraca i obavezale su se da će promovisati jednake mogućnosti za unapređenje punog učešća žena u svim aspektima političkog i javnog života. Nivo uključenosti žena u izbornu kampanju može da bude ključni pokazatelj celokupnog vođenja i demokratskog karaktera izbornog procesa. U tom smislu, politički analitičari treba da procene učešće žena u kampanji. Treba da se upoznaju sa postojećim zakonskim i normativnim okvirima kampanje, kao i internom politikom stranke. Treba da utvrde da li ova dokumenta uključuju posebne mere za podršku učešću žena, dodatna finansijska sredstva i/ili vreme emitovanja u medijima za kandidatkinje ili političke stranke sa većim udelom žena koje se kandiduju na izborima. Takođe treba da procene sposobnost kandidatkinja da vode kampanju, uključujući i manje vidljive aspekte, kao što su dostupnost sredstava političkih stranaka i resursa za kandidatkinje.<sup>26</sup> Politički analitičar takođe treba da ispita da li i u kojoj meri žene aktivno učestvuju u kampanji, na koje načine im se učesnici u kampanji obraćaju i koje su njihove potrebe kao birača, kao i da li se one pojavljuju ili pominju u materijalima i porukama kampanje.

25 Za više informacija o ovoj temi, vidi [ODIHR-ov Priručnik za posmatranje i promovisanje učešća nacionalnih manjina u izbornim procesima](#) i [ODIHR-ove Smernice za unapređenje političkog učešća osoba sa invaliditetom](#).

26 Za više informacija o ovoj temi, vidi [ODIHR-ov Priručnik za praćenje učešća žena u izborima](#).

Iako **OEBS-ov Dokument iz Kopenhagena** iz 1990. godine sadrži većinu konkretnih obaveza koje se odnose na izbore i zabranu diskriminacije, glavni standardi OEBS-a o rodnoj ravnopravnosti uključeni su u Dokument iz Moskve iz 1991. godine i Dokument iz Istanbula 1991. godine, Povelju za evropsku bezbednost, kao i odluke Ministarskog saveta.

Politički analitičar treba da usvoji isti pristup za sve nedovoljno zastupljene grupe: treba da proceni da li ove grupe učestvuju u kampanji; meru u kojoj im se učesnici na izborima obraćaju ili se bave njihovim potrebama tokom kampanja i u materijalima za kampanju; kao i da utvrdi koji faktori sprečavaju veće učešće ovih grupa i koje se mere, ako ih ima, preduzimaju za rešavanje ovih nedostataka.

Uprkos znatnim naporima zemalja učesnica OEBS-a da zaštite i unaprede učešće nedovoljno zastupljenih grupa u javnom i političkom životu, praksa pokazuje da su predstavnici ovih grupa i dalje izloženi uznemiravanju, zastrašivanju, a često i nasilju. Nedovoljno zastupljene grupe su postale ranjivije pojavom novih medija i društvenih mreža, koji su postali prenosnici negativne, agresivne i zapaljive retorike koja često podstiče mržnju, pa čak i nasilje. U izbornim periodima često dolazi do pojačanog širenja mržnje putem interneta. Potrebni su dalji naponi svih relevantnih aktera, uključujući zemlje učesnice OEBS-a, političke stranke i druge izborne aktere, da zaštite i unaprede učešće ranjivih grupa na izborima, a zadatak političkog analitičara je da proceni napore različitih zainteresovanih strana tokom izbora.<sup>27</sup>

## Pitanja za razmatranje

### Opšta pitanja

- Da li pravni ili normativni okvir sadrži odredbe o uključivanju nedovoljno zastupljenih grupa u kampanju? Da li se one sprovode na zadovoljavajući način?
- Da li postoje uslovi koji omogućavaju uključivanje nedovoljno zastupljenih grupa u kampanju?
- Da li nedovoljno zastupljene grupe aktivno učestvuju u kampanji? Sa kojim se ograničenjima suočavaju?
- U kojoj se meri, ako uopšte, političke stranke ili kandidati obraćaju biračima i/ili bave potrebama birača iz nedovoljno zastupljenih grupa?

<sup>27</sup> Za više informacija o ovoj temi, vidi *ODIHR-ovu publikaciju Smernice za posmatranje izbornih kampanja na društvenim mrežama*.



- Da li se u kampanji izražavaju negativna stanovišta prema nekoj nedovoljno zastupljenoj grupi?
- Da li su nadležni organi proaktivni u svojim naporima da eliminišu izazove sa kojima se suočavaju učesnici na izborima ili birači iz nedovoljno zastupljenih grupa?
- Da li postoje slučajevi nasilja, zastrašivanja ili uznemiravanja – ili obrnuto, podsticanja – nedovoljno zastupljenih grupa tokom kampanje? Ima li primera da se u kampanji koristi zapaljiva retorika?
- Da li su ranjive grupe podložne uznemiravanju na društvenim mrežama?
- Da li su nadležni organi proaktivni u svojim naporima da olakšaju učešće nezastupljenih grupa u kampanji?
- Da li su nadležni organi proaktivni u rešavanju slučajeva nasilja, zastrašivanja i uznemiravanja, ili obrnuto, nedozvoljenih oblika podsticanja u odnosu na nedovoljno zastupljene ili ranjive grupe?

### **Nacionalne manjine**

- Tamo gde se jezici nacionalnih manjina često koriste, da li učesnici na izborima ili birači imaju slobodu i mogućnost da ih koriste tokom kampanje?
- Tamo gde se jezici nacionalnih manjina često koriste, da li se učesnici na izborima tokom kampanje obraćaju biračima na jezicima njihove nacionalne manjine?
- Da li su dostupna dodatna sredstva kojima bi učesnici na izborima pokrili troškove pisanog ili usmenog prevođenja na jezike nacionalnih manjina?
- Da li se učesnici na izborima u kampanji bave biračima koji su pripadnici nacionalnih manjina i/ili njihovim potrebama?
- Da li su birači koji su pripadnici nacionalnih manjina u mogućnosti da biraju na osnovu informacija?

### **Osobe sa invaliditetom**

- Da li su učesnici na izborima i birači sa invaliditetom u mogućnosti da učestvuju u kampanji? Koje su neke od prepreka sa kojima se suočavaju kandidati i birači sa invaliditetom?
- Da li se učesnici na izborima u kampanji bave biračima sa invaliditetom i/ili njihovim potrebama?
- Da li su na raspolaganju dodatna sredstva da se izjednače uslovi za učesnike na izborima sa invaliditetom? Da li su na raspolaganju dodatna sredstva za pomoć učesnicima na izborima da dopru do birača sa invaliditetom?
- Da li su birači sa invaliditetom u mogućnosti da biraju na osnovu informacija?

## Učešće žena

- Da li su žene aktivne učesnice u kampanji, kao učesnice na izborima i kao biračice?
- Koji faktori sprečavaju veće učešće žena u kampanji?
- Da li postoje posebne mere za podršku uključivanju žena u kampanju?
- Da li postoje dostupni resursi, uključujući i direktno i indirektno državno finansiranje kampanje, za održavanje uključivanja kandidatkinja ili za izjednačavanje uslova?
- Da li političke stranke imaju interne mehanizme za podsticanje unapređenja učešća žena?
- Da li se žene pojavljuju u kampanji? Da li se učesnici u kampanji obraćaju njima ili njihovim potrebama kao biračicama?

## f. Druga relevantna pitanja

### i. Trajanje kampanje

Dobra je praksa da se period kampanje definiše zakonom ili upravnim propisima, kako bi se svim učesnicima na izborima obezbedile jednake mogućnosti da učestvuju u kampanji i da predstave svoju kandidaturu slobodno bez nepotrebnih ograničenja. Da bi se to postiglo, izborna kampanja treba da ima jasno definisanu polaznu tačku koja je podjednako primenljiva na sve učesnike na izborima. Period kampanje treba da traje dovoljno dugo da omogućí političkim strankama i kandidatima da razviju i sprovedu svoje strategije kampanje i delotvorno informišu biračko telo o svojim platformama i programima.

Političke obaveze ukazuju na to da se mogu postaviti razumna ograničenja na određene aktivnosti tokom perioda kampanje, kao što je zabrana vođenja kampanje neposredno pre izbornog dana (tzv. period „izborne tišine“) kako bi se omogućilo razmišljanje i zaštitilo pravo birača da daju svoj glas bez nepromerenog pritiska. Isto tako, mogu da postoje ograničenja za objavljivanje anketa o izborima pre glasanja ili rezultata izlaznih anketa dok je glasanje u toku na dan izbora. Iako takva ograničenja mogu da budu prihvatljiva u nekim slučajevima, opsežne zabrane objavljivanja anketa izazivaju zabrinutost u vezi sa poštovanjem načela slobode izražavanja i prava na primanje i širenje informacija.

## Pitanja za razmatranje

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

### ii. Prekomerno regulisanje kampanje

Prekomerno regulisanje aktivnosti u kampanji u nekim slučajevima može da bude u suprotnosti sa slovom ili duhom međunarodnih standarda za demokratske izbore. Neki od najčešćih primera prekomerno regulisanog okruženja u kojem se odvija kampanja su:

- obaveza traženja dozvole za održavanje događaja u kampanji;
- odredbe o tome da se nadležni organi obaveštavaju o događaju nerazumno dugo unapred;
- zabrane sprovođenja kampanje na centralnim lokacijama;
- postupci odobravanja materijala, poruka i slogana u kampanji ili veličine/formata bilborda i postera i
- druge administrativne prepreke, koje nepotrebno opterećuju, a možda i onemogućuju, organizaciju i vođenje efektivne kampanje.

Indirektnije prepreke uključuju neuobičajeno visoke zahteve u pogledu ispunjavanja bezbednosnih standarda za masovna okupljanja, visoke troškove policijske zaštite i servisa za čišćenje javnih površina ili druge slične zahtevne mere koje opterećuju sposobnosti učesnika na izborima, naročito opozicionih stranaka i kandidata sa manjim resursima i lošijom organizacijom.

## Pitanja za razmatranje

- Kako je regulisana kampanja, zakonom i drugim aktima, poput onih koja izdaje organ za sprovođenje izbora?
- Da li je nivo regulisanosti kampanje odgovarajući za sprovođenje demokratskih izbora?

- Da li se učesnici na izborima suočavaju sa neopravdanim ograničenjima, propisanih zakonom ili u praksi, u organizovanju ili vođenju svojih kampanja?
- Da li su zakoni i propisi pravični i da li se sprovode na jednak i dosledan način?
- Da li su sami učesnici na izborima pristali da se samoregulišu, na primer potpisivanjem zajedničkog kodeksa ponašanja ili na drugi način?

### iii. Postizborna dešavanja

U retkim slučajevima, aktivnosti agitovanja ili informisanja javnosti od strane učesnika na izborima sprovode se i nakon izbornog dana ili zakonom propisanog perioda kampanje. U zemljama u kojima se to dešava, to treba navesti u odeljku „Postizborna dešavanja“ *ODIHR*-ovih izveštaja o izborima. Opis i procena ovih aktivnosti su u opisu posla političkog analitičara.

Ovakvi događaji često mogu da budu deo protesta učesnika na izborima ili birača, koji često predstavljaju opoziciju, kao načina za izražavanje nezadovoljstva vođenjem izbornog procesa ili njegovim ishodom. Prilikom procene postizbornih dešavanja, politički analitičar treba da uzme u obzir poštovanje osnovnih sloboda i ljudskih prava, sposobnost izbornih aktera (birača, učesnika na izborima, organizacija civilnog društva) da održavaju javne događaje i proteste, da identifikuje ključne zahteve i poruke sa postizbornih događaja, bilo da su mirni ili nasilni, i da precizira ulogu nadležnih organa, policije ili pripadnika bezbednosnog sektora na takvim događajima.

### Pitanja za razmatranje

- Da li se u postizbornom periodu poštuju osnovne slobode i ljudska prava?
- Da li je učesnicima na izborima ili drugim zainteresovanim stranama dozvoljeno da održavaju javne događaje nakon izbornog dana?
- Ko su glavni organizatori tih događaja?
- Koje su ključne poruke na tim događajima?
- Koliko su veliki i rasprostranjeni ti događaji?
- Da li su ti događaji mirni ili nasilni? Koliko su česti slučajevi nasilja?
- Koja je uloga policije, pružalaca usluga bezbednosti ili drugih organa vlasti na ovim događajima? Da li postoji prekomerna upotreba sile od strane policije ili pripadnika sektora bezbednosti?

## 2. Procena sprovođenja kampanje

Iako drugi analitičari iz glavnog tima mogu da se bave nekim političkim informacijama ili informacijama o izornoj kampanji, politički analitičar ima celokupnu odgovornost za procenu izborne kampanje. Osim sprovođenja analize pisanih materijala i analize propisa, politički analitičar će se obično sastati sa velikim brojem i širokom lepezom zainteresovanih strana. Na ovim sastancima, politički analitičar treba da eksplicitno pita da li učesnici na izborima i drugi izborni akteri imaju neke nedoumice u vezi sa delovima pravnog okvira koji se odnose na kampanju, kao i sa primenom zakona, a naročito aspektima navedenim u prethodnim odeljcima. Naravno, analitičar treba da razgovara o iskustvu učesnika na izborima u dosadašnjem vođenju kampanje, programima učesnika na izborima ili temama kojima se bave, kao i metodama i strategijama koje planiraju da koriste.

Politički analitičari razgovaraju sa predstavnicima političkih stranaka i kandidatima; da bi održali nepristrasnost, uvek treba pažljivo da planiraju ove sastanke, da budu svesni kako i kada se šalju pozivi i da obavezno slušaju glasove sa svih strana političkog spektra. Iako postizanje savršene ravnoteže možda nije uvek moguće, neophodno je nastojati da grupa sagovornika bude reprezentativna i voditi računa o spoljašnjim percepcijama misije i načina na koji ona vodi svoje poslove, kao i sa kim se sastaje.

Politički analitičari treba da koriste više izvora da provere nalaze sa ovih sastanaka sa učesnicima na izborima. Jedan od načina da se to uradi je poređenje saznanja dobijenih u razmeni informacija sa drugim sagovornicima. Na primer, lokalne ekspertske organizacije ili eksperti za politiku mogu da pruže dodatni kontekst za razumevanje određenih specifičnih događaja ili razvoja događaja. Grupe civilnog društva i regionalna ili lokalna udruženja mogu da budu dobri izvori informacija ili specijalizovanog znanja u svojim posebnim oblastima rada. Predstavnici diplomatske zajednice, koji sami nisu aktivni akteri u izbornom procesu, mogu da daju uvide koje nacionalni sagovornici nemaju ili ne žele da podele. Politički analitičari treba da pažljivo procene različite perspektive različitih sagovornika pre nego što daju sopstvenu procenu.

Prilikom izbora sagovornika i pripreme za sastanke, korisno je da politički analitičar sarađuje sa svojim asistentom, koji treba da bude dobro upućen u politiku zemlje i skorija dešavanja. Lokalne kolege mogu da budu od velike pomoći u prenošenju korisnih osnovnih informacija pre svakog sastanka. Oni su redovno prisutni na sastancima, često kao prevodioci u slučaju jezičke barijere. Važno je da se razvije dobar radni odnos sa asistentom: politički analitičari moraju da jasno izraze svoja očekivanja, ciljeve i preferirane

metode rada kako bi se omogućila dobra saradnja, a samim tim i produktivnije posmatranje, prikupljanje informacija i analiza. Takođe moraju da naglase da će se nepristrasnost misije procenjivati i na osnovu ponašanja svih njenih članova na sastancima sa sagovornicima.

Podjednako je važno zapamtiti da građani, koji su neizbežno direktni izborni akteri, možda neće uvek zadržati neutralnost ili biti percipirani kao neutralni, naročito kada su suočeni sa političkim pitanjima koja izazivaju podele. Svi članovi misije poštuju Kodeks ponašanja, ali zbog interakcije sa političkim akterima, politički analitičar i lokalni asistent političkog analitičara treba posebno da vode računa o zaštiti svoje nepristrasnosti.

### **a. Sastanci sa učesnicima na izborima**

Politički analitičar treba da se sastane sa što više političkih stranaka i kandidata. Ako nije moguć sastanak sa svim ključnim akterima, politički analitičar ipak treba da nastoji da obezbedi sastanke sa najreprezentativnijim uzorkom političkih aktera i učesnika na izborima: onima koji su u vladi ili je podržavaju i onima iz opozicije, kao i sa kandidatima koje predlažu grupe zastupljene u zakonodavnom telu i grupe koje nisu zastupljene u parlamentu.

Po istom principu, politički analitičar treba da se sastane sa političkim grupama koje nisu nominovale kandidate, između ostalih, kako bi razumeo razloge za njihovu odluku i utvrdio da li postoje neka neopravdana ograničenja u zakonodavstvu ili praksi. Slično tome, kada postoji problem odbijanja registracije kandidata, možda će biti neophodno sastati se sa odbijenim pojedincima ili njihovim zastupnicima ako oni nisu u situaciji da se sastanu (npr. zato što su u egzilu ili u zatvoru) kako bi se procenilo da li je povređeno njihovo pravo na kandidovanje.

Iako postoje dobri razlozi za sastanke sa najvećim stranakama ili najvidljivijim političkim akterima, nije ništa manje važno da se odvoji vreme i za razgovor sa sekundarnim akterima radi informisanja o njihovim brigama i stavovima o procesu, uključujući njihove mogućnosti da se nadmeću na pravičnoj osnovi. Iako sedište u glavnom gradu može da dovede do logističkih izazova u pogledu sastanaka sa regionalnim akterima, korisno je da se mišljenja iz drugih delova zemlje saslušaju direktno, a ne samo preko dugoročnih posmatrača. Ovo je posebno relevantno za zemlje učesnice sa izraženim regionalnim identitetima ili znatno decentralizovanim političkim sistemima. Prema tome, pored vremena predviđenog za sastanke i analize, politički analitičar treba da odvoji vreme za putovanja. Važno je da politički analitičar treba da nastoji da se sastane sa predstavnicima

marginalizovanih grupa, uključujući žene, osobe sa invaliditetom i nacionalne manjine ili druge potencijalno ugrožene grupe, uključujući i one van glavnog grada.

Politički analitičar će često pratiti šefa misije prilikom sastanaka sa ključnim političkim sagovornicima ili kandidatima, pa pre njih treba da izdvoji vreme da ga adekvatno informiše. Dobra je praksa da se sastanci sa sagovornicima održavaju u njihovim prostorijama. Umesto da prikuplja informacije samo putem intervjua, politički analitičar treba da nastoji da iz prve ruke posmatra aspekte svakodnevnog rada političkih stranaka i drugih relevantnih organizacija tokom vrhunca izborne kampanje. Direktni utisci mogu da daju neprocenljiv doprinos analizi okruženja u kojem se kampanja odvija, dodajući određen kvalitet zapažanjima i obezbeđujući nivo činjeničnih detalja koji se možda neće otkriti samo u razgovorima. Politički analitičar treba da bude u stanju da preuzme kontrolu nad sastancima, ali da se uzdrži od „vođenja“ kako ne bi samo potvrdio svoje početno mišljenje. Najbolje je proučiti osnovne informacije koje se odnose na organizaciju i same sagovornike. Pitanja treba da budu sastavljena unapred, ali ih ne treba čitati tokom sastanka da bi se omogućio prirodni tok razgovora. Dobra je praksa imati spremne rezervne teme. Važno je ostati fleksibilan i prilagoditi očekivanja tokom sastanka. Politički analitičari treba da budu spremni da odustanu od pitanja ako nema dovoljno vremena i da održavaju kontakt kako bi razjasnili svaku zabunu ili pratili najvažnija pitanja. U nekim slučajevima će analitičari možda morati da zatraže sastanak sa predstavnicima na radnom nivou kako bi dobili sve preostale informacije koje im nedostaju.

## i. Teme kampanje

Na sastancima političkih analitičara sa učesnicima na izborima uglavnom preovlađuju mnoga od pitanja koja su navedena u prethodnim odeljcima. Osim toga, važno je baviti se i temom platformi za kampanju učesnika na izborima. Iako mnoge političke stranke i kandidati mogu da se usredsrede na uski spektar pitanja koja su najpopularnija kod biračkog tela, izbornim kampanjama često dominira nekoliko tema. S obzirom na to da služe kao pozadina za izbore, neke od ovih tema mogu već da budu obrađene u odeljku „Politički kontekst“, naročito ako njihov značaj seže dalje od samih izbora. To može da uključuje pitanja sistemske korupcije, velike društvene reforme, prioritete spoljne politike zemlje, rat ili druge domaće ili međunarodne oružane sukobe.

U odeljku „Okruženje u kojem se odvija kampanja“ treba da se obrade neke od tema koje učesnici na izborima uključuju u svoje kampanje, a sa druge strane, treba da se razmotri da li možda marginalizuju ili izostavljaju neke teme. Prilikom procene kampanje, cilj političkog analitičara treba da bude da analitički poveže izborni kontekst sa temama koje su istaknute u kampanji.

Takođe može da bude važno ukazati na odsustvo debate o pitanjima koja dominiraju nekim aspektima političkog života iz razloga kao što su slabost strategije opozicije ili kampanje.

Slobodna i istinski pluralistička kampanja će nužno uključiti mnogo različitih mišljenja o predlozima politike koji se odnose na bilo koju temu, a posebno na teme od nacionalnog značaja. Živa debata i pluralitet stanovišta su neophodni sastojci konkurentne izborne kampanje. Pored oslanjanja na odgovore sagovornika i zapažanja dugoročnih posmatrača, politički analitičar treba da utvrdi i prati o kojim temama se govori u medijima i na društvenim mrežama. Ovo je od suštinskog značaja za identifikovanje pitanja koja dominiraju u izbornom procesu i motivišu biračko telo, i ono što je ključno, za utvrđivanje da li su birači bili u stanju da biraju na osnovu informacija.

## ii. Metode sprovođenja kampanje

Osim kampanje u medijima, učesnici na izborima u većini zemalja učesnica OEBS-a generalno se oslanjaju na dve tradicionalne metode dolaženja do biračkog tela tokom izbora, a to su: prikazivanje vizuelnih izbornih materijala (bilbordi, baneri, poster i leci, itd.) i sastajanje sa biračima (mitinzi, manji skupovi, statične demonstracije, štandovi za kampanju, posete od vrata do vrata, itd.). Ova sredstva se ponekad dopunjuju telemarketinškim kampanjama, slanjem pisama (poštom) ili SMS porukama. Odnedavno, aktivnosti u kampanji se sve više izmeštaju na internet, bilo na onlajn verzije štampanih ili elektronskih medija ili na nove medije dostupne samo na internetu. Slično tome, društvene mreže sada imaju glavnu ulogu u izbornim kampanjama. Politički analitičar treba da nastoji da dobro razume metode koje učesnici na izborima koriste za sprovođenje kampanja i zašto se daje prednost određenim metodama. S obzirom na sve veći značaj vođenja kampanje na društvenim mrežama, *ODIHR* je objavio posebne smernice za procenu ove teme u svojim izbornim aktivnostima.

Tokom sastanaka sa učesnicima na izborima, politički analitičar treba da se raspita o njihovoj slobodi da prikazuju vizuelne materijale u kampanji, kao i o njihovim stavovima u vezi sa jednakim mogućnostima političkih stranaka i kandidata na izborima. Analitičar treba da nastoji da utvrdi da li učesnici na izborima imaju neki problem u vezi sa dodelom prostora za postavljanje ili distribuciju materijala za kampanju, da li se suočavaju sa bilo kakvim ograničenjima u vođenju događaja ili prikazivanju ili distribuciji svojih materijala, te da li su cene za izlaganje bilborda, banera, postera ili drugih vizuelnih materijala javno dostupne i jednake za sve učesnike na izborima. Treba da ispita da li se zahtevaju podaci o sponzoru i broju oglasa i da li se ovaj zahtev univerzalno primenjuje u praksi. Ovu procenu treba sprovesti



zajedno sa nalazima regionalnog posmatranja od strane dugoročnih posmatrača. Ovi aspekti su detaljno razmotreni u Poglavlju IV.

Slično tome, politički analitičar treba da utvrdi koji propisi se primenjuju na sastajanje sa biračima, bilo da se radi o manjim ili većim događajima. Treba da otkrije da li se kandidati suočavaju sa neopravdanim ograničenjima u organizovanju ili održavanju događaja. Analitičar takođe mora da ispita da li učesnici na izborima imaju jednak pristup javnim prostorima i prostorijama, da li su postupci obaveštavanja o događajima u kampanji jednostavni, transparentni i poštjeni ili da li se organi za sprovođenje zakona i drugi pripadnici sektora bezbednosti ponašaju nepristrasno prema svim učesnicima na izborima. Procena takođe treba da bude velikim delom zasnovana na nalazima koji proizlaze iz posmatranja dugoročnih posmatrača iz cele zemlje.

## **b. Sastanci sa drugim zainteresovanim stranama**

### **i. Organizacije civilnog društva, eksperti i akademska zajednica**

Cilj političkih analitičara treba da bude da se sastanu sa širokom lepezom eksperata koji mogu da im pomognu da steknu bolje razumevanje i da pruže nove empirijske uvide u političko okruženje i okruženje u kojem se odvija kampanja. Iako je važno utvrditi da li su ovi sagovornici povezani sa određenim političkim akterima ili pristrasni prema njima, neki od njih će verovatno biti neutralniji i mogu da obezbede tumačenje činjenica i događaja sa više nijansi i na osnovu dovoljno informacija. U zemljama u kojima je manje verovatno da će se tolerisati glasovi neslaganja, možda će biti neophodno da se potraže sagovornici izvan glavnih institucija kako bi se iskoristile neutralnije/nepriustrasnije procene.

Prilikom izbora sagovornika, često je dobro osloniti se na savete pojedinaca koji su bolje upoznati sa zemljom kako bi se identifikovale najadekvatnije institucije i ličnosti. Vodeći univerziteti i istraživački instituti su dobro mesto za početak. Ekspertske organizacije i centri za analizu politika mogu da obezbede dalje kontakte i informacije u vezi sa određenim pitanjima. Važno je proceniti da li su određeni sagovornici nezavisni ili su, naročito ako se oslanjaju na podršku države, manje slobodni da iznesu kritičke stavove. U zemljama u kojima su organizacije civilnog društva ideološki podeljene, važno je napraviti ravnotežu između različitih stavova kako bi se bolje razumelo celokupno okruženje.

Važan izvor informacija o opštoj političkoj situaciji u zemlji, ali i, posebno, o izbornom okruženju i okruženju u kojem se odvija kampanja su predstavnici „trećeg sektora“, odnosno domaćih organizacija civilnog društva. Politički analitičar treba da se sastaje sa organizacijama koje se bave

ljudskim pravima i grupama koje su naročito aktivne u oblasti izbora, uključujući domaće posmatrače izbora, često zajedno sa izbornim ili pravnim analitičarima. Konačno, institucije koje zastupaju interese nedovoljno zastupljenih ili marginalizovanih grupa, kao što su žene, nacionalne manjine, osobe sa invaliditetom i mladi, mogu da budu neprocenjivi resursi kada su u pitanju problemi u vezi sa njihovim učešćem na izborima i u političkom životu u širem smislu.

Jedna ključna stvar koju treba napomenuti je da u nekim zemljama grupe koje se formalno nazivaju nevladinim organizacijama ili organizacijama od javnog interesa u stvari mogu biti osnovane ili finansirane od strane države. Neki od ovih subjekata ne moraju nužno predstavljati nezavisne glasove. Ovo je ključna razlika, koja ipak ne bi trebalo da odvraća političkog analitičara od razgovora sa predstavnicima ovih organizacija: na osnovu takvih sastanaka često se može zaključiti kako se državni resursi koriste u korist funkcionera. Analitičari uvek treba da razmotre kako finansiranje može da utiče na nepristrasnost ili stavove različitih organizacija o izborima.

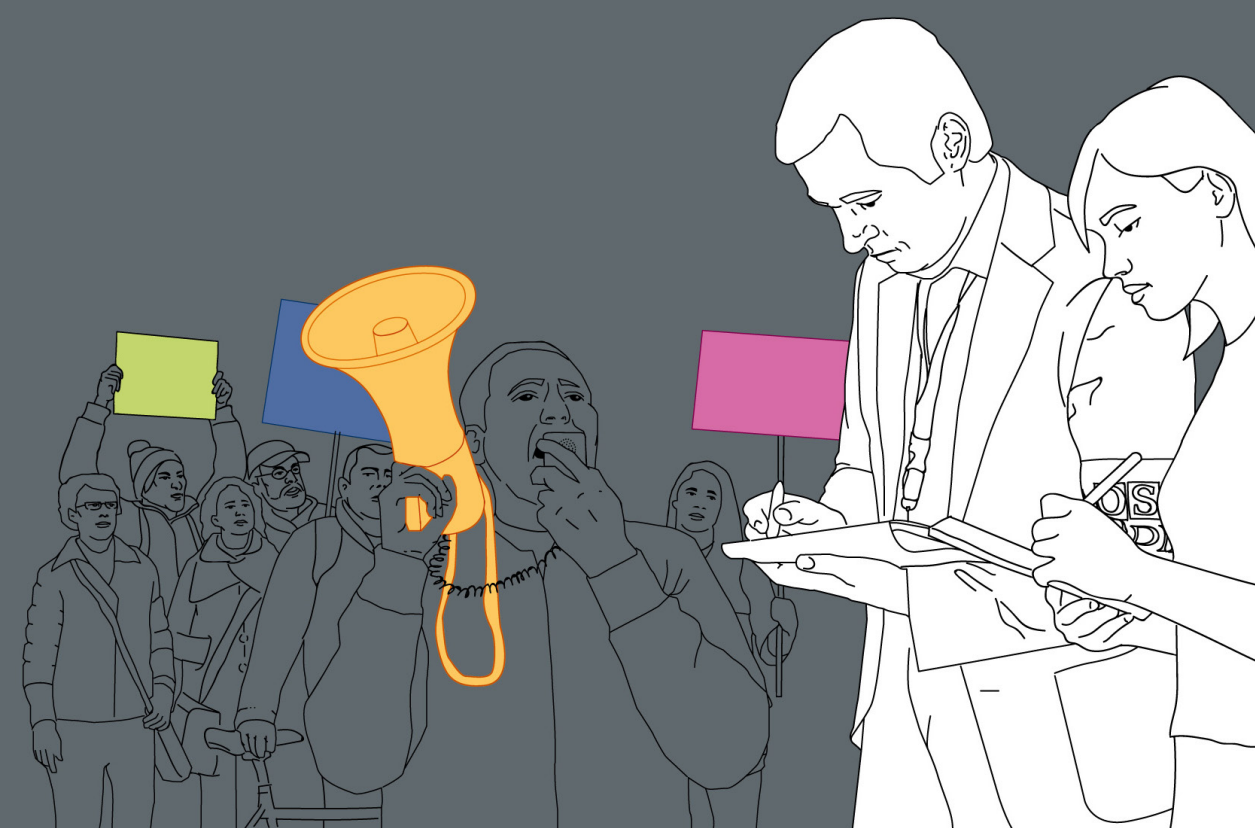
## ii. Međunarodna zajednica

*ODIHR*-ove aktivnosti u vezi sa izborima podrazumevaju redovan kontakt sa diplomatskom zajednicom, uključujući i „brifinge za ambasade“ za predstavnike misija zemalja učesnica OEBS-a u zemlji domaćinu. Osim toga, politički analitičar će često pratiti šefa misije kada se sastaje sa sagovornicima iz stalnih predstavništava međunarodne zajednice u zemlji.

Dobra je praksa da politički analitičar uspostavi direktne kontakte i održi odvojene sastanke sa osobljem stalnih predstavništava međunarodne zajednice. Što se tiče multilateralnih misija, očigledno mesto za početak je (stalno) prisustvo OEBS-a, ako postoji u zemlji učesnici. Pored toga, UN i neke agencije UN, kao što su Program Ujedinjenih nacija za razvoj (*UNDP*) ili *UN Women*, mogu da budu dobar izvor informacija o nacionalnoj politici, uključujući izbore. Neke od ovih organizacija su često direktno uključene u programe čiji je cilj unapređenje dobre uprave i političkog učešća.

Drugi sagovornici mogu da budu Savet Evrope, ZND ili Svetska banka, kao i niz drugih, manjih međunarodnih institucija. Na kraju, ali ne manje važno, izvori korisnih informacija mogu da budu međunarodne nevladine organizacije, uključujući one koje su aktivne u oblasti izborne podrške i posmatranja izbora, ali i druga tela više usmerena na političke ili socijalne aspekte, među kojima su i političke fondacije.

Važno je napomenuti da međunarodni akteri nisu direktno zainteresovane strane u izbornom procesu. Isto tako, oni zastupaju interese svojih zemalja i stoga objektivnost njihovih stavova ne treba uzimati zdravo za gotovo. Kao i u svim drugim slučajevima, važno je da politički analitičar proveri nalaze u drugim izvorima, nastojeći da potvrdi informacije i izbalansira procene određenih događaja ili dešavanja.



## **POGLAVLJE IV**

---

# NALAZI DUGOROČNIH POSMATRAČA O KAMPANJI

### **1. Uloga koordinatora dugoročnih posmatrača u posmatranju izborne kampanje**

*ODIHR*-ova metodologija posmatranja izbora se oslanja na kolektivne nalaze na nivou misije, a ne na pojedinačne procene, bez obzira na to da li dolaze od analitičara ili dugoročnih posmatrača. Dugoročna i regionalna pokrivenost koju su uspostavile *ODIHR*-ove misije za posmatranje izbora tokom izbornog procesa obezbeđuje misijama dobru poziciju za posmatranje trendova širom zemlje i njihovo uključivanje u ukupnu procenu.

Kao član glavnog tima sa sedištem u glavnom gradu, koordinator dugoročnih posmatrača, zajedno sa raznim analitičarima, nastoji da od dugoročnih posmatrača raspoređenih širom zemlje sistematski prikuplja informacije o istoj temi, uključujući i vođenje kampanje. Kritična masa informacija o jednoj temi otkriva sistematske obrasce koji čine osnovu analize, procene, zaključaka i preporuka misije.

Koordinator dugoročnih posmatrača ima glavnu ulogu u objedinjavanju regionalnih nalaza o izbornoj kampanji. Sva komunikacija ide preko koordinatora dugoročnih posmatrača, koji predstavlja vezu između dugoročnih posmatrača i glavnog tima i obezbeđuje da relevantne informacije, ažuriranja i pojašnjenja koja primaju i daju dugoročni posmatrači budu pojednostavljene i efikasno prenete. U praksi to znači da se koordinator dugoročnih posmatrača bavi koordinacijom pitanja koja se odnose na sadržaj sa jedne strane i operativnih pitanja sa druge strane. Ovo poglavlje je eksplicitno usredsređeno na određene aspekte rada koordinatora dugoročnih posmatrača i pruža praktične smernice za koordinatora dugoročnih posmatrača i političkog analitičara u posmatranju izborne kampanje.

Da bi pružio efikasnu podršku političkom analitičaru u razumevanju ponašanja i sadržaja kampanje na regionalnom nivou, koordinator dugoročnih posmatrača treba da:

- redovno saraduje sa političkim analitičarem radi prikupljanja ažuriranih informacija ili informacija relevantnih za dugoročne posmatrače; isto tako, politički analitičar treba da proaktivno pristupi koordinatoru dugoročnih posmatrača kako bi ga obavestio o pitanjima relevantnim za dugoročne posmatrače;
- ukaže političkom analitičaru na obrasce dešavanja u određenim regionima, na primer, potencijalno kršenje obaveza, uskraćivanje pristupa (npr. mestima za kampanju) ili medijski napad na određenog kandidata, te da razgovara o mogućnostima praćenja ovih pojava od strane dugoročnih posmatrača;
- prikupi relevantne informacije za dnevne brifinge (koje se šalju svim timovima dugoročnih posmatrača šest puta nedeljno);
- razgovara i dogovori se sa političkim analitičarem o predloženim pitanjima i prioritetima posmatranja za naredni period posmatranja;
- saraduje sa političkim analitičarem i zamenikom šefa misije u pripremi izveštaja misije kako bi se obezbedilo tačno predstavljanje regionalnih nalaza i podržala ukupna procena na nivou misije.

## 2. Komunikacija sa dugoročnim posmatračima

Po prijemu bilo koje vrste izveštaja dugoročnih posmatrača, bilo da se radi o posmatranom mitingu ili o kršenju propisa o kampanji, koordinator dugoročnih posmatrača mora najpre da utvrdi relevantnost zapažanja. Ovo uključuje utvrđivanje da li su ispunjena osnovna načela *ODIHR*-ove metodologije posmatranja. Proces detaljnog pregleda od strane koordinatora dugoročnih posmatrača uključuje sledeće korake:

- proveriti da li se izveštaj bavi osnovnim pitanjima: gde, kada, ko, šta, zašto i, ako je relevantno, koliko često se posmatranje obavljalo;
- pojasniti informacije koje možda nisu jasne čitaocu koji nije upoznat sa regionalnim okolnostima;
- razmotriti potrebu za pribavljanjem informacija iz dodatnih izvora koji nisu povezani sa onima sa kojima se tim dugoročnih posmatrača već sastao i
- ispitati procenu tima dugoročnih posmatrača u odnosu na predstavljene činjenice i analize i, ako je potrebno, dalje razgovarati o tome sa timom dugoročnih posmatrača.

Koordinator dugoročnih posmatrača prima mnoštvo različitih izveštaja koji pokrivaju široku lepezu sadržaja u vezi sa kampanjom, a koje izrađuju mnogi timovi dugoročnih posmatrača. Informacije treba da budu organizovane, strukturirane i integrisane na koherentan i sistematičan način kako bi bile lako dostupne političkom analitičaru i drugim članovima misije. Za određene vrste informacija, koordinator dugoročnih posmatrača treba da nastoji da u registrima ili bazama podataka, koje obično razvija zajedno sa političkim analitičarom, izdvoji, objedini i evidentira ključne informacije iz različitih izveštaja dugoročnih posmatrača (o čemu detaljnije govorimo u nastavku ovog priručnika).

S obzirom na to da se nalazi na vrhu lanca komunikacije, jer dobija informacije od različitih timova dugoročnih posmatrača, kao i od političkog analitičara, koordinator dugoročnih posmatrača je u najboljoj poziciji da dugoročnim posmatračima pruži efikasne smernice za posmatranje kampanje. Dodeljivanje zadataka i pružanje smernica su izuzetno važni za sistematsko i sveobuhvatno posmatranje. Sistematsko i sveobuhvatno posmatranje je ono koje uključuje informacije iz što više regiona o istoj temi u određenom periodu izveštavanja. To omogućava poređenja različitih regiona koja otkrivaju obrasce/trendove i odstupanja.

U vezi sa sprovođenjem izborne kampanje, dugoročni posmatrači obično od glavnog tima traže smernice ili pojašnjenja o sledećem: zabranama zloupotrebe državnih resursa za kampanju; koje informacije se mogu koristiti u izveštajima misije; obrnuto, zašto neki nalazi ne mogu biti uključeni u izveštaje; kako se nositi sa učesnikom na izborima koji sistematski odbija da se sastane sa timom; kako proceniti verodostojnost izvora; gde se završava posmatranje i počinje mešanje u izbore; i koje radnje tim može da preduzme da bi potkrepio navode o praksama koje su u suprotnosti sa međunarodnim standardima i/ili kojima se krše nacionalni propisi o kampanji.

U vezi sa tim, koordinator dugoročnih posmatrača treba da:

- podrži dugoročne posmatrače tokom celokupnog perioda posmatranja kako bi se obezbedila dosledna primena *ODIHR*-ove metodologije posmatranja, što znači da zapažanja i procene predizborne kampanje mogu da izdrže internu ili eksternu proveru;
- obezbedi da dugoročni posmatrači imaju optimalnu količinu informacija potrebnih za obavljanje svog posla;
- obavesti dugoročne posmatrače o prioritetima posmatranja misije za narednu nedelju;
- odredi prioritete i dodeli konkretne zadatke na osnovu razgovora sa političkim analitičarem i
- odgovori na pitanja dugoročnih posmatrača koristeći formalne ili neformalne kanale komunikacije.

### **3. Dodeljivanje zadataka dugoročnim posmatračima i njihovo usmeravanje**

Sveobuhvatni uvid koordinatora dugoročnih posmatrača u sve aktivnosti dugoročnih posmatrača, kako u vezi sa sadržajem tako i u vezi sa operativnim aspektima, znači da su oni u najboljoj poziciji da obezbede da zahtevi analitičara misije u pogledu informacija budu razumni, jasni i da doprinose optimalnom korišćenju ograničenih resursa. Prema tome, koordinator dugoročnih posmatrača treba da filtrira zahteve i odredi prioritete na osnovu razgovora sa svim analitičarima, kao i na osnovu razgovora sa političkim analitičarem o pitanjima izborne kampanje.

Politički analitičar, koordinator dugoročnih posmatrača i dugoročni posmatrači se prvi put sreću na početku misije na sastanku za informisanje dugoročnih posmatrača (briefingu). Ton i način na koji se informacije, uključujući one o političkom kontekstu ili predstojećoj izbornoj kampanji, prenose dugoročnim posmatračima moraju u velikoj meri biti u skladu sa

jednim od *ODIHR*-ovih osnovnih metodoloških načela: navođenje samo činjenica. Sugestivne izjave koje ukazuju na lična mišljenja u suprotnosti su sa *ODIHR*-ovom metodologijom posmatranja izbora.

Većina činjenica predstavljenih na brifinzima za dugoročne posmatrače su one koje se navode u izveštaju *ODIHR*-ove Misije za procenu potreba (MPP). Tokom brifinga i prve nedelje prisustva timova dugoročnih posmatrača u regionima, politički analitičar (i drugi analitičari) treba da se uzdrži od davanja usko postavljenih ili sugestivnih pitanja dugoročnim posmatračima. Umesto toga, dugoročne posmatrače treba podstaknuti da sagledaju širinu tema koje razmatraju kako bi dobro razumeli politički kontekst u svojoj regiji.

Početak posmatranja podrazumeva širinu koja potiče od intelektualne otvorenosti, radoznalog uma i svesti o nečijim unapred stvorenim idejama i pretpostavkama, akumuliranim tokom života. Postepeno, direktnim posmatranjem i pomoću informacija prikupljenih na sastancima sa širokom lepezom sagovornika, dugoročni posmatrači se kreću, metaforički rečeno, od vrha levka naniže ka njegovom najužem delu gde se formiraju mišljenja i donose zaključci i procene. **Priručnik za dugoročne posmatrače: posmatranje van izbornog dana** pruža dugoročnim posmatračima skup predloženih pitanja za sagovornike koja pokrivaju različite tematske oblasti, uključujući izbornu kampanju. Ova pitanja treba sistematski postavljati što većem broju sagovornika kako bi se obezbedila doslednost pitanja o kojima se razgovara i omogućila efikasna unakrsna provera i triangulacija informacija.

Radi smislene i efikasne komunikacije i smernica, politički analitičar treba da nastoji da koordinatora dugoročnih posmatrača i dugoročne posmatrače obaveštava o razvoju događaja u čitavoj zemlji, i između ostalog da blagovremeno deli relevantne informacije sa sastanaka sa sagovornicima u glavnom gradu. Postoji nekoliko ključnih alata koje koordinatore dugoročnih posmatrača i politički analitičar treba da uzmu u obzir kada odlučuju o vremenskom rasporedu zadataka za dugoročne posmatrače. To obuhvata sledeće:

**Izborni kalendar** – koji izrađuju OzSI sa rokovima za ključne izborne aktivnosti koji se primenjuju na različite institucije. To je javni i često veoma detaljan dokument. Misija priprema skraćenu verziju radi lakšeg snalaženja i izdvaja rokove relevantne za timove dugoročnih posmatrača. Politički analitičar će, na primer, želeći da zna da li lokalna uprava ispunjava svoje obaveze u vezi sa kampanjom, kao što je prikazano na kalendaru. Primeri odgovornosti mogu da uključuju: blagovremeno dodeljivanje javnih prostora za događaje u okviru kampanje ili za izlaganje materijala, uklanjanje postera koje bi označilo početak predizborne tišine itd.



**Kalendar misije** – koji sadrži rokove za izveštaje dugoročnih posmatrača i javne izveštaje misije. Koordinator dugoročnih posmatrača mora da obezbedi blagovremeno izveštavanje o nalazima iz regiona kako bi se uključili u izveštaje misije. Kalendar misije sadrži rokove za objavljivanje izveštaja misije, a zatim i raspored izveštavanja dugoročnih posmatrača. Da bi se obezbedilo tačno izveštavanje važno je da dugoročni posmatrači pravovremeno izveštavaju, a da koordinator dugoročnih posmatrača izdvoji dovoljno vremena za razgovar sa timom dugoročnih posmatrača o mogućim problemima i dodatnom izveštavanju.

**Nedeljni pregledni izveštaj** – (o čemu detaljnije govorimo u nastavku teksta) rezimira informacija o kampanji iz različitih regiona i naglašava trendove uočene tokom sprovođenja kampanje u datom periodu izveštavanja. Pored toga, ovaj pregled pomaže političkom analitičaru da, preko koordinatora dugoročnih posmatrača, usmeri pažnju dugoročnih posmatrača na prioritete posmatranja i da ih podstakne na izvršenje zadataka koji su im dodeljeni. Na primer, ako se u pregledu pominje da su neki timovi primetili oštećenje postera određenog kandidata, politički analitičar će želeći da dobije povratnu informaciju od svih timova o tome da li su i oni to primetili ili da se raspita da li su se timovi sastali sa predstavnicima kandidata kako bi proceniti njegovo ili njeno mišljenje i saznali sve preduzete ili planirane radnje

**Memorandum o propisima o kampanji** – priprema politički analitičar, često u konsultaciji sa pravnim analitičarem. Dugoročni posmatrači treba da imaju jasno razumevanje nacionalnog zakonodavstva i propisa o kampanjama kako bi doneli odluke o tome na šta da obrate posebnu pažnju. Pored toga, razumevanje propisa o kampanji je od najvećeg značaja za tačnu procenu nivoa usklađenosti sa nacionalnim zakonodavstvom. Dokument treba da sadrži konkretna pitanja koja dugoročni posmatrači treba da imaju na umu prilikom posmatranja kampanje i predloge pitanja za sagovornike.

### **Predložena pitanja za razmatranje tokom izrade memoranduma o pravilima kampanje uključuju:**

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

## Pitanja koja treba imati na umu prilikom dodeljivanja zadataka dugoročnim posmatračima i njihovog usmeravanja:

- Da li su pitanja za razmatranje, koja se koriste za usmeravanje rada timova dugoročnih posmatrača, formulisana u neutralnom tonu, otvorenog tipa i jasna?
- Da li dnevni izveštaji sadrže podsetnike na predstojeće rokove u vezi sa kampanjom i na ono što se očekuje da timovi dugoročnih posmatrača prate i zatim o tome izveštavaju?
- Da li dugoročni posmatrači imaju dovoljno informacija od glavnog tima (dopise, beleške sa sastanaka, ažuriranja dnevnih izveštaja, itd.) da bi razumeli širi kontekst svojih zapažanja?
- Da li je memorandum o pravilima kampanje sveobuhvatan i jasno sastavljen?
- Da li je obrazloženje za postavljanje prioriteta posmatranja objašnjeno timovima dugoročnih posmatrača?
- Da li se neformalna komunikacija dovoljno koristi za usmeravanje i pomoć određenim timovima dugoročnih posmatrača kako bi se snašli u izazovima u posmatranju kampanje?

## 4. Prikupljanje i sumiranje nalaza dugoročnih posmatrača

Izveštaji dugoročnih posmatrača, kao što su nedeljni izveštaji, izveštaji o incidentima, problemski izveštaji i izveštaji o skupovima, čine okosnicu procene misije.<sup>28</sup> Politički analitičar se u velikoj meri oslanja na posmatrane događaje i informacije koje dugoročni posmatrači prikupljaju i o kojima izveštavaju kako bi razumeo, formirao mišljenje i procenio kvalitet kampanje. Prema tome, koordinator dugoročnih posmatrača ima ključnu ulogu u pomaganju političkom analitičaru da razume vođenje i sadržaj kampanje u regionima. Da bi misija došla do sveobuhvatne i verodostojne analize i procene kvaliteta kampanje, koordinator dugoročnih posmatrača mora da sistematski prikuplja, beleži i organizuje informacije date u izveštajima dugoročnih posmatrača.

Navođenje činjenica bez analize je od male koristi i koordinator dugoročnih posmatrača treba redovno da podstiče timove dugoročnih posmatrača da razmišljaju o informacijama koje primaju i saopštavaju. Razmišljanje pruža mogućnost da se pronađu veze između različitih informacija i da se izvrši *trijaža* između onoga što treba naglasiti i onoga što treba odbaciti. Stalni proces ispitivanja i razmišljanja o primljenim informacijama i rezultatima sprovedenih praćenja doprinosi tome da tim dugoročnih posmatrača razume svoje regone, kao i njihovoj važnoj proceni kvaliteta kampanje.

<sup>28</sup> Detaljne informacije i smernice o vrstama izveštaja i onome šta timovi dugoročnih posmatrača treba da uključe u njih mogu se pronaći u publikaciji *Priručnik za dugoročne posmatrače: posmatranje van izbornog dana*.

## a. Nedeljni pregledni izveštaj

Nalazi u vezi sa kampanjom su prikazani u dva poglavlja nedeljnih izveštaja dugoročnih posmatrača. Poglavlje „Lokalna uprava“ treba da pruži informacije i primere koji pokazuju da li uprava ispunjava svoju ulogu i odgovornosti u vezi sa kampanjom i da li poštuje načelo neutralnosti i nemešanja. Važno je i da poglavlje sadrži informacije o tome da li lokalni organi pružaju svim učesnicima na izborima jednake mogućnosti za međusobno nadmetanje. Kao što je prethodno navedeno, iako je poznato da funkcionerska pozicija nosi sa sobom određeni stepen prednosti, timovi dugoročnih posmatrača treba da prijave slučajeve u kojima se ona zloupotrebljava za sticanje koristi na izborima. Prilikom čitanja izveštaja dugoročnih posmatrača, koordinator dugoročnih posmatrača i politički analitičar treba da uzmu u obzir naznake ili konkretne primere zloupotreba i da pomno ispituju da li postoji jasna podela između aktivnosti države i aktivnosti stranke.

Slučajevi zloupotrebe državnih resursa ili pozicije državnog funkcionera mogu da obuhvate sledeće:

- ♦ korišćenje vladinog kancelarijskog prostora od strane jednog učesnika na izborima kao partijskog ili izbornog štaba;
- ♦ postavljanje isključivo plakata funkcionera na ili u javnim zgradama;
- ♦ povlašćeni tretman prilikom davanja dozvola za korišćenje objekata u javnom vlasništvu za kampanju;
- ♦ otvaranja javnih radova koja se poklapaju sa kampanjom ili njihovo korišćenje za potrebe kampanje;
- ♦ promociju ili korišćenje programa sa velikim budžetom tokom perioda kampanje;
- ♦ korišćenje vladinih veb sajtova za promovisanje dostignuća kandidata koji je funkcioner ili stranke i
- ♦ slučajeve pritiska na zaposlene u javnom sektoru ili podsticaja da vode kampanju ili glasaju za funkcionera.

Poglavlje „Okruženje u kojem se odvija kampanja“ u nedeljnom izveštaju dugoročnih posmatrača uključuje informacije o atmosferi u regionima, o tome kako se kampanja vodi i o regionalnim aktivnostima učesnika na izborima. Prilikom posmatranja i razmišljanja o kampanji, koordinator dugoročnih posmatrača treba da podstakne dugoročne posmatrače da obrate pažnju i prave razliku između sadržaja kampanje sa jedne strane i

procesa sa druge strane. Primeri informacija koje se odnose na sadržaj su ton i suština partijskih platformi i poruka koje se saopštavaju biračima tokom događaja u okviru kampanje, na primer na mitinzima. Procene koje se odnose na proces zahtevaju da se obrati pažnja na pitanja kao što su da li predstavnici vlasti ili državnih institucija poštuju građanska i politička prava svih zainteresovanih strana. Primeri nasilja, zastrašivanja, pritiska, opstrukcije ili diskriminacije tokom kampanje, gubitka ili pretnje gubitkom posla takođe su primeri zapažanja u vezi sa procesom. Takvi događaji koje dugoročni posmatrači direktno posmatraju ili o njima izveštavaju treba da budu uključeni u poglavlje „Okruženje u kojem se odvija kampanja“ u nedeljnom izveštaju i dalje razrađeni u posebnom izveštaju o incidentima (što je objašnjeno u nastavku teksta).

### **Predložena pitanja koje koordinator dugoročnih posmatrača treba da razmotri prilikom pregleda nedeljnih izveštaja:**

- Da li je dovoljno objašnjen ton i nivo intenziteta aktivnosti kampanje?
- Koji alati se koriste u kampanji? Zašto su neke metode poželjnije nego druge?
- Da li učesnici na izborima prenose poruke i predstavljaju platforme na događajima u okviru kampanje?
- Da li postoje informacije o nivou učešća i zastupljenosti žena, nacionalnih i drugih manjina i drugih marginalizovanih grupa u kampanji?
- Da li su različite zainteresovane strane procenile nivo usklađenosti sa propisima kojima se uređuje kampanja? Da li su navedeni primeri kršenja propisa?
- Da li postoje neke posebne zabrinutosti u vezi sa poštovanjem osnovnih sloboda od strane različitih zainteresovanih strana, uključujući nadležne organe i učesnike na izborima? Da li su dovoljno potkrepljene?
- Da li postoji posebna zabrinutost u vezi sa jednakim tretmanom učesnika na izborima od strane nadležnih organa?
- Da li poglavlje sadrži dovoljno analize i naprednih procena okruženja u kojem se odvija kampanja?

Ukratko, poglavlja nedeljnog izveštaja dugoročnih posmatrača „Lokalna uprava“ i „Okruženje u kojem se odvija kampanja“ predstavljaju primarne alate koje politički analitičar koristi da proceni da li su činjenice i procene iz regiona u skladu sa njegovim ili njenim sopstvenim razumevanjem i analizom, kao i da potvrdi ili odbaci utiske formirane tokom rada na nacionalnom nivou.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Koordinator dugoročnih posmatrača često izrađuju neskracene kompilacije/preglede za svako od dva poglavlja. Neskracene kompilacije omogućavaju političkom analitičaru da koristi jedan dokument kako bi lako uporedio nalaze dugoročnih posmatrača u svim regionima o istoj temi tokom istog perioda izveštavanja.

## b. Izveštaji o incidentima

U zavisnosti od vrste događaja, izveštaj o incidentima može da obuhvati informacije prikupljene na sastancima sa nekoliko sagovornika i od svih uključenih strana. Na primer, izveštaj o incidentu vandalskog napada na prostorije izbornog štaba može da sadrži informacije koje daje pogođena strana, policija, povređena osoba i novinar koji je poznat timu dugoročnih posmatrača i čije su informacije u prethodnim situacijama bile tačne. Koordinator dugoročnih posmatrača mora obezbediti da sve informacije relevantne za određeni incident budu objedinjene u jednom dokumentu, čime se obezbeđuje lakše snalaženje prilikom pripreme izveštaja misije.

Koordinator dugoročnih posmatrača treba da zatraži od tima dugoročnih posmatrača da izradi izveštaj o incidentu u slučaju vanrednih ili posebno važnih događaja ili dešavanja. Teme za izveštaje o incidentima mogu da obuhvate ometanje aktivnosti dugoročnih posmatrača ili učesnika na izborima, nasilje, ozbiljne navode o kršenju zakona ili izbornih prava, slučajeve zastrašivanja, pritisak na birače ili aktiviste ili kandidate, povlačenje kandidata, naročito interesantne predizborne mitinge ili govor kojim se podstiče mržnja ili nasilje. Većina ovih primera obično predstavlja kršenje nacionalnih propisa o kampanji i prakse kampanje i u suprotnosti je sa međunarodnim obavezama i standardima, političkim obavezama i dobrom praksom.

Pojedinsti konkretnih incidenata u vezi sa kampanjom treba da budu klasifikovane i zabeležene u bazi podataka/registru incidenata u vezi sa kampanjom. Letimičan pogled na njen sadržaj otkriva vrstu i učestalost svake povrede ili kršenja međunarodnih obaveza i standarda. Drugim rečima, baza podataka pruža čitaocu brz uvid u celokupnu prirodu i kvalitet kampanje. To je ključno sredstvo za pripremu izveštaja misije. Da bi se naveli relevantni aspekti okruženja u kojem se kampanja odvija, obrazac za bazu podataka mogu da zajedno izrade politički analitičar i koordinator dugoročnih posmatrača. Dok koordinator dugoročnih posmatrača pruža relevantne informacije preuzete iz izveštaja dugoročnih posmatrača (nedeljnih izveštaja, izveštaja o incidentima i izveštaja o skupovima), održavanje i ažuriranje baze podataka o incidentima obično je zadatak političkog analitičara.

### **Kontrolna lista za kreiranje i održavanje baze podataka/registra izveštaja o incidentima:**

#### **Kreiranje**

- redovno navođenje svih potencijalnih kršenja propisa o kampanji - ova lista bi već trebalo da bude deo memoranduma o kampanji koji zajednički pripremaju politički i pravni analitičari;

- 4 pitanja (ko, šta, gde, kada);
- izvor informacija;
- nivo pouzdanosti izvora i informacija i
- indeksiranje (ili obezbeđivanje linka do) kompletnog neskrćenog nedeljnog izveštaja dugoročnih posmatrača, kao i izveštaja o incidentu i predizbornim skupovima.

#### **Održavanje i ažuriranje**

- Da li su informacije za svaki unos sveobuhvatne?
- Da li je svaki unos pravilno indeksiran, odnosno da li je ispravno navedeno upućivanje na kompletan neskrćeni izveštaj dugoročnih posmatrača?
- Da li je baza podataka jednostavna za korišćenje i da li je sama po sebi razumljiva radi lakšeg snalaženja drugih analitičara?

### **c. Izveštaji o predizbornim skupovima**

Nakon posmatranja predizbornog skupa, timovi dugoročnih posmatrača treba da pripreme izveštaj o skupu u kojem će opisati formu i sprovođenje događaja, kao i sadržaj i ton poruka kampanje. Predizborni skupovi pružaju priliku misiji da razume:

- › opštu atmosferu kampanje (npr. da li je bila svečana, napeta, orkestrirana, spontana);
- › prisustvovanje događaju (približan broj učesnika i rodni presek);
- › sadržaj i ton govora (uključujući i podsticanje);
- › reakcije publike;
- › svojstvo u kojem se govornici obraćaju učesnicima (često je pokazatelj da li je zloupotrebljena funkcionerska prednost);
- › nivo učešća žena, pripadnika nacionalnih manjina, osoba sa invaliditetom, mladih i drugih marginalizovanih grupa, kao govornika i kao učesnika, kao i sve poruke ovim grupama; i
- › nivo prisustva policije.

U zavisnosti od specifičnosti, koordinator dugoročnih posmatrača može da zahteva od tima da, pored toga, izradi izveštaj o incidentu nakon što održe sastanke sa drugim sagovornicima. Ako je, na primer, došlo do remećenja događaja ili je tim dugoročnih posmatrača uočio zloupotrebu administrativnih resursa u organizaciji događaja i/ili tokom samog događaja ili dobio prijavu o takvoj zloupotrebi, to treba jasno naznačiti u izveštaju uz navođenje što više pojedinosti. Razgovori sa učesnicima događaja mogu da otkriju da li je neko bio primoran da organizuje događaj, prisustvuje događaju ili obezbedi minimalno prisustvo na događaju.

Svaki izveštaj o skupu se beleži u dnevnik skupova, koji obično sastavlja i održava koordinator dugoročnih posmatrača. Za potrebe nedeljnog pregleda dugoročnih posmatrača, i kada je to relevantno za javne izveštaje misije, koordinator dugoročnih posmatrača pruža sledeće statističke podatke, narativni deo i analizu za:

- › ukupan broj skupova koji su posmatrani za svakog učesnika na izborima - to bi moglo da ukaže na strategiju kampanje učesnika na izborima;
- › regionalne specifičnosti, uključujući regione kojima učesnici na izborima daju prioritet i analizu mogućih razloga, na osnovu informacija koje daju sagovornici;
- › posećenost, uključujući procenu rodne strukture publike;
- › pregled nivoa učešća žena, nacionalnih manjina, osoba sa invaliditetom, mladih i drugih marginalizovanih grupa i
- › trendovi, ako ih ima, kršenja pravila kampanje pre ili tokom događaja i kojim učesnicima na izborima se pripisuju ta kršenja.

#### **Kontrolna lista za kreiranje dnevnika predizbornih skupova:**

- četiri pitanja (ko, šta, gde, kada);
- govornici, uključujući rodnu strukturu i svojstvo u kojem se obraćaju publici;
- ukupan broj učesnika na svakom događaju;
- procenjena rodna struktura učesnika prisutnih na svakom događaju;
- ključne poruke, uključujući posebna polja za poruke o rodним pitanjima i nacionalnim manjinama;
- jezici koje koriste govornici;
- upotreba govora koji podstiče mržnju ili nasilje i zapaljiv govor;
- kršenje pravila kampanje tokom događaja i
- svi drugi značajni komentari dugoročnih posmatrača.

#### d. Problemski izveštaj i upitnici o kampanji

Ponekad može da bude korisno uraditi dopunsku i dublju analizu posebnih zapažanja koja se ne može uključiti u nedeljni izveštaj dugoročnih posmatrača. U tom slučaju, politički analitičar, nakon razgovora sa koordinatorom dugoročnih posmatrača, može da sastavi kratku belešku zajedno sa grupom pitanja na koja će dugoročni posmatrači odgovoriti.

Na primer, ako politički analitičar želi da stekne dublje razumevanje o tome da li su osnovani navodi o povlašćenom tretmanu nekih učesnika na izborima od strane nadležnih organa, koordinator dugoročnih posmatrača može da traži od dugoročnih posmatrača da u tabeli zabeleže svoje odgovore na određenu grupu pitanja u vezi sa ovom temom. Ovo bi poslužilo kao jedna od nekoliko komponenti preliminarnog zaključka o tome da li su nadležni organi obezbedili jednake uslove za učesnike na izborima u periodu kampanje.

Ponekad politički analitičar može da izradi druge alate, kao što su onlajn obrasci, kako bi pripremio kratak pregled okruženja kampanje u celoj zemlji ili specifičnog problema tokom sprovođenja izborne kampanje. Obrazac se uglavnom sastoji od različitih tipova pitanja (da/ne, učestalost itd.) i može da pomogne političkom analitičaru da bolje razume obim i rasprostranjenost određenog problema u kampanji.

#### e. Nedeljni pregledni izveštaj

Nedeljni pregledni izveštaj, koji se obično naziva i nedeljni izveštaj o terenskom radu dugoročnih posmatrača, predstavlja rezime svih zapažanja, nalaza i analiza kampanje o kojima su izvestili timovi dugoročnih posmatrača tokom određenog perioda izveštavanja. Informacije za nedeljni pregledni izveštaj treba da budu preuzete iz zveštaja dugoročnih posmatrača, izveštaja o incidentima, skupovima i problemski izveštaji. Koordinator dugoročnih posmatrača sistematizuje sve informacije u koherentan dokument zasnovan na činjenicama kako bi istakao trendove koji potkrepljuju analizu. U pripremi rezimea, koordinator dugoročnih posmatrača se istovremeno usredsređuje na tri ključna zadatka:

- obezbeđivanje primene *ODIHR*-ove metodologije posmatranja izbora; važno je da se predstave svi aspekti događaja u vezi sa izborima; najbolje bi bilo da negativnu procenu vođenja događaja prati narativni deo u kojem će se napraviti razlika između stvarnih grešaka i namernih zloupotreba; ilustracije uključene u nedeljni pregled moraju biti „nepropusne“ (tj. takve da izdrže proveru), a informacije moraju biti procenjene kao potencijalno upotrebljive u izveštajima misije;



- provera istinitosti činjenica prijavljenih u opsežnim razgovorima sa dugoročnim posmatračima; dalje praćenje koje dugoročni posmatrači trenutno obavljaju ili činjenice koje nisu u potpunosti potvrđene navode se u pregledu kao takve i
- ispitivanje koherentnosti argumentacije i veza između činjenica, analize i zaključaka.

Koristan i smislen nedeljni pregled treba da:

- navede skalu (kvantitet) i raznovrsnost (pluralitet) izvora iz kojih informacije potiču; koordinator dugoročnih posmatrača daje detaljne reference, uključujući ukupan broj sastanaka održanih sa svakim učesnikom na izborima i ukupan broj posmatranih događaja u kampanji;
- uključi jasnu strukturu, naslove i podnaslove tako da informacije budu tematski organizovane; na primer, podnaslovi u poglavlju „Okruženje u kojem se odvija kampanja“ mogu da obuhvate: poruke kampanje, metode kampanje, učešće marginalizovanih grupa, kršenja propisa o kampanji (koja se dalje mogu podeliti u kategorije: zloupotreba administrativnih resursa, kupovina glasova, nasilje, oštećenje postera itd.);
- istakne trendove širom zemlje, kako pozitivne tako i negativne i
- napravi ravnotežu između previše detaljnih i nedovoljnih informacija.

#### **f. Završni izveštaji dugoročnih posmatrača**

Završni izveštaji dugoročnih posmatrača pružaju celokupnu procenu izbornog procesa. Konkretno, izveštaj sadrži procenu tima dugoročnih posmatrača i zaključke o celokupnom procesu, uključujući relevantna dešavanja posle izbornog dana. Važno je to što on sadrži konkretne preporuke za nadležne organe zemlje domaćina o tome kako bi se proces mogao poboljšati ili približiti međunarodno priznatim standardima i obavezama preuzetim u okviru OEBS-a. Procenjuje se da li je informacije date u završnom izveštaju dugoročnih posmatrača moguće uključiti u završni izveštaj misije.

Dok se većina informacija i zapažanja u vezi sa kampanjom navodi u nedeljnim ili drugim vrstama izveštaja, završni izveštaj dugoročnih posmatrača treba, uvek kada je to moguće, da uključi dešavanja nakon izbora koja su od značaja za političkog analitičara. Glavni tim ima opštu odgovornost za izradu preporuka misije, a završni izveštaj dugoročnih posmatrača pruža vredan doprinos zasnovan na regionalnim zapažanjima. Završni izveštaj dugoročnih posmatrača takođe daje dugoročnim

posmatračima platformu za pružanje povratnih informacija o svim aspektima misije i predstavljanje ideja i predloga za unapređenje *ODIHR*-ove metodologije posmatranja, uključujući izbornu kampanju.

## 5. Navodi o kampanji

Posmatrači izbora nisu u mogućnosti da direktno posmatraju svaki incident u kampanji tokom misije i stoga im se skreće pažnja na brojne navode o kršenju pravila kampanje i drugim pitanjima od javnog značaja. Zbog toga posmatrači treba da razmotre ozbiljnost navodnog incidenta kako bi odredili koje navode pažljivije da ispituju. *ODIHR*-ova metodologija posmatranja se oslanja na razumno, marljivo i pedantno praćenje navoda i izveštaja o kršenju pravila kampanje ili incidenata u kampanji, kao što su nasilje, zastrašivanje ili pritisak na birače i kupovina glasova. Upućivanje na takve slučajeve se pažljivo ispituje, u nekoliko navrata i od strane različitih članova misije za posmatranje izbora, kako bi se potvrdila istinitost nalaza i verodostojnost navoda pre nego što se donese zaključak u *ODIHR*-ovim izveštajima o izborima.

Koordinator dugoročnih posmatrača i politički analitičar mogu da posavetuju timove dugoročnih posmatrača o tome koje kriterijume da uzmu u obzir prilikom određivanja prioriteta u pogledu aktivnosti naknadnih praćenja. Prilikom odlučivanja o tome da li da se u javne izveštaje misije uključe slučajevi zastrašivanja, pritiska ili teških slučajeva kršenja pravila kampanje, *ODIHR*-ova metodologija posmatranja zahteva najviši nivo provere.

U praktičnom smislu, to znači da istinitost nalaza timova dugoročnih posmatrača iz različitih regiona i njihove procene moraju da izdrže nekoliko slojeva ispitivanja. Kontrolu počinje koordinator dugoročnih analitičara i politički analitičar, a mogu da se uključe i drugi analitičari. Koordinator dugoročnih posmatrača, kao glavno lice zaduženo za komunikaciju, preuzima vodeću ulogu u obezbeđivanju da činjenice budu „nepropusne“, pouzdane i da se prikupi dovoljno informacija. Svi učesnici u događaju će imati priliku da iznesu svoje stavove. Svi gorenavedeni faktori se uzimaju u obzir kada se odlučuje o tome da li da se neki događaj uključi u izveštaje misije ili ne.

Ponekad pojedini posmatrači mogu da imaju drugačije mišljenje ili tumačenje primljenih informacija ili njihove verodostojnosti. Redovne diskusije i razmena mišljenja između posmatrača su od najvećeg značaja za postizanje poštene, tačne, nepristrasne i nezavisne ocene izborne kampanje. *ODIHR*-ova metodologija posmatranja

izbora posebno predviđa da dugoročni posmatrači rade u multinacionalnim timovima, da glavni tim analitičara imaju različite biografije i da su različitih nacionalnosti kako bi se omogućilo nepristrasno i nezavisno posmatranje i procena izborne kampanje.

### **a. Vrste navoda**

U nastavku je neiscrpna lista kršenja pravila kampanje ili pitanja od javnog značaja na koja se često skreće pažnja posmatračima u vidu navoda:

- › fizičko, ali i psihičko i sajber nasilje;
- › zastrašivanje i/ili pritisak na birače ili učesnike na izborima;
- › uništavanje imovine i materijala za kampanju;
- › zloupotreba administrativnih resursa u svrhe kampanje;
- › otpuštanje sa posla ili degradiranje ili premeštanje na drugo radno mesto;
- › pritisak na zaposlene u javnoj upravi;
- › nejednak tretman birača od strane nadležnih organa;
- › funkcionerska kampanja;
- › pritisak na novinare ili blogere ili pretnje upućene njima i
- › kupovina glasova.

### **b. Potkrepljivanje navoda**

Za praćenje određenih vrsta navoda i procenu da li su verodostojni i potkrepljeni kako bi se opravdalo njihovo uključivanje u izveštaje misije, sledeći saveti mogu da pomognu dugoročnim posmatračima, političkom analitičaru i koordinatoru dugoročnih posmatrača:

- › zadržite zdrav skepticizam kada se suočite sa navodima;
- › unakrsno proverite informacije na nekoliko različitih izvora koji nisu međusobno povezani;
- › prikupite materijalne dokaze;

- › razmotrite mogućnost nenajavljenih poseta, po potrebi i
- › tražite dokumentaciju i kopije pritužbi, po potrebi.

Posmatrači ne treba da reaguju bez razmišljanja na svaki navod ili glasinu koju čuju, već treba da zadrže zdrav stepen skepticizma. Koordinator dugoročnih posmatrača treba redovno da podseća timove dugoročnih posmatrača na to da moraju biti oprezni, kako u pogledu sopstvenih unapred stvorenih ideja tako i u pogledu rizika da sagovornici ponekad mogu da iznose „činjenice“ na posebno uverljiv način i izmišljaju dodatne „verodostojne“ izvore kako bi potvrdili svoje izjave. Na kraju, zdravorazumski pristup i dogovor između posmatrača unutar tima dugoročnih posmatrača i, po potrebi, u konsultaciji sa koordinatorom dugoročnih posmatrača, mogu da budu odlučujući u utvrđivanju koje navode treba dalje procenjivati, a koji se mogu odbaciti.

Unakrsna provera informacija u vezi sa kampanjom kod široke lepeze izvora, međusobno nepovezanih ili nezavisnih, predstavlja delotvornu, iako dugotrajnu meru za ublažavanje pokušaja zainteresovanih strana da instrumentalizuju posmatrača. Drugim rečima, ista osoba ne treba da upozna tim dugoročnih posmatrača sa svim izvorima koji se koriste za unakrsnu proveru informacija.

Koordinator dugoročnih posmatrača mora redovno da se raspituje o tome kako i u kom kontekstu timovi dugoročnih posmatrača identifikuju određene izvore. Ovo mora biti jasno istaknuto u izveštajima dugoročnih posmatrača. Nakon razgovora između koordinatora dugoročnih posmatrača i političkog analitičara, od timova dugoročnih posmatrača se može zahtevati da ispituju prisustvo i/ili rasprostranjenost navoda u svojim regionim i da o njima izveštavaju kako bi se utvrdio nivo njihove rasprostranjenosti u zemlji. Na kraju, politički analitičar treba da pokuša da proveriti da li su sagovornici u glavnom gradu upoznati sa datim navodom, da li postoji neka posebna zabrinutost i da li je preduzeta neka pravna radnja za otvaranje zvanične istrage. Opšte je pravilo da navod koji je rasprostranjen među različitim segmentima društva ima potencijal da bude verodostojniji od onih koje dele samo članovi ili simpatizeri jedne političke stranke.

Čak i kada dugoročni posmatrači nisu u mogućnosti da direktno posmatraju incident ili ako stignu na mesto događaja nakon što se incident dogodio, treba da pokušaju da prikupe što više materijalnih dokaza. Dokazi omogućavaju misiji da dođe do procene kvaliteta kampanje zasnovane na činjenicama, zasnivajući svoju procenu na direktnom posmatranju i verodostojnim informacijama dobijenim od sagovornika misije. Tipični primeri materijalnih dokaza mogu da obuhvate:

- › fotografije vandalizovanih prostorija izbornog štaba;
- › fotografije projekata finansiranih od strane države postavljene pored logotipa političkih stranaka tokom kampanje;
- › kopije uputstava u vezi sa kampanjom koje su pripremili regionalni rukovodioci institucija i/ili
- › kopija prijave ili pritužbe koju je podnosilac pritužbe dostavio nadležnom organu

Teško je potkrepiti navode o pretnjama ili zastrašivanju. Treba usvojiti pristup potkrepljivanja, iako je taj proces znatno dugotrajniji i složeniji nego, na primer, prikupljanje činjenica o nasilnom incidentu. Potkrepljivanje zahteva da dugoročni posmatrači imaju sveobuhvatno razumevanje svojih regiona, objedinjuju različite informacije iz međusobno nepovezanih i različitih izvora, beleže događaje koje posmatraju i prijave koje čuju, kao i da stalno paze na dodatne informacije koje potvrđuju ili negiraju prethodne izjave ili nalaze.

Veoma često je gotovo nemoguće uočiti slučajeve zastrašivanja i/ili kupovine glasova i oni se retko saopštavaju u pisanoj formi. Na primer, prijave o pritisku da se podrži određeni učesnik na izborima (ili da se uzdrži od kampanje podrške nekom drugom učesniku na izborima) izuzetno je teško dokumentovati. Slično tome, osoba koja je bila izložena pritisku ili pretnji neće govoriti iz straha od odmazde. Svi posmatrači izbora moraju imati na umu da nakon što se misija završi, lokalni sagovornici nastavljaju da žive i rade u zemlji domaćinu. ODIHR-ovi posmatrači će zadržati maksimalni senzibilitet, diskreciju i poverljivost kada žele da se sretnu sa navodnim žrtvama zastrašivanja i/ili pritiska.

Potkrepljivanje navoda je takođe dugotrajan proces u zaista kratkom periodu sa mnogo posla za timove dugoročnih posmatrača. Da bi potkrepili određene navode, dugoročni posmatrači treba da sprovedu nekoliko pratećih aktivnosti, kao što su održavanje dodatnih sastanaka sa različitim sagovornicima i možda putovanja na velike udaljenosti kako bi posmatrali i potvrdili određene događaje. Praćenje navoda o zastrašivanju ili pretnjama je najdelotvornije kada posmatrač stekne dobro razumevanje političkog konteksta i okruženja u kojem se odvija kampanja i izgradi profesionalne odnose sa sagovornicima zasnovane na *poverenju*. Proces praćenja uključuje marljivo „sastavljanje slagalice“, posmatranje događaja iz više uglova i stalnu otvorenost za mogućnost da nečiji početni utisci možda neće biti potkrepljeni činjenicama. Dobra intuicija ili predosećaj je ključna početna tačka, ali nikako i krajnja tačka.

Na primer, postupajući na osnovu informacije dobijene od novinara, tim dugoročnih posmatrača može da odluči da se nenajavljeno pojavi u zgradi gradske skupštine i posmatra okupljanje prosvetnih radnika. Ovo možda samo po sebi nije dovoljno da se zaključi da li su tokom skupa prosvetni radnici od lokalne uprave dobili instrukcije o dužnostima u vezi sa kampanjom. Međutim, to je važan prvi korak ka potkrepljivanju navoda o tome da su prosvetni radnici primorani da obavljaju dužnosti u vezi sa kampanjom. Traženje dodatnih tragova, razgovor sa međusobno nezavisnim izvorima i otvorenost za nove informacije progresivno dovodi do toga da tim dugoročnih posmatrača odbaci navode ili potvrdi njihovu verodostojnost.

# Aneks 1: Materijali i izvori

## **OEBS**

### ***Obaveze iz oblasti ljudske dimenzije - Zbirka svih OEBS-ovih dokumenata na koje se upućuje***

*Tom 1, tematska kompilacija, treće izdanje, 2012.*

[www.osce.org/odihr/76894](http://www.osce.org/odihr/76894)

*Tom 2, hronološka kompilacija, treće izdanje, 2012.*

[www.osce.org/odihr/76895](http://www.osce.org/odihr/76895)

### ***Dokumenta OEBS-ovih tela koja donose odluke***

[www.osce.org/resources/documents/decision-making-bodies](http://www.osce.org/resources/documents/decision-making-bodies)

### ***ODIHR-ovi priručnici i smernice u vezi sa izborima***

[www.osce.org/odihr/elections/119893](http://www.osce.org/odihr/elections/119893)

*Priručnik za posmatranje izbora: šesto izdanje, 2010.*

*Priručnik za posmatranje rešavanja izbornih sporova, 2019.*

*Priručnik za posmatranje i promovisanje učešća osoba sa invaliditetom na izborima, 2017.*

*Smernice za javne pružaoce bezbednosti na izborima, 2017.*

*Priručnik za praćenje sprovođenja preporuka o izborima, 2016.*

*Priručnik za posmatranje finansiranja kampanje, 2015.*

*Priručnik za posmatranje i promovisanje učešća nacionalnih manjina u izbornim procesima, 2014.*

*Smernice za reviziju pravnog okvira za izbore, drugo izdanje, 2013.*

*Priručnik za posmatranje novih tehnologija glasanja, 2013.*

*Priručnik za posmatranje registracije birača, 2012.*

*Priručnik za praćenje medija za misije za posmatranje izbora, 2012.*

*Priručnik za dugoročne posmatračke izbora, 2007.*

*Priručnik za praćenje učešća žena u izborima, 2004.*

*Priručnik za domaće dugoročne posmatračke, 2003.*

### ***Druge navedene smernice i izveštaji***

*Smernice o slobodi mirnog okupljanja: drugo izdanje, 2010.*

[www.osce.org/odihr/73405](http://www.osce.org/odihr/73405)

*Obaveze iz oblasti ljudske dimenzije OEBS-a i odgovori države na pandemiju COVID-19, 2020.*

[www.osce.org/files/f/documents/e/c/457567\\_0.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/e/c/457567_0.pdf)

***Pravna mišljenja i komentari ODIHR-a u vezi sa izborima***

[www.osce.org/odihr/elections/195256](http://www.osce.org/odihr/elections/195256)

***Legislationline.org – ODIHR-ova baza podataka o nacionalnom izbornom zakonodavstvu***

[www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)

***E-kurs za posmatrače OEBS/ODIHR-a***

[www.odihroserver.org](http://www.odihroserver.org)

## **UN**

***Baza podataka o UN-ovim ugovorima***

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

***UN-ova tela za ljudska prava***

[www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx)

***Posebni postupci Saveta za ljudska prava***

[www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx)

***Specijalni izveštilac za prava na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja***

[www.ohchr.org/en/issues/assemblyassociation/pages/srfreedomassembly-associationindex.aspx](http://www.ohchr.org/en/issues/assemblyassociation/pages/srfreedomassembly-associationindex.aspx)

***Specijalni izveštilac za slobodu mišljenja i izražavanja***

[www.ohchr.org/en/issues/freedomopinion/pages/annual.aspx](http://www.ohchr.org/en/issues/freedomopinion/pages/annual.aspx)

***Univerzalni periodični pregled***

[www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx)

## **Savet Evrope**

***Evropska konvencija o ljudskim pravima***

[www.coe.int/en/web/human-rights-convention](http://www.coe.int/en/web/human-rights-convention)

***Kodeks dobre prakse za izborna pitanja***

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

***Kodeks dobre prakse za referendum***

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



**Kontrolna lista za vladavinu prava Venecijanske komisije, 2016.**  
[www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)

**Baza sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava**  
[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"article\":\[\"P1-3\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

**Informativni list Evropskog suda za ljudska prava o pravu na slobodne izbore**  
[www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Free\\_elections\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Free_elections_ENG.pdf)

**Baza podataka Venecijanske komisije VOTA - izborna zakonodavstvo**  
[www.venice.coe.int/VOTA/en/start.html](http://www.venice.coe.int/VOTA/en/start.html)

## **ZND**

**Konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama**  
<https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=4669>

**Konvencija o standardima demokratskih izbora, izbornih prava i sloboda**  
<https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=4711>

## **OAD**

**Američka konvencija o ljudskim pravima**  
[https://www.oas.org/dil/treaties\\_b-32\\_american\\_convention\\_on\\_human\\_rights.pdf](https://www.oas.org/dil/treaties_b-32_american_convention_on_human_rights.pdf)

**Međuamerička demokratska povelja**  
[https://www.oas.org/charter/docs/resolution1\\_en\\_p4.htm](https://www.oas.org/charter/docs/resolution1_en_p4.htm)

## **EU**

**Povelja o osnovnim pravima**  
[www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)

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

***Ugovor iz Lisabona***

<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](http://www.data.ipu.org)

Izborne kampanje su suštinski deo izbornih procesa u kojima se kandidati nadmeću za podršku birača. Tokom izbornih kampanja politički akteri bude društvo, motivišu i mobilišu biračko telo, ali ovo su i periodi kada se osnovne slobode stavljaju na probu. Izborne kampanje pružaju priliku svim zainteresovanim stranama u izbornom procesu, uključujući nadležne organe, političke stranke i birače, da pokažu poštovanje osnovnih sloboda i ljudskih prava.

U Priručniku je predstavljen *ODIHR*-ov pristup posmatranju i proceni izbornih kampanja i političkog okruženja u kojem se one odvijaju. Priručnik se oslanja na relevantne međunarodne obaveze i standarde za demokratske izbore, sa naglaskom na obavezama preuzetim u okviru OEBS-a, kao i na dobru međunarodnu praksu. Priručnik sadrži skup opštih pitanja koja može da koristi svako ko je zainteresovan za procenu političkog okruženja i uslova neophodnih za vođenje istinskih, pluralističkih izbornih kampanja.

